Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament

Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@parl.admin.ch

7338. Frauenstimmrecht. Einführung
Suffrage féminin. Introduction





M. **Lepori,** conseiller fédéral: Il est bien évident que le prêt ne dépassera pas 8 400 000 fr. Je suis d'accord que l'on demande à la commission de bien vouloir examiner ce problème d'ordre rédactionnel.

Präsident: Man könnte zum Beispiel sagen: „Der Bundesrat wird ermächtigt, der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft zur Deckung ihrer Defizite im Programmbetrieb des schweizerischen Fernsehens in den Jahren 1958–1963 ein Darlehen bis zum Gesamtbetrag von 8,4 Millionen Franken zu gewähren, das mit 3% zu verzinsen und in den Jahren 1964–1967 zurückzuzahlen ist." Ich glaube, diese Umstellung im Text würde das zum Ausdruck bringen, was Herr Ständerat Maeder möchte und was eigentlich dem Sinn des Artikels entspricht. Sie sind damit einverstanden, dass die Redaktionskommission bzw. die Bundeskanzlei diese nur redaktionelle Umstellung vornimmt.

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen – *Adopté*

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	29 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

Präsident: Es wird beantragt, die Beratungen über die Finanzierung des Fernsehprogrammbetriebes in das „Stenographische Bulletin" aufzunehmen.

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 2. Oktober 1957
Séance du 2 octobre 1957, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Schoch*

7338. Frauenstimmrecht. Einführung
Suffrage féminin. Introduction

Botschaft und Beschlussentwurf vom 22. Februar 1957 (BBl I, 665)
Message et projet d'arrêté du 22 février 1957 (FF I, 693)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapport général

Vaterlaus, Berichterstatter: Die Zuerkennung der politischen Recht an die Frauen bildet eine Forderung, die im Laufe der letzten Jahrzehnte in einzelnen Kantonen und im Bund immer wieder gestellt wurde. Der Übergang zum Stimm- und Wahlrecht der Frau auf eidgenössischem Boden ist eine der wichtigsten, in einem gewissen Sinne überhaupt die wichtigste verfassungspolitische Entscheidung unseres Bundesstaates seit dem Jahre 1848. Die Entscheidung geht darum, ob der bisherige Souverän – die erwachsenen Schweizer – auch weiterhin seine ausschliessliche Souveränität behaupten, oder ob er sie, dem Gebote der Gerechtigkeit folgende, inskünftig mit den erwachsenen Schweizerinnen gemeinsam ausüben will.

Die ausgezeichnete und ausführliche Botschaft des Bundesrates über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten, die ich auch an dieser Stelle bestens verdanken möchte, wird für uns immer eine wertvolle Dokumentation über alle mit dem Frauenstimmrecht im Zusammenhang stehenden Fragen bleiben.

Zum Frauenstimm- und Wahlrecht nahm der Bundesrat zwei Postulate zur Prüfung und Berichterstattung entgegen: Dasjenige unseres früheren Ratskollegen Picot, das in unserem Rate am 16. Dezember 1952 begründet wurde und dasjenige von Nationalrat Grendelmeier, das am 24. März 1954 im Nationalrat unbestritten angenommen wurde. Die Botschaft klärt uns über die Verschiedenheit der beiden Postulate auf. Wenn wir berücksichtigen, dass das Problem des Stimmrechts und des aktiven und passiven Wahlrechts der Schweizer Frauen auch früher schon Gegenstand zahlreicher Vorstösse aus der Mitte der beiden Räte war, so ist sehr zu begrüssen, dass der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft diese staats- und kulturpolitisch so wichtige Frage umfassend behandelt hat und uns einen positiven Lösungsvorschlag zur Diskussion stellt.

Als wichtigste Bestimmung schlägt der Bundesrat vor, es sei in der Bundesverfassung festzulegen, dass bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen Schweizer und Schweizerinnen die gleichen politischen Rechte und Pflichten haben sollen. In Angelegenheiten eines Kantons oder eine Gemeinde soll das Recht des Wohnsitzes gelten. Damit wird eine politische Gleichberechtigung der Frau vorgeschlagen, wie sie in vielen Staaten bereits besteht. Vor dem Ersten Weltkriege war das Frauenstimmrecht allgemein eingeführt in den vier Staaten Neuseeland, Australien, Finnland und Norwegen und in zwölf Gliedstaaten der USA. Die Welle der Demokratisierung gab dem Frauenstimmrecht nach dem Ersten Weltkriege einen ersten starken Anstoss und nach dem Zweiten Weltkriege wurde unter der Ägide der Vereinigten Nationen in weiteren Staaten das Frauenstimmrecht eingeführt. Ende 1955 anerkannten 61 Staaten (darunter alle Grossmächte) die volle politische Gleichberechtigung der Frau, in drei Staaten nur unter erschwerten Voraussetzungen (strengere Anforderung an Schulbildung), in drei Staaten besteht nur teilweise politische Berechtigung der Frau.

In folgenden 16 Staaten sind die Frauen vom Stimmrecht noch ausgeschlossen:

Ägypten, Abessinien, Afghanistan, Honduras, Irak, Iran, Jordanien, Kambodscha, Laos, Liechtenstein, Lybien, Nicaragua, Kolumbien, Paraguay, San Marino und die Schweiz.

In Saudi-Arabien und Yemen haben auch die Männer kein Stimmrecht.

Die Übersicht zeigt, dass die politische Gleichberechtigung der Frau heute in der weitaus überwiegenden Zahl der Staaten der Völkergemeinschaft staatsrechtlich anerkannt ist. Würde man die Einwohnerzahlen heranziehen, so wäre das Verhältnis noch viel eindrücklicher.

Dabei muss festgestellt werden, dass die Schweiz nach geltendem Recht nicht durch einen „allgemeinen Rechtsgrundsatz" des Völkerrechtes verpflichtet ist, die politische Gleichberechtigung der Frau einzuführen. Wir müssen uns jedoch darüber klar sein, dass die Frauen in jenen Staaten, in denen Männer und Frauen Stimm- und Wahlrecht besitzen, dieses Recht nur bei der Wahl der Abgeordneten in die Parlamente ihres Landes ausüben können. Zur Stellungnahme zu Sachfragen und Gesetzesänderungen werden in diesen Staaten weder Männer noch Frauen aufgerufen. Wenn wir bei uns in der Schweiz der politischen Gleichberechtigung der Frau zustimmen, so würden die Schweizerinnen zu jeder eidgenössischen Abstimmung aufgerufen. Für die Einführung des Frauenstimmrechtes ist es erschwerend, dass die schweizerische Referendumsdemokratie an den Stimmbürger grössere Anforderungen stellt als andere Staaten.

Über die geschichtliche Entwicklung und den heutigen Stand der politischen Rechte der Frau in der Schweiz orientieren uns die Ausführungen auf den Seiten 25–39 und die aufschlussreichen Tabellen auf den Seiten 30/31 der Botschaft. Diesen Tabellen ist zu entnehmen, dass in neun verschiedenen Kantonen und zwei Halbkantonen zusammen 25 Volksabstimmungen über die Einführung des totalen oder partiellen Stimm- und Wahlrechtes der Frau durchgeführt wurden, alle ohne positives Ergebnis für die Frauen. Die Abstimmungsergebnisse zeigen jedoch deutlich, dass der Gedanke des Frauenstimmrechtes an Boden gewonnen hat.

Schon im bundesrätlichen Bericht vom 2. Februar 1951 „über das für die Einführung des Frauenstimmrechtes einzuschlagende Verfahren" vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass die Einführung des Frauenstimmrechtes nur auf dem Wege einer Verfassungsrevision möglich sei. Er lehnte die von Frauenverbänden vorgeschlagene Auslegung der Verfassung und auch eine vorgeschlagene Ergänzung des Bundesgesetzes betreffend Volksabstimmung als ungenügende gesetzliche Grundlage ab. Gleichzeitig wurde ausgeführt, es würde dem Aufbau der Schweizerischen Eidgenossenschaft besser entsprechen, wenn vorerst in Fragen der Kirchgemeinde, des Vormundschaftswesens, in Bereichen des Armenwesens und der Erziehung, in Gemeinde und Kanton den Frauen das Stimm- und Wahlrecht eingeräumt würde. Es sei sicher unbestritten, dass die Frau für die genannten Aufgaben eine besondere Eignung aufweise. Der Bundesrat betrachtete deshalb im Jahre 1951 den Zeitpunkt als noch nicht gekommen, um über die materielle Frage zu entscheiden, ob das Frauenstimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten einzuführen sei. Die guten Erfahrungen in Gemeinde und Kanton müssten Voraussetzung sein, um mit einiger Aussicht auf Erfolg das Frauenstimmrecht in der Eidgenossenschaf einzuführen.

Auf Grund der bereits erwähnten parlamentarischen Vorstösse, aber auch auf Grund zahlreicher Eingaben verschiedener Frauenverbände hat sich der Bundesrat erneut mit der schwerwiegenden materiellen Frage „Soll das Frauenstimm- und Wahlrecht in Bundesangelegenheiten eingeführt werden, soll dies geschehen unter völliger politischer Gleichstellung der Frau mit dem Manne oder bloss mit gewissen Vorbehalten und Einschränkungen" befassen müssen.

Ein Blick in die Presse zeigt uns, dass eine überzeugend klare Beantwortung dieser Kardinalfrage, die über den künftigen politischen Status der Schweizerin entscheidet, nicht ohne weiteres gefunden werden kann. Es ist darum unsere Pflicht, zur Gewinnung eines sachlich begründeten Entscheides alle Argumente für und gegen das Frauenstimm- und Wahlrecht sorgfältig und objektiv einander gegenüberzustellen.

In früheren Zeiten, das heisst vor den zwei Weltkriegen bestand die eigentliche Lebensaufgabe der Frau im wesentlichen in der Führung und Pflege von Haus und Heim. Zwischen Mann und Frau bestand eine eigentliche Arbeitsteilung, der berufliche Erwerb ausser dem Hause war fast ausschliesslich Sache des Mannes; das Heim war die eigentliche Welt der Frau, diese kam mit dem öffentlichen Leben und seinen Fragen kaum in Berührung. Daraus erklärt sich die politische Passivität der Frau in der damaligen Zeit.

Diese Verhältnisse haben sich zum Teil grundlegend geändert. Im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung trat die Frau, durch die sozialen Verhältnisse gezwungen, mehr und mehr ins eigentliche Berufsleben ein. Die Volkszählung des Jahres 1950 ergab neben 1,5 Millionen berufstätigen Männern 640 000 berufstätige Frauen. Das prozentuale Verhältnis der berufstätigen Frauen gegenüber den berufstätigen Männern ist in Industriekantonen wesentlich höher (z. B. Kanton Zürich 1950: Neben zirka 250 000 berufstätigen Männern 125 000 berufstätige Frauen). Diese Erscheinung erklärt sich aus der Entwicklung des Staates zum Wohlfahrts- und Sozialstaat. Der Staat hat mehr und mehr Aufgaben übernommen, die früher der Familie zukamen. Die Führung der Haushaltung ist gegenüber früher sehr vereinfacht worden. Die Frau ist dadurch von einem wesentlichen Teil ihrer Aufgaben im Hause entlastet worden. Die Weisung sagt uns, die Familie sei heute – abgesehen von der Bauernfamilie – meist nur noch Erziehungs-, Kultur-, Erwerbs- und Konsumgemeinschaft und nicht mehr Produktionsgemeinschaft. Durch die fortschreitende Technisierung auch im einfachen Haushalt erhält die Frau von heute Zeit zur Beschäftigung ausserhalb des Hauses. Sie kann ihr Interesse in vermehrter Weise Fragen der Öffentlichkeit und des Staates zuwenden.

Es sei aber auch festgestellt, dass die Frau selbst gegenüber früheren Zeiten anders geworden ist. Während früher die Mädchen nach absolvierter obligatorischer Schulpflicht meist bis zu ihrer Heirat im elterlichen Haushalt ihren Pflichtenkreis fanden, erlernen heute sozusagen alle Mädchen, gleich wel-

chen Standes, einen eigentlichen Beruf. Der starke Besuch der verschiedenen Berufs- und Mittelschulen für Mädchen bringt dies deutlich zum Ausdruck. So ist sicher richtig, was die Botschaft auf Seite 60 ausführt, dass das Niveau der durchschnittlichen Bildung der Frau heute wesentlich höher ist als früher. Nachdem ich während fast 30 Jahren an einer Mädchenmittelschule im nicht so leichten Fache Mathematik unterrichtet und während 15 Jahren eine Mädchenmittelschule geleitet habe, darf ich mir darüber ein Urteil erlauben. Es ist sicher so, dass heute die Frau auf Grund ihrer besseren Ausbildung gegenüber früher durch die Tagespresse, Zeitschriften, Bücher, Vorträge, Radio usw. mit allen Problemen, welche die Öffentlichkeit beschäftigen, vertraut wird und sich mit ihnen auseinandersetzt. Die Schweizerin steht bezüglich durchschnittlicher Bildung gegenüber den Frauen anderer Staaten bestimmt nicht zurück. Die beiden Weltkriege mit ihrer starken Beanspruchung der Männer für den Aktivdienst brachten der Frau vermehrte und zum Teil ganz neue Aufgaben. Ich denke dabei in erster Linie an die wertvollen Dienste, die viele Frauen im Frauenhilfsdienst seit dem Jahre 1940 geleistet haben. Der Frauenhilfsdienst musste geschaffen werden, um Wehrmänner für ihren zivilen Beruf frei zu bekommen. Dabei zeigte es sich, dass für viele Dienstverrichtungen die Frauen ebenso geeignet und in einzelnen Dienstzweigen sogar geeigneter waren als ihre männlichen Kameraden. Durch die freiwillige Dienstleistung von zirka 25 000 Frauen, die ich während dreieinhalb Jahren als Chef des FHD kommandierte, konnten die Dienstleistungen vieler Wehrmänner verkürzt werden. Frauen in leitender Stellung des FHD haben für unsere Armee und für unser Land ganz Hervorragendes geleistet. Ebenso wertvoll und notwendig war die Mitarbeit der Frauen im zivilen Hilfsdienst. Unzählige Frauen haben sich den örtlichen Organisationen zur Verfügung gestellt und so die gründlichen Vorbereitungen des Dienstes hinter der Front ermöglicht und garantiert. Wir sind uns alle im klaren, dass der Zivilschutz ohne die Mitwirkung der Frauen nicht durchgeführt werden kann. Die eigentliche Wehrpflicht wird auch in Zukunft nur die Männer treffen. Schliesslich müssen wir all der Frauen gedenken, die während der Abwesenheit des Gatten im Aktivdienst für Familie und Geschäft sich einsetzen mussten. Die Frauenarbeit im wirtschaftlichen Leben war während der Kriegsjahre sehr bedeutend. In Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft übernahm vielfach die Frau die Arbeitsstelle des Mannes. Sie ersetzte in hohem Masse die militärisch beanspruchte männliche Arbeitskraft. Überall war man des Lobes voll über die damals erwiesene, ausgezeichnete Bewährung der Frau.

Aus meinen Ausführungen geht klar hervor, dass die Frauen durch ihre wertvolle Mitarbeit und ihre Tüchtigkeit in den vielfältigsten Berufszweigen die Gleichstellung mit ihren männlichen Kollegen, auch politisch gesehen, verdienen.

Die nach Kriegsende einsetzende Hochkonjunktur hat die Frau neuerdings in erhöhtem Masse ins Berufs- und Erwerbsleben gestellt. Die Zahl der erwerbstätigen Frauen und die wirtschaftliche Bedeutung der Frauenarbeit sind in ständigem Anwachsen begriffen. In immer mehr Berufen erfüllt die Frau neue und wertvolle Aufgaben. Für die Frau, die den Kampf ums Dasein ausser Hause führen muss, erhält vieles, was sie früher gar nicht berührte, die gleiche Bedeutung wie für den Mann. Durch ihre neue wirtschaftliche und soziale Lebensaufgabe wird sie gezwungen, sich mehr und mehr um öffentliche Fragen zu kümmen. Die Frau wird durch die Arbeits- und Sozialgesetzgebung sowie durch die Gestaltung der Steuerpflichten, der Kranken- und Unfallversicherung, des Schulwesens, der Rechtspflege u.a.m. in immer ausgeprägterem Masse unmittelbar betroffen, ohne darüber mitbestimmen zu können. Hier liegt sicher die Erklärung dafür, dass sie ihre politische Rechtlosigkeit in zunehmendem Masse als unwürdig empfinden muss. Die öffentlichrechtliche Stellung der Frau soll mit derjenigen, die sie im wirtschaftlich-sozialen Leben einnimmt, in Einklang gebracht werden. Ich glaube, dieser Forderung darf man sich auf die Länge nicht verschliessen. Nachdem ich Ihnen die vielseitigen Gründe, die für die Einführung des Stimm- und Wahlrechtes der Frau sprechen, dargelegt habe, muss ich auf die Erwägungen eingehen, mit denen die Ablehnung des Frauenstimmrechtes überhaupt oder die vorläufige Ablehnung auf eidgenössischem Boden begründet werden. Es sind dies die bekannten Argumente, die in den vielen Diskussionen über diese politisch hochbedeutsame Frage immer wieder genannt werden.

Einer der hauptsächlichsten Einwände der Gegner des Frauenstimmrechtes stützt sich auf die Annahme, dass die grosse Mehrheit der Schweizer Frauen dieses Stimm- und Wahlrecht, das heisst die politische Gleichberechtigung mit dem Manne gar nicht wünschen und es sei deshalb sinnlos, den Frauen etwas zu geben, das sie nicht begehren, ja sogar ablehnen. Zu diesem Argument ist zu sagen, dass nirgends die Einführung des Frauenstimmrechtes von der Zustimmung der Frauen abhängig gemacht worden ist. Erinnern wir uns, dass auch für die Einführung des allgemeinen Stimmrechtes der Männer die Zustimmung der Mehrheit nicht zur Voraussetzung gemacht wurde. Sowohl im Auslande als auch in der Schweiz waren erhebliche Widerstände in den Reihen jener zu überwinden, denen das Stimm- und Wahlrecht zugute kommen sollte. Das Frauenstimmrecht ist in den meisten Staaten nicht durch eine Volksabstimmung, also mit Zustimmung der Mehrheit der Männer eingeführt worden. Oft geschah dies durch einen willkürlichen Staatsakt einer Revolutionsregierung, ohne Beschluss eines Parlamentes. Dass wir in unserem Lande andere Wege gehen müssen, ist klar. Es ist unsere Pflicht, uns mit der Einstellung der Frauen zum Frauenstimmrecht auseinanderzusetzen. Zuverlässlige Unterlagen darüber fehlen uns leider. Nachdem schon im Jahre 1929 eine Petition zugunsten des Frauenstimmrechtes von 170 397 Frauen unterzeichnet wurde, haben sich seither viele Vorkämpferinnen für das Frauenstimmrecht und namentlich Frauenverbände immer wieder für die politische Gleichberechtigung der Frau eingesetzt. Bei den in den letzten drei Jahren in Genf, Basel-Stadt und Zürich durchgeführten Frauenbefragungen haben sich von den an der Abstimmung teilnehmenden Frauen eindeutige Mehrheiten zugunsten des Frauenstimmrechtes ausgesprochen

(85%, 72,9%, 79,5%). In der Stadt Zürich waren dies mehr als zwei Drittel aller dort wohnhaften erwachsenen Schweizerinnen, in Genf und Basel nicht ganz die Hälfte. Dies soll nur ein Hinweis dafür sein, dass sich die Einstellung der Frauen zum Frauenstimmrecht im Verlaufe der letzten Jahre sehr im positiven Sinne entwickelt hat.

Ein weiterer Einwand gegen das Frauenstimmrecht lautet: „Die Frau leistet keinen Militärdienst." Das Stimmrecht wird als das Korrelat der Wehrpflicht aufgefasst. War dieser Zusammenhang in alten Zeiten eindeutig gegeben, so gilt er heute nicht mehr. Der Zusammenhang zwischen Soldat und Bürger wird immer wieder betont. Nach Bundesrat Jakob Dubs ist das Heer nichts anderes als das Volk in Waffen, und von Segesser sagte noch deutlicher: „Wir haben keine Armee, die etwas anderes ist, als das Volk und kein Volk, das etwas anderes ist, als die Armee. Nicht Armeen haben unsere alten Schlachten geschlagen, sondern das Volk in Waffen und mit dem Augenblick, wo dieses Verhältnis anders würde, würden wir aufhören, freie Schweizer zu sein."

Wenn wir berücksichtigen, dass das Stimmrecht nach der Beendigung der Wehrpflicht unbeschränkt weiterbesteht und dass auch die Dienstuntauglichen selbstverständlich stimmberechtigt sind, so wird uns klar, dass die alte Korrelation von Stimmrecht und Wehrpflicht schon längst nicht mehr besteht. Wir müssen Professor W. Kägi zustimmen, der in seinem Gutachten ausführt: „Das Argument, das den Schritt zum Erwachsenenstimmrecht beider Geschlechter mit dem Hinweis auf die notwendige Verbindung von Aktivbürgerrecht und Wehrpflicht ablehnen will, ist also rechtlich schon lange nicht mehr haltbar. Aber auch als politisches Argument ist es entkräftet, vollends, seitdem die Frau sogar Militärdienst leistet."

Die Ablehnung des Frauenstimmrechtes wird auch damit begründet, dass ihr ausser der Berufung auch die nötige Begabung zu dieser Aufgabe fehle; es werden ihr politische Tugenden und politische Fähigkeiten abgesprochen. Es ist sicher richtig, dass es gewisse Unterschiede im Denken und Urteilen zwischen Mann und Frau gibt, die man als typisch, das heisst mit dem Geschlecht verbunden, ansprechen darf und muss. Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, die Frau sei politisch unbegabt oder unfähig. Dieses Urteil ist bestimmt unhaltbar. Die Erfahrungen des Auslandes, aber auch die allerdings viel beschränkteren Erfahrungen ihrer öffentlichen Tätigkeit in der Schweiz zeigen klar, dass die Frauen durchaus fähig sind, die politische Verantwortung mitzutragen. Dass das Schwergewicht der politischen Betätigung und des politischen Einflusses, auch bei Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes, bei den Männern bleiben wird, steht sicher ausser Frage, trotzdem die Zahl der stimmberechtigten Frauen zirka 5% höher sein wird als diejenige der stimmberechtigten Männer.

Die populärste und am meisten verbreitete These der Gegner des Frauenstimmrechtes lautet: „Die Frau gehört ins Haus." Zu diesem Einwand kann ich mich kurz fassen. Ich habe bereits ausgeführt, wie sehr sich das Leben der Frau und ihre Stellung in unserer Zeit in verschiedener Hinsicht grundlegend verändert hat. Darum geht das Argument, „Die Frau gehört ins Haus", als allgemeines Postulat einfach an den Gegebenheiten der heutigen Ordnung vorbei. Schliesslich ist immer wieder – und sicher mit Recht – die Frage der zeitlichen Reihenfolge der Einführung des Frauenstimmrechtes diskutiert worden. Ist es nicht empfehlenswert, den Kantonen und Gemeinden den Vortritt zu lassen und im Bunde zuzuwarten, bis zum mindesten einige Kantone das Frauenstimmrecht eingeführt haben? Sicher kommt nicht in Frage, dass der Bund den Kantonen die Einführung des Frauenstimmrechtes vorschreiben soll. Auf den Seiten 111–114 setzt sich die Botschaft mit dieser wichtigen Frage auseinander. Trotz gewisser sehr berechtigter Einwendungen gegen die Priorität der Einführung des Frauenstimmrechtes auf höchster Ebene, im Bund, kommt der Bundesrat doch zum Schlusse, diese Einführung im Bunde in die Wege zu leiten, ohne das Vorgehen einzelner Kantone abzuwarten. Die Erfahrung hat deutlich gezeigt, dass die Einführung des Frauenstimmrechtes auf diesem Wege einfach keine Fortschritte macht. Daher scheint ein Vorstoss auf eidgenössischem Boden als gegeben. Der Bundesrat erwartet von diesem Vorstoss im Gebiete des Bundesrechtes neue Impulse zugunsten des Frauenstimmrechtes, auch in den einzelnen Kantonen. Befürworter und Gegner erhalten so Gelegenheit, ihre Argumente in der Öffentlichkeit zu diskutieren; die politischen Parteien haben zu dieser staatspolitisch so wichtigen Frage Stellung zu nehmen, und auch die Frauen und ihre Verbände können dabei ihren Einfluss geltend machen. Das Ergebnis einer Abstimmung über die Einführung des Stimm- und Wahlrechtes der Frau wird für das weitere Vorgehen sehr wertvoll sein. Wir wollen uns daran erinnern, dass gerade in der Demokratie grosse politische Neuerungen nicht auf den ersten Anhieb gelingen. Es bedarf zur Erreichung des Zieles manchmal einer Reihe von Vorstössen; dies war ja zum Beispiel auch bei der Einführung der Sozialversicherung der Fall.

Über die voraussichtlichen Auswirkungen des Frauenstimmrechtes orientiert uns die Botschaft des Bundesrates wie folgt:

Die Frauen hätten bei uns, wie in fast allen Staaten, die absolute Mehrheit, 52,4% Frauen gegenüber 47,6% Männer. Wie steht es mit der Stimmbeteiligung der Frau? Nach einem von der Uno veranlassten Bericht ist die Stimmenthaltung bei den Frauen viel häufiger als bei den Männern; ebenso zeigt sich diese Stimmenthaltung der Frau auf der Landschaft viel ausgeprägter als in den Städten.

Obwohl die Frauen die absolute Mehrheit der Wähler verkörpern, sind ihre Vertretungen in den Parlamenten nicht bedeutend. Der Anteil weiblicher Abgeordneter beträgt in allen Parlamenten weniger als 10%. Parteipolitisch haben sich die Frauen den bestehenden Parteien angeschlossen, was wohl auch in der Schweiz bei Einführung des Frauenstimmrechtes geschehen würde.

Bei der Abwägung all dieser Argumente für und gegen das Frauenstimmrecht kommt der Bundesrat zum Entscheid, es sei Volk und Ständen die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten zu beantragen.

Das entscheidende und durchschlagende Argument zugunsten der poltischen Gleichberechtigung der Frau ist der Gesichtspunkt der Gerechtigkeit, der Rechtsgleichheit und der Demokratie. Die allgemeine Menschenwürde, die der Frau in gleichem Masse zukommt wie dem Manne, verlangt die prinzipielle Gleichbehandlung mit ihm. Dies gilt aber auch für die politischen Rechte, und daraus ergibt sich die politische Gleichstellung von Mann und Frau als ein Gebot der Rechtsgleichheit und damit der Gerechtigkeit. Professor Max Huber sagt darüber im Vorwort zum Gutachten von Professor Kägi:

„Gerechtigkeit ist der Massstab für alles vom Menschen gesetzte Recht und dessen Anwendung. Gerechtigkeit ist nicht ein rein empirischer oder rationaler Begriff. Sie wurzelt in unserer Verantwortung für ewige Werte und meldet sich in uns durch das Gewissen, jener heiligen Unruhe, die uns vor Selbstgerechtigkeit und Erstarrung bewahrt."

Professor W. Kägi kommt in seinem in der Botschaft oft zitierten Gutachten unter anderem zu folgender Schlussfolgerung:

„Die politische Gleichberechtigung der Schweizer Frau und damit der Übergang zum Erwachsenenstimmrecht ergibt sich als Gebot der folgerichtigen Verwirklichung der grundlegenden Werte und Ideen unserer schweizerischen Verfassungsordnung:

a) als Forderung nach der vollen Anerkennung der Personenwürde auch in der Person der Frau;
b) als Forderung nach reinerer Verwirklichung des demokratischen Gedankens durch Anerkennung des Mitbestimmungsrechtes der Frau;
c) als Forderung nach reinerer Verwirklichung des Gerechtigkeitsgedankens in der freien politischen Gemeinschaft durch Anerkennung der vollen Rechtsfähigkeit der Frau;
d) als Forderung einer gerechten Korrelation von Rechten und Pflichten in der Rechtsstellung der Frau."

Wie kann dieses Postulat nun verwirklicht werden? Zwei Möglichkeiten sind geprüft und diskutiert worden. Der einfachere und mehr Erfolg versprechende Weg wäre die Herbeiführung der Gleichberechtigung der Frau, einfach im Wege einer Neuinterpretation der Verfassung, insbesondere von Artikel 74 BV, da ja unter „Schweizer Bürger" oder „Schweizer" an anderer Stelle der Verfassung die „Schweizer Bürgerin" bzw. „Schweizerin" nach allgemein anerkannter Auslegung mit eingeschlossen ist. Der zweite Weg ist derjenige der Änderung von Verfassung und Gesetz. Die sehr interessanten juristischen Ausführungen darüber finden Sie auf den Seiten 114–122 der Botschaft. Ihre Kommission teilt die Auffassung des Bundesrates, dass der erste Weg, der Weg der Interpretation, weder rechtlich zulässig noch politisch gangbar ist. Es kommt darum nur die klare Regelung durch Verfassung und Gesetz in Frage. Auf Gund dieser Überlegungen hat Ihre Kommission mit 10 gegen 3 Stimmen beschlossen, auf die Vorlage einzutreten.

In der Detailberatung versuchte Ihre Kommission den Entwurf des Bundesrates redaktionell möglichst zu vereinfachen. Ich werde Sie darüber bei der Detailberatung ausführlicher orientieren. Ich möchte nur eine grundsätzliche Frage, die mir sehr wichtig erscheint, schon im Eintretensreferat zur Diskussion stellen. Von verschiedenen Seiten, auch in Ihrer Kommission, ist die Frage aufgeworfen worden, ob es zweckmässig sei, mit der Einführung des Frauenstimmrechtes auch die für Initiative und Referendum erforderliche Unterschriftenzahl zu erhöhen. Dazu muss festgestellt werden, dass diese Volksrechte seit ihrer Einführung eine zahlenmässige Abwertung erfahren haben. Währenddem sich die Einwohnerzahl seit dem Jahre 1874 beinahe verdoppelt hat, sind die für Initiative und Referendum erforderlichen Unterschriften immer gleich geblieben. Die Geltendmachung dieser Volksrechte ist also seit deren Einführung ganz erheblich erleichtert worden. Es ist darum sachlich durchaus gerechtfertigt, einmal die erforderliche Korrektur anzubringen, da ja mit der Einführung des Frauenstimmrechtes die Zahl der Stimmberechtigten gut verdoppelt wird. Ihre Kommission hat die vom Bundesrat vorgeschlagene Verdoppelung der Zahl der benötigten Unterschriften etwas reduziert. Der Bund schweizerischer Frauenvereine hat in einer Eingabe vom 19. September an die Mitglieder unseres Rates dringend ersucht, die Frage der Erhöhung der Stimmenzahl für Initiative und Referendum nicht mit der grundsätzlichen Frage der Einführung des Stimm- und Wahlrechtes der Frauen zu verbinden. Es ist dies eine politisch-psychologische Frage, die unser Rat entscheiden muss. Ihre Kommission war mehrheitlich der Auffassung, dass die von ihr vorgeschlagene Erhöhung wohl begründet sei und der grundsätzlichen Zustimmung zum Frauenstimmrecht nicht nachteilig sei.

Nach durchgeführter Detailberatung hat Ihre Kommission dem Bundesbeschluss über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten mit 11 gegen 2 Stimmen zugestimmt.

Im Namen der Mehrheit der Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten auf diesen Bundesbeschluss.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Stöckli: Der Sprechende möchte vorausschicken, dass er von keiner Seite Auftrag hat, gegen das Frauenstimmrecht aufzutreten. Auch ist es nicht Abneigung gegen jene Frauen, die in guten Treuen, in ehrlicher Absicht, den Kampf um die Gleichberechtigung der Frau aufgenommen haben. Die Gleichberechtigung der Frau wird von mir nicht bestritten. Ich möchte sie aber von diesem Schritt in die Zukunft abhalten, weil ich überzeugt bin, dass die Grosszahl sich dabei nicht wohl und nicht glücklich finden wird. Ich weiss, wie die Frauen auf dem Lande, im Bauerndorf, darüber denken, und ich kann mir auch vorstellen, welch unangenehme Begleiterscheinungen und Folgen die Einführung des Frauenstimmrechtes haben kann.

Die Botschaft gibt, was allgemein anerkannt wird, erschöpfend Auskunft. Es ist da allerdings Material zusammengetragen worden aus europäischen und überseeischen Staaten, das wohl interessant ist, mir aber wenig sagt. Daraus Schlüsse zu ziehen, die für die Einführung des Frauenstimmrechtes in der Schweiz sprechen sollen, geht meines Erachtens fehl. Wir brüsten uns als die vorbildlichste Demokratie und doch sollen wir gelegentlich vom Ausland als in politischer Hinsicht rückständig

bezeichnet werden. Ist es ausgerechnet das Frauenstimmrecht, das uns einen bessern Rang unter den europäischen Staaten sichern könnte? Daran glaube ich schon gar nicht. Es könnte sogar leicht das Gegenteil der Fall sein. Die Botschaft gibt übrigens zu: „Dem Vergleich mit andern Staaten kann aus einem besondern, in der politischen Eigenart unseres Landes liegenden Grunde nur eine beschränkte Bedeutung beigemessen werden."

Allein auf eidgenössischem Boden ist die Beanspruchung des stimmfähigen Bürgers weit grösser als im Ausland. Das Recht der Schweizer Frau wird sich aber nicht auf das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten beschränken. Die volle Gleichberechtigung, die gefordert wird, erlangt die Frau erst, wenn ihr das Stimm- und Wahlrecht auch in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten zugestanden wird. Die Kantone und Gemeinden würden folgen und damit würde der Frau eine Belastung überbunden, die die Mehrheit als Last empfinden müsste. Wir stellen doch fest, dass eine grosse Zahl der stimmfähigen Männer abstimmungsmüde geworden ist. Das ist wohl eine Begründung für das von den Frauen gestellte Begehren. Wieviel mehr müsste diese Ermüdung bei den Frauen eintreten, wo doch schon heute weitherum eine Abneigung bei den Frauen selbst besteht. Rechte und Pflichten des Schweizers ragen weit über das hinaus, was dem stimmfähigen Bürger eines fremden Staates zusteht oder von ihm verlangt wird. Unsere Demokratie ist so ausgebaut, dass wir in Gemeinde, Staat und Bund – wir dürfen schon sagen – stark in Anspruch genommen sind. Sollen wir der Frau zumuten, an all den Gemeindeversammlungen teilzunehmen und erst noch die politischen Versammlungen zu besuchen? Die Stimmabgabe an der Urne belastet am wenigsten, weit mehr die Teilnahme an Gemeinde- und Wahlversammlungen und am Wahlkampf. Stellen wir uns die Frau im Wahlkampf vor! Hüten wir uns, den Charakter der Frau der Gefahr auszusetzen, verdorben zu werden! Ich bin überzeugt davon, dass diese oder jene Frau an ihrem Mann, der im politischen Kampf steht, eine nachteilige Veränderung im Charakter festgestellt hat. Ich möchte kein Urteil abgeben über das zartere Geschlecht, soviel aber sagen, dass die Frau durchschnittlich empfindlicher ist, weit eher sich in ihrer Ehre verletzt fühlt als der Mann. Soll sie nun in den Strudel der Politik hineingezogen werden? Wir Männer wünschen, dass die Frau in ihrem ganzen Wesen, in ihrem Charakter, in dem, was wir Männer zu schätzen wissen, erhalten bleibt. Schon deshalb möchten wir sie von den Wahlkämpfen, die bekanntlich oft sonderbare Blüten tragen, fernhalten. Eine gewisse Leidenschaft ist mit der Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes verbunden. Diese Leidenschaft auf die Frau auszudehnen, habe ich Hemmungen. Die Erweiterung der Rechte in der Demokratie in dieser Richtung kann uns nicht einer bessern Zukunft entgegenführen. Wenn schon, wie die Botschaft sagt, zu 90% Mann und Frau gleich stimmen, genügt dann nicht schon die einfache Stimme als Stimme der Familie, erreichen wir damit nicht auch zu 90% das gleiche Resultat? Warum kompliziert, wenn es einfach auch geht! Nun sind aber die andern 10% geeignet, schwerwiegende Auseinandersetzungen zwischen den Ehegatten oder auch zwischen Geschwistern in der Familie zu schaffen, Differenzen, die, wenn sie sich wiederholen, zur Spaltung führen können. Der Staat sollte alles unternehmen, die Familie zu schützen und alles unterlassen, was ihr schaden kann. Eine Ehe wird Bestand haben, wenn beide Teile in Zweck und Ziel des Lebens, in Zweck und Ziel der Familiengründung gleich denken, gleich gerichtet sind. Deshalb ist es wichtig, dass Einflüsse von aussen, in unserm Fall der verschiedensten politischen Schattierungen, auf das eheliche Verhältnis nicht trennend wirken. Bei der Leidenschaft, wie sie in Wahl- und Abstimmungskämpfen etwa zum Ausdruck kommt, können sich Sympthie und Antipathie zu Kandidaten, können sich Meinungsverschiedenheiten auch in Sachfragen unter den Ehegatten sehr nachteilig auf das gegenseitige Verhältnis auswirken und ein abschreckendes Beispiel für die Kinder werden. Gewiss und gottlob gibt es ideale Verhältnisse, wo sich Vater und Mutter ausgezeichnet verstehen, wo auch das Stimmrecht der Frau keine Störung des Friedens bewirken könnte.

Die Botschaft sagt auf Seite 106: „Die Schweizer Frau dürfte in der Lage sein, auch den erhöhten Anforderungen zu genügen, ohne ihre Pflichten als Hausfrau und Mutter vernachlässigen zu müssen. In anderer Beziehung mögen unerwünschte Nebenwirkungen zu erwarten sei. So etwa eine leichte Verschiebung der Stimmkraft zwischen Stadt und Land."

Das ist eine leise Andeutung, wie es etwa kommen könnte! An anderer Stelle wird geltend gemacht, dass die Frau einen wesentlichen Teil ihrer früheren Aufgaben im Hause verloren habe, der Frau stehe heute neben der Haushaltung mehr Zeit zur Verfügung. Für die Bauernfamilie wird eine Ausnahme gemacht.

Damit komme ich auf die Einstellung der Bauersfrau zum Stimmrecht und dessen Auswirkung auf Bauernfamilie und die Landgemeinde zu sprechen, immer unter der Voraussetzung, dass das Frauenstimmrecht allgemein, auf allen drei Stufen: Eidgenossenschaft, Kanton und Gemeinde eingeführt werde.

Vorerst die Auswirkungen in der Landgemeinde. Der Aargau hat auf der ganzen Linie, in Stadt und Land, die Gemeindeversammlung und den Stimmzwang. An der Urne nehmen durchschnittlich 80% und an der Gemeindeversammlung 50–60% teil. Während in der Stadt die Nachbarn nur wenig bekannt sind, ist in der Gemeinde jeder Nachbar des andern. Wir sind auch aufeinander angewiesen. Stehen in einer Gemeinderatswahl zwei Kandidaten einander gegenüber, so bilden sich zwei Gruppen von Stimmfähigen. Von den meisten der Stimmfähigen weiss man, welcher Gruppe sie angehören. Solche Wahlkämpfe werden oft mit grosser Leidenschaft geführt, schaffen Spannungen zwischen den Stimmfähigen, trüben das nachbarliche Verhältnis und können oft auf Jahre hinaus den Frieden unter den Dorfeinwohnern stören. Wenn erst noch die Frauen und Töchter in diesen Wahlkampf hineingezogen werden, kann sich jedermann vorstellen, dass damit die Gegensätze verstärkt werden. Ich brauche hier nicht auf die politischen Gegensätze im Nachbarkanton hinzuweisen, Gott behüte uns Aargauer vor den Folgen einer Ausweitung der Demokratie in der

vorgeschlagenen Richtung! Nur nebenbei sei bemerkt, dass im Aargau kaum ein Drittel der bisher benutzten Versammlungslokale genügen würden zur Aufnahme der doppelten Zahl von Stimmbürgern.

Bei Frauen in gewissen Ständen und Berufen fehlt es sicher nicht an der nötigen Begeisterung, in der Politik mitzumachen, auch nicht an der nötigen Zeit, sofern sie das Vergnügen am freien Samstagnachmittag oder am Sonntag nicht abhält.

Die Bauernfrau hat im allgemeinen kein Verlangen nach dem Stimm- und Wahlrecht. Sie schenkt ihrem Mann das Zutrauen, dass er das schon recht mache und ist froh, dass sie damit nicht zusätzlich belastet ist. Sie sieht ihre Hauptarbeit in Familie und Haushalt, womit sie die ganze Woche angestrengt beschäftigt ist. Zum mindesten in der strengsten Zeit, wenn nicht jeden Tag den Sommer über, hilft sie auch bei den Feldarbeiten mit. Der Samstag und der Sonntagvormittag sind für sie die strengsten Tage. Mann und Frau müssen sich am Sonntagvormittag in der Erfüllung der Sonntagspflicht gegenseitig ablösen. Wie sollte sich da die Hausfrau noch Zeit nehmen können zur Erfüllung neuer Verpflichtungen, der Bürgerpflichten? Im Bauernstand haben wir kinderreiche Familien. Familien von 5 bis 15 Kindern sind nicht selten. Im Bauernhaus sind sozusagen keine Dienstmädchen tätig, die der Hausfrau und Mutter in der Sorge und Pflege der Kinder oder im Haushalt behilflich sein könnten. Die Bauernfrau ist darauf angewiesen, ihre Kinder, sobald sie zu einer Arbeit fähig sind, einzuspannen. Bei der Mithilfe der Mutter bei Feldarbeiten werden die Kinder, auch die jüngsten, auf das Feld mitgenommen, oder sie unterstehen der Aufsicht eines der schulpflichtigen Kinder. Ich darf annehmen, dass auch die Frauen in den Städten oder in andern Berufen mit weniger Kindern einzusehen vermögen, welche Aufgabe der Frau im Bauernhaus wartet.

Die Verhältnisse zu Stadt und Land sind ausserordentlich verschieden. Die Frau im Bauernhaus wird vielfach über ihre Kräfte in Anspruch genommen. Über die Folgen ausserordentlicher Beanspruchung wissen die Ärzte auf dem Land Bescheid. Die Frau ist von feinerer Konstitution als der Mann. Sie ist nicht für die Verrichtung von schweren Arbeiten berufen. Sie hat aber im allgemeinen den Willen mitzuhelfen, überall dort einzuspringen, wo Not am Mann ist. In der Not, beim Fehlen der nötigen Arbeitskräfte, in der Sorge um die Existenz der Familie vollbringen Bauernfrauen gelegentlich Leistungen, die weit über ihre Kräfte gehen. Glaubt jemand, dass diese Frauen noch ein Verlangen nach zusätzlicher Arbeit mit dem Stimm- und Wahlrecht haben werden? Sie sehnen sich nach Ruhe und finden diese am Sonntagnachmittag wiederum im Kreise ihrer Familie. Sie sind die Stillen im Lande; sie wollen nicht auf die Strasse, vollbringen aber Leistungen, die vielfach höher zu werten sind als jene irgendeiner Sportkanone.

Die Probeabstimmungen sagen mir wenig; aber was mir die Stimme einer vielbeschäftigten Hausfrau, der Mutter einer zahlreichen Kinderschar sagt, das macht mir Eindruck, und das ermutigt mich, gegen das Frauenstimmrecht aufzutreten.

Ich war letzte Woche in zwei Bauerngehöften mit Namen Hapfegg und Krachen am Napf, hinten im Kanton Luzern und habe mir dabei Gedanken gemacht, wie es da bestellt wäre mit der Erfüllung der Bürgerpflicht. Die beiden Gehöfte gehören politisch zur Gemeinde Romoos, sind von dieser zwei Wegstunden entfernt und durch Fussweg und Fahrweg mit ihr verbunden. Für die Begehung des Fussweges müsste ich bei Regenwetter Stiefel empfehlen. Der Fahrweg weist Höhenunterschiede von mindestens 300 m auf und ist zum Teil denkbar schlecht. Die Postbedienung erfolgt aus Menzberg, das etwas mehr als eine Wegstunde entfernt ist; dort wird auch die Kirche besucht. Schule wird in einem der beiden Bauernhäuser gehalten. Mit wieviel grössern Opfern ist für diese Frauen die Erfüllung der Stimmpflicht verbunden, verglichen mit jenen in den Städten, die mit dem Tram, dem Fahrrad oder dem Motorfahrzeug bequem und leicht das Abstimmungslokal erreichen können!

Man wird mir einwenden, es könnten Erleichterungen in der Stimmabgabe getroffen werden. Diesem Einwand möchte ich entgegenhalten und mich ganz vorsichtig ausdrücken: mit jeder Stimmerleichterung wird das Resultat unzuverlässiger. Es kommt nicht mehr der Wille des Volkes zum Ausdruck, und doch ist der echte Volkswille der Demokratie höchstes Ziel. Wenn nicht mehr der klare, eindeutige, unverfälschte Volkswille aus einer Abstimmung hervorgeht, dann ist die Demokratie so schlecht wie jede andere Staatsform.

Ich beantrage Nichteintreten auf die Vorlage und für den Fall, dass Eintreten beschlossen werden sollte, Ablehnung.

Haefelin: Die Frage der Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten, wie sie der Bundesrat mit seiner Botschaft vom 22. Februar 1957 beantragt, ist sehr delikater Natur, zwingt sie uns Männer doch zu einer Erforschung unserer Einstellung gegenüber dem andern Geschlecht und seiner allfälligen politischen Gleichstellung mit uns. Der bundesrätliche Antrag, das Frauenstimmrecht auf eidgenössischer Ebene zu verwirklichen, rollt ein staatspolitisches Problem erster Ordnung auf, dessen Lösung uns um so schwerer erscheint, als es bei uns an praktischer Erfahrung auf unterer Stufe fehlt und es nicht bekannt ist, wie sich die Schweizer Frauen in ihrer Gesamtheit dazu stellen. Sicher aber ist, dass wir, welches auch unsere Beschlüsse sein werden, immer einen ansehnlichen Teil unserer verehrten Mitbürgerinnen vor den Kopf stossen werden. Als Politiker sind wir diesbezüglich hinsichtlich der Männer nicht so zartfühlend, allein, wenn wir wissend den Frauen eine Enttäuschung oder gar einen Ärger bereiten müssen, dann behagt uns dies schon gar nicht. Es mag dies zusammenhängen mit unserer persönlichen Einstellung zum zarten Geschlecht. Für mich als einem Vertreter der ältern Generation gilt heute noch das, was ich vor bald fünfzig Jahren als junger Student über die Jungfrauen und Frauen im schönen Kantus *Gaudeamus igitur* gesungen habe, nämlich: *Vivant omnes virgines, faciles, formosae, vivant et mulieres, tenerae, amabiles, bonae, laboriosae.* In dieses Loblied der Frau, das weitgehend die Verehrung ihres Wesens und die Achtung vor ihren

trefflichen Eigenschaften zum Ausdruck bringt, stimme ich heute als Mann mit dem 100-Semster-Band nicht weniger begeistert ein wie damals als junger Fuchs. Ich weiss, dass die meisten meiner Altersgenossen diese Einstellung teilen, weiss aber auch, dass bei der jüngern Generation nicht zuletzt wegen veränderten Erziehungs- und Sozialverhältnissen dieses Gefühl der Verehrung des andern Geschlechtes immer mehr einer eigentlichen Kameradschaft Platz macht, die es dann auch leichter zulässt, diesem Kameraden gelegentlich etwas Unangenehmes zu sagen oder ihn den Unbillen des aktiven politischen Lebens auszusetzen. Und so glaube ich denn auch, dass diese Wandlung zu gegebener Zeit auf natürlichem Wege die Voraussetzungen schaffen wird zur Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes auch bei uns. Vorerst aber müssen wir uns noch damit abfinden, dass es vielen von uns weh tut, den Frauen oder auch nur einem Teil von ihnen Enttäuschung oder gar Kummer bereiten zu müssen. Aus dieser unangenehmen Situation gäbe es wohl den goldenen Ausweg des Schweigens, und es will mir scheinen, dass er da und dort nicht ungern beschritten wird. So können wir feststellen, dass die Botschaft des Bundesrates, trotz ihrer eminent staatspolitischen Tragweite, bisher in der Öffentlichkeit nicht das laute Echo gefunden hat, das man hätte erwarten dürfen. Presse und Parteien waren bisher in ihren Stellungnahmen recht zurückhaltend, letztere vielleicht auch deshalb, weil sie die Erfahrung gelehrt hat, dass auf die Parteimitglieder selten so geringer Verlass ist wie gerade bei einer Parole zugunsten des Frauenstimmrechtes. Ich glaube aber, dass wir jetzt nicht mehr schweigen dürfen, sondern dass wir reden müssen, leider auch auf die Gefahr hin, missverstanden zu werden oder mancher wertvoller Sympathie verlustig zu gehen. Und da gilt es vorab, in grundsätzlicher Richtung Farbe zu bekennen. Ich tue dies, indem ich erkläre, dass ich grundsätzlich ein Befürworter des Frauenstimmrechtes bin, einmal aus rein rechtlichen Erwägungen, dann aber gestützt auf die Erfahrungen, die ich während längerer Zeit mit der Mitarbeit von Frauen in verschiedenen politischen Behörden meiner Vaterstadt Solothurn gemacht habe. Und ich freue mich, dass gerade am vergangenen Sonntag das Solothurnervolk in dieser Richtung einen weitern Schritt vorwärts gemacht hat, indem es der Wählbarkeit der Frauen in unsere Bezirksschulpflegen zugestimmt hat.

Wie dies meist der Fall ist, kann man auch zu dieser Vorlage des Bundesrates von verschiedenen Standpunkten aus Stellung beziehen. Dass der leidenschaftlich überzeugte Anhänger der politischen Gleichstellung der Frau jede Gelegenheit, diesen seinen Willen an der Urne zum Ausdruck zu bringen, begrüsst, ist naheliegend. Dies dürfte auch zutreffen für einige Herren der Mehrheit unserer Kommission, wohl auch für den Herrn Referenten. Anderseits ist es aber auch verständlich, dass ein überzeugter Gegner durch diese Botschaft kaum umgestimmt werden kann, und dass er ihr somit nicht beipflichten kann. Nun bleibt es aber nicht bei diesen beiden einfachen Alternativen, sondern es gibt noch andere Möglichkeiten. Dabei will ich jene des Gegners, der wegen des von ihm erwarteten Ausganges diese Volksbefragung nicht ungerne sehen würde, zum vornherein ausschalten. Dagegen weiss ich, dass es viele Freunde des Frauenstimmrechtes gibt, die mit mir dem Bundesrat auf dem vorgeschlagenen Wege nicht folgen können, weil sie ihn als unschweizerisch und der guten Sache abträglich empfinden. Ich konnte aus diesen Erwägungen in der Kommission, trotz meiner stets sehr gouvernementalen Einstellung, dem Bundesrat und auch der Merheit der Kommission nicht beipflichten und fühle mich verpflichtet, das, was ich in der Kommission vorgebracht habe, auch hier kurz bekanntzugeben.

Die Ausgangssituation ist folgende: Alle Bestrebungen, das Frauenstimmrecht in den Kantonen und Gemeinden einzuführen, sind bisher gescheitert. Nun will der Bundesrat, wohl nicht ganz aus freien Stücken, sondern durch Postulate dazu veranlasst, den Versuch wagen, diese staatspolitisch so eminent wichtige Neuerung auf der höchsten Ebene des Bundes zu verwirklichen. Dass dies nicht der normale und bewährte schweizerische Weg ist, kann kaum bestritten werden. Alle wichtigen Institutionen unseres Landes sind denn auch auf dem Boden der Gemeinden und Kantone entstanden und erst nach der Bewährung im kleinern Gemeinwesen schliesslich durch Verfassung und Gesetzgebung des Bundes übernommen worden. Einige wenige Beispiele sollen Ihnen die Richtigkeit dieser Feststellung beweisen. Dass der Bund der Eidgenossen selbst aus dem Zusammenschluss der auf den Gemeinden beruhenden Kantone hervorgegangen ist, bedarf keiner weitern Begründung. Auch das Stimmrecht der Männer hat sich, wie es die Botschaft ausführlich schildert, allerdings verschieden nach Art der Einführung und Kreis der Berechtigten, zuerst in den Kantonen entwickelt, bevor es die Verfassung des Bundesstaates auch für seine Angelegenheiten stipulieren und gewährleisten konnte. Unsere Armee ist aus den kantonalen Kontingenten hervorgegangen, und Artikel 19 BV spricht heute noch von den Truppenkörpern der Kantone. Die verfassungsmässigen Grundlagen für die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafrechtes konnten erst zu Ende des letzten Jahrhunderts geschaffen werden, nachdem vorher jeder Kanton sein eigenes Recht hatte, und Organisation, Verfahren und Rechtsprechung verblieben auch weiterhin bei den Kantonen. Jeder Sammler von Münzen und Marken weiss, dass seine wertvollsten Stücke aus der Zeit herrühren, da man vom Münz- und Postregal des Bundes noch nichts wusste, da diese Hoheitsrechte noch bei den Kantonen lagen. Diese wenigen Beispiele zeigen uns mit aller Deutlichkeit, wie alle unsere heute dem Bunde zustehenden Institutionen lange vorher in den Kantonen ihre Bewährungsprobe bestanden haben und erst später, gestützt auf diese Bewährung, beim Bunde vereinheitlicht werden konnten. Damit soll aber keineswegs behauptet werden, dass unsere moderne Zeit nicht Ausnahmen von dieser Staatsmaxime zulassen würde, und wir alle kennen aus unserer parlamentarischen Tätigkeit der letzten Zeit solche Beispiele. Beim Stimmrecht dürfte aber dies nicht zutreffen, handelt es sich doch dabei um einen der Grundsätze unserer Demokratie, für die der Weg von unten nach oben auch heute noch angezeigt ist. Diese Schwäche seiner Vorlage ist auch dem Bundesrate bekannt, und er hat sich mit ihr

auf den Seiten 111–114 der Botschaft in anerkennenswerter Offenheit auseinandergesetzt. Ich könnte zur Begründung meiner Bedenken keine bessern Worte finden, als sie dort aufgezeichnet und von den Herren Kollegen gewiss zur Kennsnis genommen worden sind. Leider können mich die Argumente, die den Bundesrat trotz den auch von ihm anerkannten Einwänden dazu geführt haben, uns den ungewohnten Weg über den Bund zu Kanton und Gemeinde vorzuschlagen, nicht überzeugen, und ich muss sagen, dass mir diese Beweisführung viel weniger einleuchtet als die Widerlegung der grundsätzlichen Einwände gegen das Frauenstimmrecht. Ich werde später noch darauf zurückkommen.

Vorerst aber soll noch geprüft werden, welches die Auswirkungen wären, wenn dieser ungewohnte Weg zum Ziele und damit zur Verwirklichung des Frauenstimmrechtes auf eidgenössischer Ebene führen sollte. Wir bekämen damit die ausserordentliche Situation, dass die Frauen von einem Tage zum andern für die Abstimmungen im Bunde und die Wahlen des Nationalrates stimmberechtigt wären und selbst zu Mitgliedern des Nationalrates und des Bundesrates gewählt werden könnten, während ihnen vorübergehend oder dauernd das Mitspracherecht in den Gemeinden und Kantonen versagt bliebe. Dass die meisten von ihnen ohne genügende staatsbürgerliche und politische Schulung in diese Rechte eintreten würden, könnte ihnen nicht zum Vorwurf gemacht werden, wäre aber doch feste Tatsache. Wir Männer wissen es aus eigener Erfahrung, wie wir selbst durch die Schulung vorab in der Gemeinde ins politische Verstehen und Denken hineingewachsen sind und durch sie befähigt wurden, auch bei den schwierigen Entscheiden des Bundes verantwortungsbewusst mitzuwirken. Und wenn ich hier Umschau halte bei meinen Herren Kollegen, dann sehe ich in den meisten von ihnen Männer, die in den Behörden ihrer Gemeinden und Kantone das nötige Rüstzeug geholt haben, das sie befähigt, in den eidgenössischen Räten erfolgreich mitzuarbeiten. Alle diese Voraussetzungen würden bei den Frauen solange fehlen, als ihnen Gemeinden und Kantone die Mitarbeit in ihren Behörden versagen würden, womit bestimmt vorübergehend oder dauernd zu rechnen wäre. Und sodann frage ich Sie, ob es wünschenswert wäre, dass eine Kammer unserer Bundesversammlung, nämlich der Nationalrat, unter Mitwirkung der Frauen bestellt würde, während der Ständerat auf deren Stimmen und Sympathie verzichten müsste. Oder wäre es ein erhebliches Bild, wenn eine Nationalrätin oder gar eine Bundesrätin ein so hohes Amt im Bunde bekleiden könnte, zu Hause in der Gemeinde und im Kanton aber vom Stimmrecht ausgeschlossen wäre? Es liessen sich noch viele solcher Fragen stellen, die alle aufzeigen könnten, wie bedenklich es wäre, wenn man der Mehrheit der Stimmberechtigten im Bunde, und das wären nämlich die Frauen weitaus, die Mitverantwortung im Bunde überbinden würde, bevor sie nur die Möglichkeit hätten, sich in Gemeinde und Kanton darauf vorbereiten und rüsten zu können. Und würde es für sie nicht viel mehr bedeuten, wenn sie am Geschicke der ihnen viel näher liegenden Gemeinde tagtäglich mitwirken könnten, als wenn sie alle vier Jahre einige Nationalräte wählen oder an gelegentlichen eidgenössischen Abstimmungen teilnehmen könnten?

Wenn wir aus diesen und vielen andern Erwägungen zum Schlusse kommen, dass der vorgeschlagene Weg als nichtschweizerisch ungeeignet ist und daher nicht beschritten werden darf, befinden wir uns in allerbester Gesellschaft. Noch in seinem Berichte vom 2. Februar 1951 hat nämlich der Bundesrat selbst 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 und erst später durch die Eidgenossenschaft zu übernehmen sei, wenn einige Erfahrungen auf dem Boden des kommunalen und kantonalen Rechtes gesammelt sein werden. Diese Überlegungen gelten heute noch, haben doch alle seither auf kantonalem Boden unternommenen Vorstösse zu keinem positiven Resultat geführt, so dass heute konkrete Erfahrungen ebensowenig vorliegen, wie anno 1951. Wenn der Bundesrat trotzdem nun eine andere Stellung einnimmt, dann dürfte dies auf die erwähnten Postulate und vielleicht auch auf die Hoffnung zurückzuführen sein, über den Weg einer Volksbefragung eine Bestätigung der Richtigkeit der bisherigen Stellungnahme zu erhalten. Jedenfalls vermögen die für diesen Frontwechsel auf Seite 114 der Botschaft angeführten Argumente nicht zu überzeugen.

Kommen wir somit zum Schlusse, dass die Vorlage des Bundesrates unzweckmässig sei, dann könnten wir uns mit ihrer Ablehnung begnügen. Allein die Sache hat heute noch eine andere Seite. Im Zusammenhang mit der in den letzten Jahren fast chronisch gewordenen Verwerfung unserer Verfassungs- und Gesetzesvorlagen durch das Volk sind uns vehemente Vorwürfe nicht erspart geblieben. So hielt man uns den Mangel an Schulterschluss mit dem Volke vor, man bezichtigte uns der Missachtung von Ansichten und Stimmungen des Volkes, man sprach sogar von einem eidgenössischen Malaise und von einer Krise des Vertrauens zwischen Volk einerseits und Bundesrat und Bundesversammlung anderseits. Ohne uns das Recht freier, in eigener Verantwortung liegender Entschliessung absprechen zu lassen, müssen wir doch zugeben, dass jenen Vorwürfen eine gewisse Berechtigung nicht abzusprechen ist, und dass wir vielleicht gelegentlich rascher und besser zum Ziele gelangt wären, wenn wir der Stimme des Volkes mehr Gehör geschenkt hätten. Den beiden letzten Verfassungsvorlagen wäre derart bestimmt ein besseres Los beschieden worden. Ich glaube daher, dass wir nicht wieder in den alten Fehler verfallen dürfen, sondern dass wir gerade in einer so delikaten Frage wie das Frauenstimmrecht auch die Frage der materiellen und zeitlichen Opportunität nicht ausser Beachtung lassen dürfen. Wir müssen dies sogar im vorliegenden Falle um so eher tun, als sich diese Frage mit aller Eindeutigkeit und Klarkeit dahin beantworten lässt, dass Volk und Stände heute die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten entschieden ablehnen werden. Um zu dieser Erkenntnis zu kommen, bedarf man keines Gallup-Institutes, ein Blick auf die bisherige Entwicklung dieses Problems auf kantonalem Boden genügt vollauf. Nachdem es sich bei der Vorlage des

Bundesrates um die Einführung des integralen Frauenstimmrechtes handelt, wollen wir kurz feststellen, welches Schicksal bisher analogen Vorstössen auf kantonalem Boden beschieden war.

Die Resultate der Volksbefragung in sieben Kantonen zeigen folgendes Bild: Im Kanton Zürich sind drei Vorlagen verworfen worden mit ablehnenden Mehrheiten von 80,4, 77,5 und 71,5%. Die Landsgemeinde des Kantons Glarus hat das Frauenstimmrecht mit grossem Mehr verworfen. Im Kanton Basel-Stadt haben die Stimmberechtigten viermal abgelehnt, und zwar mit Mehrheiten zwischen 70,8 und 54,9%. Baselland hat mit einer Mehrheit von 73,5% verworfen. Im Kanton St. Gallen unterlag eine Vorlage mit einer verwerfenden Mehrheit von 68,4%. Der Kanton Tessin lehnte mit 77,2% ab und der Kanton Neuenburg mit 69,2%. Im Kanton Genf schliesslich sind vier Vorlagen mit Mehrheiten zwischen 68 und 56,3% verworfen worden. In den übrigen 17 Kantonen ist die Frage bisher überhaupt noch nie bis zum Stadium der Volksbefragung vorgedrungen.

Erwähnenswert ist sodann speziell noch die Tatsache, dass bisher alle Versuche der Einführung des integralen oder beschränkten Frauenstimmrechtes in Angelegenheiten der Gemeinden ebenfalls gescheitert sind.

Angesichts dieser Tatsachen wird wohl niemand, der die Situation real beurteilt und sich nicht einem Wunschtraum hingibt, der Vorlage des Bundesrates auch nur die geringste Chance auf Erfolg einräumen. Wer ins Volk hinaushorcht, wird in diesem Urteil nur bestärkt. Selbst aus parlamentarischen Kreisen hat der Sprechende nur negative Prognosen gehört, die schwanken zwischen einer stillen Beerdigung und einem Staatsbegräbnis erster Klasse. Diese Situation ist natürlich auch dem Bundesrat nicht unbekannt, und es ist unverkennlich, dass auch aus seiner Botschaft eine gewisse Resignation spricht. Er glaubt aber, in der Tatsache, dass bei einigen kantonalen Abstimmungen sich ein Rückgang der Neinstimmen feststellen lässt, ein positives Element gefunden zu haben. Dies soll nicht bestritten werden, doch zeigen sich aber auch Rückschläge, so zum Beispiel in Genf, wo in der letzten Volksbefragung der Prozentsatz der Verwerfenden grösser war als in der vorletzten. Wenn der Bundesrat aber glaubt, mit seiner Vorlage dem Frauenstimmrecht neue Impulse zu verschaffen, so könnte er sich leicht getäuscht sehen. Schon der Zeitpunkt der Publikation seiner Botschaft im Momente, wo das Frauenstimmrecht im Kampfe um den Verfassungsartikel über den Zivilschutz eine entscheidende Rolle spielte, war recht unglücklich und hat weder dem Frauenstimmrecht noch dem Zivilschutz genützt. Auch einige im gleichen Zusammenhang vorgekommene Frauendemonstrationen waren der Sache gewiss nicht förderlich. So ist denn höchst zweifelhaft, ob sich das politische Klima seit den letzten kantonalen Entscheidungen verbessert hat. Ich befürchte eher, dass durch die erwähnten Ereignisse der Boden wieder steiniger geworden ist. Auch von dem zu erwartenden Abstimmungskampf darf kaum ein neuer Impuls für das Frauenstimmrecht erhofft werden, wird er nun doch auch in jene Bezirke getragen, wo bisher die Leidenschaften noch nie entfacht wurden und wo der Versuch, diese Neuerung von aussen in die Domäne zu bringen, als unerwünschte Einmischung abgelehnt werden wird. Eine wuchtige Verwerfung dieser Vorlage durch Volk und Stände hätte aber bestimmt auch ihre Einwirkungen auf die Situation in den Kantonen und müsste künftige kantonale Entscheide negativ beeinflussen.

So verbleibt denn schliesslich nur noch das Argument, man müsse Volk und Ständen Gelegenheit zur Stellungnahme verschaffen, um dadurch Schlüsse zu erhalten für das weitere Vorgehen auf kantonalem Boden. Wir glauben uns nicht zu täuschen in der Annahme, dass diese Überlegung entscheidend war für die Stellungnahme einiger Kollegen der Mehrheit der Kommission. Anders wäre es nicht erklärlich, wie Politiker, die auf kantonalem Boden Gegner waren, heute nun zur Vorlage des Bundesrates stehen. Mit einer solchen Abklärung hat es nun aber seine besondere Bewandtnis. Einmal ist es ein Novum, eine Abklärung politischer Verhältnisse in den Kantonen über den Weg einer Abstimmung über eine Verfassungsreform vorzunehmen. Dies erscheint mir nicht nur recht abwegig zu sein, sondern auch politisch gefährlich, was um so schwerer wiegt, als eine solche Abklärung gar nicht nötig ist, und wenn sie schon vorgenommen werden will, auf kantonalem Boden viel einfacher und billiger gelöst werden kann als über den dornenvollen und kostspieligen Weg einer eidgenössischen Volksbefragung. Noch kritischer erscheint aber dieser Weg, wenn man weiss, dass man sich von ihm eine indirekte Beeinflussung der künftigen Entscheidungen der Kantone verspricht. Dies kommt einer Einmischung in die Souveränität der Kantone und die Autonomie der Gemeinden gleich, die um so gefährlicher erscheint, als man heute schon die Ansicht vertreten hört, dass nach Einführung des Frauenstimmrechtes beim Bund man die Kantone gemäss Artikel 4 der Bundesverfassung zwingen könnte, ein Nämliches zu tun. Eine solche Betrachtungsweise verdient jedenfalls gerade im Ständerat eine ganz deutliche Zurückweisung, und ich möchte meinen Herren Kollegen ein eindrückliches *Caveant senatores* zurufen. Jedenfalls müssen wir die Auffassung, dass die Vorlage des Bundesrates allein schon in der Möglichkeit einer Volksbefragung und in der Beeinflussung späterer kantonaler Entscheide ihre Berechtigung finde, mit Nachdruck ablehnen.

Ich komme zum Schluss. Im ersten Teil meiner Ausführungen habe ich Ihnen die Gründe dargelegt, die es mir verunmöglichen, dem Bundesrat auf dem von ihm vorgezeichneten Wege zu folgen. Dieser Weg ist unschweizerisch, führt nicht zum Ziel und darf daher nicht beschritten werden.

Aber auch eine Ablehnung der Vorlage durch Volk und Stände vermöchte mich nicht zu befriedigen. Sie würde bedeuten, dass Bundesrat und Parlament erneut vom Volke desavouiert würden und wiederum den Vorwurf hören müssten, sie hätten den Stimmberechtigten schon wieder eine Verfassungsänderung vorgeschlagen, ohne der Stimmung im Volke Rechnung zu tragen, und sogar in der klaren Erkenntnis, dass diese von Volk und Ständen abgelehnt würde. Der Einwand, dass es sich ja nur um eine abklärende Befragung handelt, ist nicht stichhaltig, denn der Entscheid wird nicht darum gehen, sondern um die Annahme oder Ver-

werfung einer das Frauenstimmrecht einführenden Verfassungsreform.

Besonders aber müsste ich einen verwerfenden Entscheid bedauern im Hinblick auf seine politischen und psychologischen Auswirkungen. Er würde nämlich dem Problem der Erteilung der politischen Rechte an die Frau nicht nur keine neuen Impulse verschaffen, sondern die Aussichten seiner Verwirklichung in Kantonen und Gemeinden ganz wesentlich verschlechtern. Der Abstimmungskampf würde bestimmt die Leidenschaften neu entfachen, und die Absicht, über den Weg der Bundesgesetzgebung Einfluss zu nehmen auf die Gestaltung in den Kantonen müsste gerade dort, wo die Gemüter bisher noch ruhig waren, einer neuen Gegnerschaft rufen. Ich weiss, dass mein Votum vielen Anhängerinnen des Frauenstimmrechts Enttäuschung bereiten muss, was mir leid tut, aber auf lange Sicht wird sich diese Stellungnahme durchaus als vorteilhaft erweisen. Geduld ist eine der hervorragendsten Tugenden der Frau. Wenn sie sie auch in dieser Frage auszuüben weiss, dann wird sie ihr bestimmt einmal Rosen bringen. Heute aber auf diesem Kampf bestehen zu wollen, hiesse Dornen rufen, statt Rosen.

Nachdem ich der Vorlage nicht zustimmen kann und mir auch ihre Verwerfung nicht wünschenswert erscheint, kommt für mich nur ein Weg in Frage, der beides vermeidet. Dies ist möglich, wenn wir die Vorlage Volk und Ständen nicht unterbreiten, was zu geschehen hat, wenn wir nicht auf sie eintreten. Ich komme daher, wenn auch aus ganz andern Motiven, zum nämlichen Schlusse wie Herr Kollege Stöckli. Ich stimme für Nichteintreten. Ich bitte meine verehrten Kollegen, ein Gleiches zu tun und damit zu bekunden, dass sie willens sind, dieses wichtige Problem auf dem typisch schweizerischen Wege verwirklichen zu helfen, der allein der föderativen Struktur unseres Staates entspricht.

Tschudi: Angesichts der politischen und menschlichen Bedeutung der Vorlage ist eine eingehende Diskussion in unserm Rat bestimmt am Platz. Als überzeugter Anhänger des Frauenstimmrechtes vermag ich zwar den umfassenden Bericht des Bundesrates, der alle Aspekte des Problems mit grösster Gründlichkeit behandelt, und auch dem sehr aufschlussreichen, klaren Referat des Herrn Kommissionspräsidenten kaum neue Argumente beizufügen. Ich möchte dennoch den Antrag auf Eintreten mit einigen Bemerkungen unterstützen, nachdem zwei Gegner eingehend ihren Standpunkt vertreten haben.

Die schweizerische Demokratie beruht auf der Idee der Gleichberechtigung aller Menschen. Jeder Erwachsene soll an der staatlichen Willensbildung mitwirken. Die historisch bedingte Beschränkung der politischen Rechte auf die Männer scheint mir nicht gerechtfertigt zu sein. Die intellektuellen Fähigkeiten und die charakterlichen Eigenschaften, die für die Mitarbeit in der Demokratie erforderlich sind, stehen in keiner Weise im Zusammenhang mit dem Geschlecht des Bürgers. Die Frauen haben ein genau so gutes und gesundes Urteil in Sachfragen, über welche abzustimmen ist, wie die Männer. Bei Wahlen ist die Menschenkenntnis entscheidend. Auch hier stehen die Frauen den Männern bestimmt nicht nach. Das Verantwortungsbewusstsein ist bei den Frauen ebenso stark ausgebildet wie bei uns. Wenn wir objektiv sein wollen, müssen wir leider feststellen, dass ein Teil der stimmberechtigten Männer von ihren politischen Rechten keinen Gebrauch macht; sie gehen zur Urne, ohne das zum Entscheid stehende Problem gründlich genug studiert zu haben.

Die Einführung des Frauenstimmrechts bedeutet, wie dies der Referent schon sagte, einen Akt der Gerechtigkeit. Sie führt zur Vervollkommnung unserer Demokratie. Es handelt sich meines Erachtens um die Fortsetzung der Entwicklung, die früher die Ausdehnung des Stimmrechtes auf alle Männer brachte, indem die Beschränkung auf die vermöglichen Bürger aufgehoben wurde.

Als Sozialdemokrat freue ich mich ganz besonders, dass der Bundesrat und die Kommission das Frauenstimmrecht mit dieser Intensität befürworten. Es handelt sich um ein Postulat, das meine Partei seit Jahrzehnten vertritt und das zu ihren wichtigsten Programmpunkten gehört. Wir begrüssen es daher sehr, dass die Einführung nun im Bund konkret vorgeschlagen wird.

Es liegt mir aber fern, nur das Positive erwähnen und die weniger günstigen Momente verschweigen zu wollen. Ich muss deshalb zugeben, dass leider noch nicht alle Männer, die meiner Partei ihre Stimme zu geben pflegen, für das Frauenstimmrecht gewonnen sind. Auch bei den Arbeitnehmern besteht eine Gegnerschaft. Gerade wir Sozialdemokraten haben daher noch erhebliche Aufklärungsarbeit zu leisten.

Im Bericht des Bundesrates wird die interessante Frage aufgeworfen, wie die Frau parteipolitisch wähle. An Hand von Statistiken aus Deutschland, Norwegen und Frankreich gelangt die Botschaft zur Erkenntnis, dass die Frauen mehr als die Männer den Rechtsparteien zuneigen. Die wiedergegebenen Zahlen sind frappant. In Frankreich und Norwegen entfallen auf 100 sozialistische Wähler 60 Männer und 40 Frauen. Diese wahlpolitisch an sich ungünstige Perspektive veranlasst uns Sozialdemokraten aber nicht, von diesem grundsätzlich als richtig anerkannten Ziel abzugehen. Sie ersehen daraus, dass unsere Zustimmung zum Frauenstimmrecht nicht aus opportunistischen Erwägungen erfolgt. Wenn sie für uns in dieser Frage massgebend wäre, müssten wir auf der Seite der Gegner der Vorlage stehen.

Immerhin gebe ich der Hoffnung Ausdruck, dass die klugen Schweizer Frauen in parteipolitischer Hinsicht für uns günstiger entscheiden werden als ihre ausländischen Kolleginnen.

Es ist sehr zu begrüssen, dass die Kommission unseres Rates die Fassung des Bundesbeschlusses ganz entscheidend vereinfacht hat. Der neu vorgeschlagene Artikel 74 bedeutet eine einwandfreie Grundlage für die politischen Rechte der Frau. Durch diese Generalklausel wird die Vorlage für die Stimmbürger verständlich. Systematisch gehört die Regelung in Artikel 74 der Verfassung, der vom Stimmrecht handelt, nicht zu Artikel 4, wie dies auch schon vorgeschlagen wurde.

Heute wird, vor allem von Herrn Dr. Haefelin, das Frauenstimmrecht weniger als solches bekämpft, sondern es wird verlangt, das Frauenstimm-

recht sei in der Gemeinde und in den Kantonen einzuführen, bevor der Bund darauf einzutreten habe. Es ist richtig, dass viele Neuerungen in unserm Bundesstaat ihren Weg über Gemeinden und Kantone gemacht haben. Jedoch kommt diese Regelung nicht für alle Probleme in Betracht. Die Frage der Einführung des Frauenstimmrechts ist nun auf eidgenössischen Boden gestellt. Durch die Ablehnung wird man dem Frauenstimmrecht sicher nichts nützen. Nun muss auf eidgenössischem Boden ein Entscheid getroffen werden. Wir können nicht dem Entscheid ausweichen und die Kantone wieder vorschieben. Zu beachten ist auch, dass es sich keineswegs um eine mehr lokale Frage handelt, sondern um ein grosses staatspolitisches Problem. Für die Schweiz ist die Zuerkennung der politischen Rechte an die Hälfte der Bevölkerung wohl das wichtigste verfassungsrechtliche Problem, das wir überhaupt noch zu lösen haben. Bei dieser grundsätzlichen Bedeutung des Problems erscheint es mir gar nicht als unrichtig, dass die Stimmbürger des ganzen Landes nun die Frage zu entscheiden haben werden.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch eine Bemerkung zum Problem der Heraufsetzung der Ziffern für Initiative und Referendum, über das auch der Herr Referent gesprochen hat. In meiner Fraktion sind die Meinungen zu dieser Frage geteilt. Angesichts der Verdoppelung des Wahlkörpers erscheint die Erhöhung der notwendigen Zahlen als gegeben. Der einzige, allerdings nicht leicht zu nehmende Einwand, der erhoben werden kann, liegt darin, dass diese Bestimmung abstimmungspolitisch eine Belastung der Vorlage bedeuten könnte. Ob dies zutrifft, ist nicht leicht zu entscheiden. Auch ein Verzicht auf die Erhöhung der Ziffern könnte einzelne Stimmbürger verägern. Bei dieser Sachlage hat die Kommission einen Kompromiss gesucht. Sie schlägt wohl eine Erhöhung der Ziffern vor, aber nicht eine Verdoppelung, wie der Bundesrat dies beantragt hatte. Vielleicht liegt darin eine günstige Regelung. Jedenfalls möchte meine Partei keine Bestimmung in die Vorlage aufnehmen, welche sich als Belatung für die Abstimmung über das Frauenstimmrecht auswirken würde.

Wie ich einleitend schon gesagt habe, empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Christen: Als Vertreter eines Landsgemeindekantons habe ich in der Kommission Bedenken gegen die Einführung des Stimm- und Wahlrechtes der Frau in eidgenössischen Angelegenheiten zum Ausdruck gebracht.

In Artikel 74, letzter Absatz, der heute zur Diskussion stehenden Vorlage ist in der Folge ausdrücklich vermerkt, dass „in Angelegenheiten eines Kantons oder einer Gemeinde sich die Stimm- und Wahlfähigkeit nach dem Rechte des Wohnsitzes beurteilt. Die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes in solchen Angelegenheiten bleibt den Kantonen freigestellt." Die Vorlage hat durch diese ergänzende Bestimmung viel von ihrer Härte verloren, indem dadurch deutlich dargetan wird, dass die Kantone nicht und auch nicht durch einen bundesgerichtlichen Entscheid, wie mit Recht befürchtet wurde, zur Einführung des Stimm- und Wahlrechtes der Frauen gezwungen werden können. Soweit geht die neue Formulierung in Ordnung.

In der praktischen Anwendung beurteilt, sieht die Sache für die Landsgemeindekantone jedoch etwas anders aus. Angenommen, das Stimm- und Wahlrecht der Frauen in eidgenössischen Angelegenheiten wird Tatsache, dann wird ohne Zweifel dessen Einführung auch in Kantonsangelegenheiten früher oder später verlangt und möglicherweise auch durchgesetzt. Dies bedeutet die Abschaffung der Landsgemeinde. Zu dieser Ansicht komme ich in Würdigung verschiedener organisatorischer und persönlicher Umstände, die mit der Abhaltung und Durchführung einer Landsgemeinde verbunden sind. Das Stimmrecht an der Landsgemeinde wird durch das Handmehr ausgeübt. Es braucht somit die persönliche Anwesenheit des Stimmberechtigten. Eine Zweiteilung ist ausgeschlossen. Die Landsgemeinde zum Beispiel in Nidwalden und übrigens auch in den weitern Landsgemeindekantonen findet an einem, vielfach durch die Kantonsverfassung fest bestimmten Tag und Zeitpunkt statt, und zwar an einem zentral gelegenen Ort, wo sich die Stimmberechtigten männlichen Bürger aus allen Gemeinden des Kantons zusammenfinden, um das Stimmrecht auszuüben. Es ist undenkbar, dass gleichzeitig mit dem männlichen Stimmvolk auch die Frauen von zu Hause wegbleiben können.

Der Nidwaldner Stimmbürger und Politiker ist nicht schlechter, aber auch nicht besser als anderswo. Es wird im Zuge der Landsgemeindeverhandlungen, in der Hitze des Gefechtes, wie früher auch in Zukunft Auseinandersetzungen geben, die insbesondere im Beisein von Frauen zu einem zwar unerwünschten, jedoch nicht vermeidbaren, unwürdigen Verhandlungsverlauf führen können.

Man kann über den Wert oder Unwert der Landsgemeinde verschiedener Meinung sein. Da, wo diese aufgegeben worden ist, oder deren Stimmwirkung eingeschränkt wurde, hatte es seine besondern Gründe. Die Verlautbarungen sind nicht selten, wo dem alten Rechte nachgetrauert wird. Meinerseits besuche ich die Landsgemeinde seit über vierzig Jahren. Nicht immer hat sich die Mehrheit der Stimmenden meinen Voten angeschlossen. Aber auch hier hat das Volk bei seinen Entscheidungen immer recht. In der Grosszahl der Landsgemeindegeschäfte hat die gegenseitige persönliche Aufklärung und der persönliche Kontakt der Stimmbürger unter sich stark überwiegend zu den dem Volk am besten dienenden Entscheiden geführt. Einmal im Jahr müssen die Behörden dem Stimmbürger von Mann zu Mann Red und Antwort stehen.

Als gesetzgebende Behörde und Wahlbehörde erledigt die Landsgemeinde in der Regel, entsprechend den Bestimmungen der Kantonsverfassung, die Geschäfte des Kantons am Landsgemeindetage für das ganze Jahr. Wenn auch nicht selten mehr oder weniger leidenschaftliche Auseinandersetzungen der Landsgemeinde vorausgehen, ist nach dem Landsgemeindetag wieder Ruhe im Land. Die Landsgemeinde unserer Kantone zeigt sich auf Jahrhunderte zurück als eine würdige, den Wechselfällen der Geschichte angepasste Institution. Wir wollen und können deren Weiterbestand nicht in Frage stellen.

Die Schweizer Frau hat in unserm Land eine allgemein geachtete und sozial weithin gesicherte Stellung inne. Durch deren vermehrten Einbezug in

die politischen Auseinandersetzungen hat die Schweizer Frau nichts zu gewinnen, sondern nur zu verlieren. Der Wirkungsbereich der Frau ist die Familie. Haben wir ein Interesse daran, vermehrt die Politik in die Familie zu tragen und damit einen Unruheherd aufzuzeigen, der nicht nur das Verhältnis zwischen den Ehegatten belastet, sondern möglicherweise auch noch vorzeitig die volljährigen Kinder aus dem Hause treibt?

Ich bedaure, und mit mir viele Mitbürger und auch Mitbürgerinnen, dass in einer Zeit der allgemein zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Spannung über unsere Grenzen hinaus die Öffentlichkeit mit dieser sicher nicht absolut notwendigen Vorlage belastet werden muss.

Aus den vorstehend erwähnten Erwägungen heraus sehe ich mich veranlasst, im wohlabgewogenen Interesse der Familie und des Landes gegen die Vorlage meine Stimme abzugeben.

Ullmann: Wir reden seit Jahrzehnten vom Frauenstimmrecht, haben uns aber nie dazu aufraffen können, es zu gewähren; wir gehen wie die Katze immer um den heissen Brei herum. Es ist verdienstvoll, dass der Bundesrat sich entschlossen hat, diese höchst wichtige Angelegenheit einmal wirklich von Grund auf zu durchleuchten. Er hat sich die Aufgabe nicht leicht gemacht. Er ist mit einer Gründlichkeit ohnegleichen in die Materie eingedrungen, und noch selten haben wir eine derart gut ausgearbeitete Botschaft vorgelegt bekommen.

Der Referent hat ja bereits auf die wesentlichen darin enthaltenen Gedanken hingewiesen. Eine Wiederholung möchte ich mir ersparen. Bei der Beurteilung der Angelegenheit stellt sich für mich hauptsächlich eine Frage, die zu beantworten ist: „Haben es die Schweizer Frauen verdient, die gleichen politischen Rechte zu erhalten wie die Männer, oder haben sie es nicht verdient?" Wenn wir gerecht sein wollen, müssen wir diese Frage mit einem klaren Ja beantworten. Denken wir uns nur um nicht ganz fünfzig Jahre zurückversetzt! Damals brach der Erste Weltkrieg aus. Alle wehrfähigen Männer wurden aus Familie und Wirtschaft herausgerissen. Wer sorgte damals dafür, dass die Familien beieinander bleiben konnten? Und wer ermöglichte unter unsäglicher Arbeitsleistung den Weiterbetrieb der gesamten Wirtschaft? Es waren unsere Frauen. Ihnen ist es auch zu verdanken, wenn in den späteren, schweren Krisenjahren viele Familien, trotz schwerster Entbehrungen, nicht auseinanderfielen. Während des Zweiten Weltkrieges wiederholten sich die Verhältnisse des ersten. Und wiederum waren es die Frauen, die tapfer durchhielten. Wie sieht es heute aus? Überall in Familie und Wirtschaft stehen die Frauen auf verantwortlichem Posten und handeln und arbeiten mindestens so pflichtbewusst wie ein grosser Teil der Männer.

Vielfach wird behauptet, man könne der Frau das Stimmrecht nicht geben, weil sie nicht in der Lage sei, logisch zu denken, sondern alle Fragen nur gefühlsmässig beurteile. Ich glaube aber, diese Auffassung ist unrichtig, zum mindesten sehr stark übertrieben. Wenn wir in unserm näheren Bekanntenkreis Umschau halten, so müssen wir feststellen, dass prozentual mindestens ebensoviele Frauen wie Männer in der Lage sind, sich ein klares Urteil über alle Fragen, die sich in der Öffentlichkeit stellen, zu fällen. Wenn dann und wann bei Beurteilung politischer Fragen das menschliche Gefühl ein wenig überwiegt, ist das kein Fehler. Übrigens wäre es auch kein Schaden, wenn ab und zu auch männliche Politiker etwas mehr mit dem Herzen Politik treiben würden als immer nur mit ihrem sogenannten klaren Verstand (Heiterkeit). Ich bin überzeugt, dass die Frauen die politische Gleichberechtigung verdienen und bin somit für die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts und daher für Eintreten auf die Vorlage.

M. **Fauquex:** Lorsque les femmes auront le droit de vote, je ne pense pas qu'il y aura quelque chose de changé ou d'amélioré dans l'orientation de notre politique fédérale. La façon dont les hommes font actuellement usage de leur droit de vote est déjà si scandaleuse que cela ne saurait empirer encore.

Contrairement à ce que croient certains, la femme ne se désintéresse pas de la politique. Bien au contraire! Elle joue déjà un rôle certain en influençant le vote de son mari avant que ce dernier se rende aux urnes. Mais il n'y a pas que les femmes mariées qui restent à leur foyer pour préparer la soupe du mari qui rentre de la landsgemeinde. Il y a aussi les veuves, les femmes abandonnées, les célibataires. Comme les hommes, elles sont soumises aux lois de notre pays. Si elles n'ont jamais reçu leur carte d'électrice, elles n'ont pas été oubliées par le fisc! L'équité commande de leur accorder maintenant le droit de vote.

Si je suis partisan du suffrage féminin, ce n'est pas par sentimentalité mais par esprit de justice. Si je voulais faire du sentiment et rechercher la popularité, étant donné l'élégante garniture de la tribune publique, je dirais bien haut ce que je pense dans le fond de mon cœur: la femme n'est pas l'égale de l'homme, elle lui est bien supérieure! *(Rires).*

Mais il ne s'agit pas de cela.

Comment soutenir que les femmes suisses ne doivent pas participer à la vie politique du pays, alors qu'elles ont – le service militaire excepté – les mêmes devoirs, les mêmes obligations, les mêmes charges que les hommes? Elles exercent des professions. Des femmes éminentes sont médecins, avocats, juges au tribunal, directrices d'importantes entreprises ou associations. Le moment est enfin venu de donner au peuple suisse l'occasion de se prononcer par un oui ou par un non sur la question de savoir si la femme doit participer à la vie politique du pays.

Si cet objet passe le cap parlementaire, quelle sera l'issue du scrutin populaire? Je l'ignore mais je suppose que notre peuple n'est peut-être pas encore assez mûr pour se prononcer maintenant déjà d'une façon affirmative. Qu'importe! Même si le peuple repousse cette fois le suffrage féminin, nous aurons une précieuse indication sur la «Stimmung» des Confédérés. Certains cantons acceptants pourront ainsi reprendre le problème pour eux-mêmes, en suivant la voie de service désirée par notre collègue, M. Haefelin.

Je vous recommande d'entrer en matière sur cet important projet.

M. **Bourgknecht:** Je me suis prononcé en faveur du projet du Conseil fédéral, tel que la commission l'a modifié. Je reconnais volontiers que l'oponion contraire – MM. Stöckli, Haefelin et Christen viennent d'en fournir la preuve – peut être défendue par des arguments dignes d'attention et qui sont loin d'être dépourvus de pertinence.

Je suis tout simplement de ceux qui pensent que, malgré tout, le poids des arguments positifs l'emporte sur celui d'objections auxquelles, durant nombre d'années, je n'ai pas été insensible.

Le projet du Conseil fédéral semble devoir être pris en considération pour des motifs d'ordre bien différent. D'une part, l'introduction du suffrage féminin paraît répondre à un postulat de simple justice. Il ne faut pas chercher beaucoup plus loin l'argumentation déterminante.

On cherche en vain la raison décisive – à moins que ce ne soit la raison du plus fort, qui n'est pas nécessairement la meilleure – de refuser aux femmes suisses l'exercice d'un droit que nombre d'entre elles revendiquent. Sans méconnaître que, dans leur majorité, elles n'y tiennent vraisemblablement pas particulièrement, sans ignorer les difficultés pratiques qu'une généralisation du suffrage féminin fera naître dans les communes et les cantons qui connaissent encore les assemblées primaires d'électeurs – assemblées communales, landsgemeinde, etc. – (ma ville connaît encore l'assemblée des contribuables, à laquelle il appartient de fixer le taux des impôts – je crois qu'on ne saurait indéfiniment tenir à l'écart de la vie publique celles des femmes qui désirent y prendre part, cela à un moment où le corps électoral masculin déserte dans des proportions inquiétantes les scrutins, tout particulièrement à l'occasion des votations. On peut espérer que la participation du corps électoral féminin sera pour l'électeur masculin un stimulant qui le ramènera aux urnes.

On ne saurait perdre de vue que le rôle de la femme est de nos jours différent de celui qu'il était il y a quelques décennies encore. Il est incontestable que la vie leur impose aujourd'hui des tâches d'ordre privé, économique, civique, fiscal, voire paramilitaire, qui vont bien au-delà des seules tâches exclusivement familiales qui étaient traditionnellement les leurs. La femme suisse est, dans sa généralité, digne au même titre que l'homme de la confiance qu'elle sollicite. Les temps sont révolus où l'homme, le «seigneur» comme on l'appelle encore dans le savoureux patois de mon pays, pouvait revendiquer pour lui, sans crainte d'être démenti et, surtout, sans crainte d'un certain ridicule, le monople de l'intelligence et des vertus civiques.

Les expériences faites dans d'autres pays, dont l'exemple n'est pas à lui seul déterminant d'ailleurs, ont au surplus prouvé que l'unité de la famille ne paraissait pas être compromise par le suffrage féminin. D'ailleurs, n'enregistrons-nous pas, en matière de divorce, de tristes records, quand bien même la femme suisse ne vote pas?

Je n'insiste pas, je n'ai pas la prétention de convaincre en une matière qui relève de la conscience de chacun. Mais il me paraît opportun que la question soit posée à l'ensemble du corps électoral suisse, pour qu'il se prononce. Je regrette, soit dit en passant, que les femmes suisses ne soient pas simultanément consultées ou qu'elles n'aient pu l'être préalablement. Cette consultation eût fourni de précieuses indications.

On ne saurait guère se bercer d'illusions. Le résultat sera négatif. Il est exclu que le projet réunisse la double majorité du peuple et des Etats. Est-ce une raison de l'abandonner? Non! Une idée juste chemine et finira par triompher. Sur le plan des idées, le Parlement doit être un guide et prendre ses responsabilités. Le peuple, même s'il le désavoue, ne le lui reprochera pas. D'autres occasions doivent permettre de combler ou, du moins, de ne pas creuser davantage le fossé qui sépare trop souvent le peuple de ses élus. Sur ce point, je rejoins M. Haefelin.

Le chemin à parcourir sera encore long. Il est douteux que nous en voyons les uns et les autres l'aboutissement. Les protagonistes du suffrage féminin peuvent et doivent le raccourcir. Ils en ont les moyens. On ne peut, dans cet ordre d'idées, que regretter l'attitude et l'agitation de certaines de nos féministes. Elles perdent de vue qu'elles font à leur cause beaucoup plus de mal que de bien. Confondre défense civile et exercice du droit de vote est une faute. Intervenir dans la réforme des finances fédérales dans le sens où elles l'ont fait en est une autre. Bien que partisan du suffrage féminin, je tiens à déclarer que nous ne sommes pas mûrs pour la mentalité et les ukases des Frauenvereine. On peut cependant penser, sans crainte de se tromper, que les femmes suisses sont, dans leur ensemble, moins agitées, plus raisonnables que quelques-unes de celles qui prétendent les représenter. Elles ont mieux à faire qu'à intervenir à tous propos et, surtout, hors de propos.

Il appartiendra aux femmes suisses, après le verdict populaire négatif, de poursuivre leurs efforts, dans l'objectivité et le calme et de gagner, aux yeux de l'électeur, les galons civiques que je suis prêt à leur accorder dès aujourd'hui, non pas à cause de celles qui prétendent parler en leur nom mais bien malgré ces avocates bruyantes et encombrantes!

Heer: Gestatten Sie mir als Vertreter eines Landsgemeindekantons und Vertreter eines an Bevölkerungszahl kleinen Standes einige Ausführungen zur Vorlage.

Ich unterstütze den Nichteintretensantrag der Herren Kollegen Haefelin, Stöckli und Christen. Zu den eingehenden Voten dieser Herren Kollegen möchte ich einige ergänzende Bemerkungen anbringen. Ich vertrete keineswegs die Auffassung, die Frau wäre nicht würdig, das Stimm- und Wahlrecht zu erhalten. Die geistige Fähigkeit, sich mit Problemen des politischen Lebens auseinanderzusetzen, ist der Frau so gut zu eigen wie dem Manne. In dieser Beziehung gehe ich mit Herrn Kollega Tschudi durchaus einig. Ich wende mich aber, wie Herr Kollega Haefelin, gegen den Weg, den der Bundesrat einschlagen will. Sollte die Bundesverfassung jetzt eine Revision im Sinne der Vorlage erfahren, so müsste das tiefgreifende Rückwirkungen auf die Kantone haben. Es würde im Bund zu einem Verfahren übergegangen, das zweifellos für die Zukunft präjudizierend wäre. Wohl sieht der Entwurf davon ab, das Stimm- und Wahlrecht der Frauen in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten in die

bundesrechtliche Regelung einzubeziehen. Absatz 2 des von der Kommission vorgeschlagenen neuen Artikels 74, Absatz 4, will dies noch ausdrücklich festhalten, wenn er sagt, dass in Angelegenheiten eines Kantons oder einer Gemeinde das Recht des Wohnsitzes zu gelten habe. Die von einer Minderheit der staatsrechtlichen Kammer des Bundesgerichts neuestens vertretene Auffassung, dass die kantonalen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, die die politische Stimmberechtigung der Frauen verneinen, mit Artikel 4 BV heute nicht mehr vereinbar seien, machte eine solche Klarstellung notwendig. Eine eindeutige Stellungnahme drängte sich auch deswegen auf, weil der Bundesrat auf Seite 111 der Botschaft die Auffassung vertritt, dass ein Einbezug des Frauenstimm- und Wahlrechts in kantonale und kommunale Angelegenheiten rechtlich nicht undenkbar wäre, dass sie sogar unbestreitbare Vorzüge, vor allem den der Einfachheit und der Einheitlichkeit hätte.

Der Bundesrat selber hat jedoch gefunden, dass eine solche einheitliche Regelung mit einem fundamentalen Prinzip unserer Staatsordnung, nämlich mit der föderativen Struktur unseres Staates unvereinbar wäre, weshalb seine Vorlage sich auf den Antrag auf Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten beschränkt. Aber auch diese Lösung widerspricht föderativen Grundsätzen. Wenn heute der Bundesrat eine Vorlage zugunsten des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten bringt, so hat dies offensichtlich den Sinn, angesichts der immer wiederkehrenden Vorstösse durch eine Volksabstimmung die Meinung des Schweizervolkes zu erforschen, womit für den Fall, dass das Schweizervolk zustimmen sollte, ein Druck auf die Kantone ausgeübt würde. Die Botschaft vertritt auf Seite 114 die Ansicht, dass ein Vorstoss zuerst auf dem Gebiete des Bundes den Befürwortern und Gegnern die Gelegenheit und die Möglichkeit bieten werde, ihre Argumente in der Öffentlichkeit und privat zu diskutieren. Herr Bundesrat Feldmann hat sich anlässlich der Kommissionsverhandlungen dahin ausgesprochen, dass auf eidgenössischem Boden ein Schritt getan werden müsse, ohne das weitere Vorgehen einzelner Kantone abzuwarten. Die Stellungnahme von Volk und Ständen werde auf jeden Fall einen Einfluss ausüben auf die Haltung der Kantone und Gemeinden. Die Erfahrung lehre, dass die Sache nicht weiterkomme, wenn man den bisher üblichen Weg (Gemeinden, Kantone, Bund) einschlage. Diese bundesrätliche Stellungnahme erscheint um so überraschender, als auf Seite 4 der Botschaft ausgeführt wird, dass es sich um eine Frage schicksalshafter Bedeutung handle und dass man auf diesem Gebiet noch über wenig Erfahrung verfüge, so dass es schwer halte, 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 hätten.

Nach meiner Ansicht liegt kein Grund vor, bisherige bewährte staatspolitische Grundsätze zu verlassen und in eine organische Entwicklung einzugreifen. Zweifellos arbeitet die Zeit zugunsten des Frauenstimm- und Wahlrechts. Wenn man aber gerade in einem kleinen Kanton Wert darauf legen muss, dass auch hier nichts überstürzt wird, so bestehen dafür triftige Gründe. In seinem Postulat vom Dezember 1952 hat Herr Ständerat Picot unter andern auch die Frage gestellt, wie sich das Frauenstimm- und Wahlrecht zur Landsgemeinde verhalte. Zu dieser Frage nimmt die Botschaft keine Stellung. Die Antwort – und damit gehe ich mit Herrn Kollege Christen einig – muss aber eindeutig lauten, dass mit der Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in Kantonalen Angelegenheiten der Landsgemeinde in meinem Heimatkanton das Sterbeglöcklein läuten würde. Herr Bundesrat Feldmann glaubte anlässlich der Kommissionssitzung, dass in den Landsgemeindekantonen die Behebung der durch das Frauenstimm- und Wahlrecht entstehenden Lage eventuell organisatorisch geregelt werden könne. Diese Auffassung kann ich für die Glarner Landsgemeinde nicht teilen. Ich kann mir nicht gut vorstellen, dass unsere Landsgemeinde in der bisherigen Form noch durchgeführt werden könnte, wenn anstatt 6000–7000 Stimmberechtigte deren 12 000 bis 14 000 daran teilnehmen würden. Dass dem Glarnerbürger ein Verzicht auf die Landsgemeinde ausserordentlich schwer fiele, wird sicherlich auch dem Aussenstehenden verständlich werden, wenn er weiss, dass die Landsgemeinde dem Bürger ein Maximum an staatsbürgerlichen Rechten gewährleistet. Deshalb ist auch die Landsgemeinde in unserm Volk und bei allen Parteien noch fest verankert. Jedem einzelnen Aktivbürger steht das Recht zu, Anträge an die Landsgemeinde zu stellen, an der Landsgemeinde zu raten, zu mindern und zu mehren. Wie kein anderes Institut ist unsere Landsgemeinde auch geeignet, die politischen Gegensätze zu mildern, denn hier fühlt sich der Bürger im Ring als Glied einer wirklichen Schicksalsgemeinschaft. Es wird in ihm ein Zusammengehörigkeitsgefühl rege, wie es eine Urnenabstimmung niemals erwecken kann. Nachgewiesenermassen seit dem Jahre 1387 kommt der Glarner alljährlich zur Landsgemeinde zusammen. In guten und bösen Tagen hat das Glarnervolk Schulter an Schulter an der Landsgemeinde sein Schicksal zu meistern und seinem politischen Leben Richtung und Weg zu geben versucht. Es wird daher sicherlich nicht überraschen, wenn eine plötzliche Störung der Entwicklung, wie sie die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes im Bunde zweifellos auch für den Kanton im Gefolge hätte, mit sehr wenig Freude aufgenommen würde. Das Frauenstimm- und Wahlrecht würde für unsere heutige direkte Demokratie nicht einen Ausbau, sondern einen Abbau demokratischer Rechte mit sich bringen.

Für das vom Bundesrat vorgesehene Vorgehen besteht aber auch aus andern Erwägungen heraus kein Grund. Der häufig geäusserte Hinweis darauf, dass die Schweiz eines der wenigen Länder der Welt sei, das das Stimm- und Wahlrecht der Frau nicht kenne, kann nicht verfangen, besonders wenn man in Berücksichtigung zieht, wie das Frauenstimm- und Wahlrecht in den Ländern, die es besitzen, eingeführt worden ist. Ich stütze mich dabei auf die Botschaft selber, die auf Seite 41 folgendes ausführt:

„Die geschichtliche Betrachtung zeigt, dass – abgesehen von einigen Ausnahmen in den ersten An-

fängen – 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 Parlamentes 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 Frauenstimm- und Wahlrecht auf dem ordentlichen Weg der Verfassungsrevision oder der Gesetzgebung eingeführt wurde, fanden keine Volksabstimmungen statt; es genügte vielmehr ein Mehrheitsbeschluss des Parlamentes. Das traf für die meisten Staaten zu, insbesondere auch zum Beispiel für Deutschland, Österreich, Italien, England und die nordischen Staaten. In den USA musste der Beschluss noch durch eine qualifizierte Mehrheit der Einzelstaaten bestätigt werden. Sogar um die Mehrheit in den Parlamenten zu erringen, bedurfte es oft mehrerer Vorstösse und einer jahrzehntelangen Entwicklung."

Eine ganze Reihe derjenigen Länder, die nach dem Ersten oder Zweiten Weltkrieg das Frauenstimm- und Wahlrecht eingeführt haben, sahen ihr bisheriges staatliches Leben auf den Kopf gestellt; jahrhundertelange Tradition wurde brüsk unterbrochen. Uns Schweizern ist das grosse Glück widerfahren, auf dem Wege organischer Entwicklung weitergehen zu dürfen und, wie Werner Näf in seiner in den „Schweizer Beiträgen zur allgemeinen Geschichte", Band 13, 1955, erschienenen Abhandlung „Vom Sinn der Geschichte" ausführt, unsere Geschichte zu bejahen, die Umbildungen als deren Modifikation betrachten zu können, in der Tradition, wenngleich nicht problemlos und gefahrenfrei, so doch ohne Bruch weiterzuschreiten und das Werdende zum Gewordenen zu fügen.

So vertrete ich denn die Auffassung, dass das Problem des Frauenstimm- und Wahlrechts nach bewährter Tradition vorerst auf kantonalem Boden gelöst und nicht heute, wo noch kein einziger Kanton positiv zu dieser Frage Stellung bezogen hat, auf dem Gebiete des Bundes geprüft werden soll. In jedem föderalistischen Staatsgebilde wird das Problem Föderalismus und Zentralismus stets zur Diskussion stehen. Gerade ein kleiner Kanton hat begründete Ursache daran festzuhalten, dass die Souveränität der Kantone möglichst erhalten bleibt und dass Artikel 3 der Bundesverfassung, wonach die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, nicht immer mehr ausgehöhlt wird, ohne dass höhere Notwendigkeiten es unbedingt erheischen. Anforderungen des Rechtes, des Verkehrs, der Verwaltung, der Wirtschaft, der sozialen Ordnung bedingen naturgemäss ohnehin immer weitergehende Kompetenzen des Bundes. Um so weniger Ursache besteht, das staatspolitisch so überaus wichtige Stimm- und Wahlrecht der Frauen, eine, wie die Botschaft auf Seite 4 ausführt, wichtigste Frage seit Bestehen des Bundesstaates, über den Kopf der Kantone hinweg auf dem Boden des Bundes zur Diskussion zu stellen und auf diesem Wege einen Druck auf die Kantone auszuüben. Nur um Volk und Ständen Gelegenheit zu geben, wieder einmal zu einer fundamentalen Frage Stellung zu nehmen, sollen bewährte föderalistische Grundsätze nicht durchbrochen werden.

Diese Auffassung vertrete ich um so mehr, als nach meiner Ansicht weder das Verlangen der Frau nach Gleichberechtigung im öffentlichen und zivilen Rechte, noch das unbestreitbare Recht der Frau nach menschlicher Würde den vom Bundesrat vorgeschlagenen Weg aufdrängen. Auf Seite 71 der Botschaft wird auf einen Ausspruch von Max Huber verwiesen, dahingehend, dass die politische Zurücksetzung der Frau weniger eine soziale Ungerechtigkeit, als eine Verkennung ihrer menschlichen Würde sei. Diese Meinung kann ich nicht unbedingt teilen.

Eine völlige Rechtsgleichheit von Mann und Frau wird wohl nie erreicht werden können. Das verhindern schon das verschiedene Geschlecht und die verschiedenen Aufgaben, die Mann und Frau durch die Schöpfung zugedacht sind und die dadurch begründete Differenzierung in psychischer Hinsicht. Es sei dabei unter anderem auf die Frage des Militärdienstes der Frau hingewiesen. Ich meine damit nicht die so überaus verdienstvolle Tätigkeit des FHD, dessen Aufgabe es ist, dienstpflichtige Männer für militärische Zwecke im engern Sinne frei zu machen, und vor allem auch sozial tätig zu sein. Was ich als eine Verletzung fraulicher Würde empfinde, ist die Ausbildung und der Einbezug der Frau zum eigentlichen Frontdienst, wie dies zum Beispiel als Folge einer konsequent durchgeführten Gleichstellung von Mann und Frau in Russland der Fall war, wo die Frau als Pilotin, Fallschirmabspringerin, Panzerfahrerin, Maschinengewehrschützin oder Kavalleristin diente. Das ist eine krasse Missachtung der Sendung der Frau, die dazu da ist, Leben zu schenken und nicht solches zu vernichten. Auch der Ruf nach völliger Gleichstellung der Frau mit dem Manne im Privatrecht, vor allem im Familienrecht, übersieht oft die naturgegebenen Unterschiede zwischen Mann und Frau. Wiederholt wird in der Botschaft auf die Abhandlung von Professor Egger in der „Zeitschrift für Schweizerisches Recht" ‚Neue Folge, Band 73, 1954: „Die Gleichberechtigung von Mann und Frau in der jüngsten familienrechtlichen Gesetzgebung", verwiesen. Kein vernünftiger Mensch wird sich einer der menschlichen Würde der Frau entsprechenden Stellung, zum Beispiel auch in der Ehe, widersetzen, im Gegenteil alles begrüssen, was die Stellung der Frau zu verbessern vermag. Dass auch hier die Zeit für die Frau arbeitet, ergibt sich aus der Abhandlung von Professor Egger mit aller Deutlichkeit. Eines wird man aber auch hier nicht übersehen dürfen, nämlich, dass die Ehe vor allem eine seelische Gemeinschaft sein soll, in der psychisch verschiedene Wesen sich zu ergänzen haben. Gerade in unserer materialistischen Zeit, die die wirtschaftliche Seite der Ehe immer mehr in den Vordergrund stellt, dürfte wohl erlaubt sein, auch auf diesen Punkt zu verweisen.

Dass trotz Fehlens des Stimm- und Wahlrechtes die Stellung der Frau in der Schweiz eine würdige ist und von den Frauen auch als solche anerkannt

wird, wird eindeutig dadurch bekräftigt, dass kein Bürgerrecht auch von Frauenseite so geschätzt wird, wie gerade das schweizerische. Die Auswirkungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes beweisen das täglich zur Genüge. Es würden sonst wohl kaum sozusagen alle Schweizerinnen, die Ausländer heiraten, das Schweizerbürgerrecht beibehalten wollen. Und wie gerne erwerben Ausländerinnen durch eine Heirat mit einem Schweizer dessen Bürgerrecht, wohl wissend, dass sie damit Glied eines Volkes werden, das die Würde der Frau zu wahren weiss! Nicht nach dem Vorhandensein eines inhaltlich recht bescheidenen Stimm- und Wahlrechtes bemisst sich die Wertschätzung, die eine Frau in einem Lande geniesst, sondern nach deren gesamter Stellung in der Gemeinschaft. Solange es Länder gibt, welche wohl das Frauenstimm- und Wahlrecht kennen, die Frau aber zum Beispiel in Fragen der Ehescheidung oder Ehetrennung gegenüber dem Manne benachteiligen und die Rechte der ausserehelichen Mütter recht rudimentär gestalten, erscheint es nicht angezeigt, immer wieder zur Begründung des Frauenstimm- und Wahlrechtes auf solche Länder als Vorbild hinzuweisen.

Aus allen diesen Gründen stimme ich für Nichteintreten.

Bundesrat **Feldmann:** Erlauben Sie mir zu einigen Ausführungen, die in der Diskussion gegen die Vorlage vorgetragen worden sind, Stellung zu nehmen.

Herr Ständerat Haefelin hat beanstandet, dass die Vorlage des Bundesrates am 22. Februar dieses Jahres, das heisst unmittelbar vor der Abstimmung über den Zivilschutz, veröffentlicht worden sei, und er hat die Auffassung vertreten, dass das sowohl dem Zivilschutz wie dem Frauenstimmrecht geschadet habe. Ich verweise dieser Kritik gegenüber auf folgende Tatsachen.

Der Bericht über das Frauenstimmrecht war fällig, mit oder ohne Zivilschutz. Bei der Diskussion über die Zivilschutzvorlage wurde in den eidgenössischen Räten verständlicherweise auch die Frauenstimmrechtsfrage zur Diskussion gestellt. Es lag nicht in unserer Hand, das zu verhindern und deshalb müsste in den Beratungen über die Zivilschutzvorlage vom Frauenstimmrecht und in der Botschaft zum Frauenstimmrecht auch vom Zivilschutz gesprochen werden. Diese Verbindung, zweifellos eine Komplikation, lag in der damaligen Situation und in der Natur der Dinge. Da war es wohl richtiger, mit der Botschaft über das Frauenstimmrecht vor der eidgenössischen Abstimmung über den Zivilschutz herauszurücken. Hätte man es nachher getan, wären Vorwürfe in „umgekehrter" Richtung wohl nicht ausgeblieben. Weiter hat man in den Kommentaren vom 3. März zur Verwerfung der Zivilschutzvorlage eine recht bemerkenswerte Einzelheit übersehen. Die Landsgemeindekantone, welche, wie wir auch heute wieder wahrgenommen haben, gegenüber dem Frauenstimmrecht vorwiegend aus praktischen Gründen eher skeptisch eingestellt sind, haben sämtlich am 3. März die Zivilschutzvorlage angenommen, und verworfen wurde sie in Zentren, die dem Frauenstimmrecht günstig gesinnt sind. Ich halte dafür, dass sich die Botschaft des Bundesrates über das Frauenstimmrecht nicht gut zum Sündenbock für das Abstimmungsresultat vom 3. März 1957 eignet.

Herr Ständerat Stöckli hat darauf aufmerksam gemacht, dass es falsch sei, wenn man deshalb, weil in der Schweiz die politische Gleichberechtigung der Frau nicht durchgeführt sei, die Schweiz vor dem Ausland herabsetze. Ich teile vollständig diese Auffassung. Es ist in diesem Kapitel mehr als genug geschehen. Die Schweiz ist auch in ihrem inneren Aufbau ein Sonderfall, und der Sonderfall heisst: schweizerische Referendumsdemokratie. Man wählt nicht nur, man stimmt ab. Darin liegt eine Erschwerung für das Problem, das wir heute behandeln. Die politischen Rechte in der Schweiz haben, wenn ich mich so ausdrücken darf, ein viel grösseres „spezifisches Gewicht" als in andern Ländern. Entsprechend tiefer klafft aber in der Schweiz auch der Gegensatz zwischen dem Volksteil, der politische Rechte besitzt, zu den Frauen, die keine politischen Rechte besitzen. Man muss den „Sonderfall Schweiz" auch von dieser Seite her betrachten.

In Diskussionen ist, in der Öffentlichkeit mehr als in der heutigen Debatte, immer wieder darauf aufmerksam gemacht worden, dass die Mehrzahl der Frauen das Stimmrecht selbst nicht wolle und dass es politisch falsch sei, jemanden ein Recht aufzuzwingen, das er nicht wünsche. Die historische Wahrheit ist die: auch das Männerstimmrecht ist nicht mit lodernder Begeisterung aller Männer, die es bekommen haben, eingeführt worden. Es ist gegen Widerstände bei den Männern selbst durchgedrungen. Ich verweise Sie auf die Ausführungen auf Seite 74 der Botschaft. – Ich verstehe vollständig, wenn die bäuerliche Welt, aus der heraus Herr Ständerat Stöckli gesprochen hat, aus soziologischen und psychologischen Gründen ausserordentlich Mühe hat, sich mit dem Gedanken des Frauenstimmrechtes zu befreunden. Aber ich halte dafür: Wenn wir erklären, die Schweizerfrau sei heute reif, ihren Anteil an der politischen Verantwortung zu übernehmen, so gilt das nicht zuletzt gerade auch für die Bauernfrau.

Man hat auch argumentiert, in der Kommission vor allem, die Frau besässe ja schon heute gewissermassen auf indirektem Wege einen erheblichen Einfluss auf das politische Geschehen, indem sie auf die politische Meinung ihres Mannes oder Sohnes einwirke. Dies ist indessen kein Argument gegen die politische Gleichberechtigung der Frau. Im Gegenteil: Für den Mann wie für die Frau ist diese indirekte, ich möchte fast sagen, familiär getarnte Einflussnahme auf das politische Geschehen keine sehr stolze, würdige Situation. Wenn man den Frauen schon die Fähigkeit zutraut, auf dem Wege der indirekten Einflussnahme auf die politische Willensbildung einzuwirken, dann kann, ja soll man ihnen doch ebensogut das Recht geben, offen mitzureden.

Es ist davon gesprochen worden, dass zurzeit zwischen den Behörden und dem Volke etwas wie eine Vertrauenskrise bestehe. Man hat darauf verwiesen, dass in der letzten Zeit Vorlagen der Bundesbehörden vor dem Volk keine Gnade gefunden haben. Ich glaube, dass man die jüngste Entwicklung etwas dramatisiert. Man muss diese Entscheidungen würdigen im Hinblick auf die konkreten Fragen, über die jeweilen entschieden werden musste.

Wie wird es kommen, wenn einmal die Frauen auch ihre politischen Rechte besitzen? Es wird Frauen geben, die sich von den politischen Kämpfen nicht angesprochen fühlen (es soll ja auch Männer geben, die gelegentlich beim Abstimmungskampf zu Hause bleiben). Und es wird Frauen geben, die sich von Fall zu Fall interessieren, wenn ein Problem sie wirklich anspricht. Das ist bei den Männern nicht anders. Und dann wird sich eine Gruppe von Frauen aktiv politisch interessieren, aus Liebe zum Lande, aus Interesse an den öffentlichen Angelegenheiten. Ich verspreche mir davon einen Impuls in unserem politischen Leben, von dem man heute gesagt hat, es weise Anzeichen von Müdigkeit auf; ich verspreche mir davon wertvolle Kräfte für die Gestaltung unserer eidgenössischen Gemeinschaft.

Herr Ständerat Haefelin hat aus dem unsterblichen Studentenlied „*Gaudeamus igitur* zitiert: ‚*...vivant omnes virgines, faciles formosae, vivant et mulieres, tenerae, amabiles et laboriosae...*'. Darf ich ihm auf diesem Wege folgen und weiter aus dem gleichen schönen Lied zitieren? Es heisst dort auch: ‚*Vivat et respublica, et qui illam regit.*' In der Schweiz regiert in oberster Instanz das Volk, das heisst es regieren heute die stimmberechtigten Männer. Zum Volk gehören aber auch die Frauen.

Ausserordentlich wichtig ist die Frage, die Herr Ständerat Haefelin aufgeworfen hat: Ist der Weg, den der Bundesrat vorschlägt, einmal mit einer konkreten Vorlage, mit einer eidgenössischen Regelung, vor das Schweizervolk zu treten, richtig, oder ist er falsch? Ich kann den Vorhalt nicht gelten lassen, dass die Vorlage, die der Bundesrat Ihnen unterbreitet, eine unschweizerische Vorlage sei. Auch in den Kantonen und Gemeinden gibt es komplizierte Abstimmungen. Und eidgenössisch wird niemand behaupten wollen, dass der männliche Stimmbürger, in allen seinen Urnengängen von profunder Sachkenntnis durchdrungen und frei von jeder Beeinflussung durch Schlagworte und Propaganda, mit hundertprozentiger sachlicher Zuverlässigkeit seine Stimme in die Urne lege. Herr Ständerat Haefelin hat die Befürchtung ausgesprochen, es könnte über die Vorlage des Bundesrates der Fall eintreten, dass nun ein Kanton gezwungen würde, (er hat Artikel 4 der Bundesverfassung zitiert) nach der Annahme der Vorlage bei sich im Kanton das Frauenstimmrecht einzuführen. Diese Befürchtung ist vollkommen unbegründet. Ich verweise auf Absatz 4 des Artikels 74 in der Fassung der Kommission: „Die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes in solchen Angelegenheiten des Kantons oder einer Gemeinde bleibt den Kantonen weiterhin freigestellt." Das gilt als spezielle Regelung selbstverständlich auch gegenüber dem Artikel 4.

Nun hätte der Einwand, dass der Weg über eine eidgenössische Vorlage grundsätzlich falsch sei, eine gewisse Berechtigung, wenn das Problem, das uns hier beschäftigt, bisher lediglich in den Gemeinden und Kantonen akut geworden wäre. Dem ist aber nicht so. Die Frage der politischen Gleichberechtigung der Frauen steht auf eidgenössischem Boden seit Jahrzehnten zur Diskussion. Ich verweise Sie auf die Botschaft, Seite 33. Ich rekapituliere nur die Jahreszahlen dieser eidgenössischen Vorstösse: 1874, 1913, 1919, 1923, 1928, 1929, 1938, 1944, 1949, 1950, 1951, 1952, 1954. Das ist die Vorgeschichte dieser Vorlage; es handelte sich um Motionen, Postulate, Interpellationen und Petitionen für die Einführung des Frauenstimmrechtes auf eidgenössischem Boden in irgend einer Form.

Es ist mir bei den Herren, die den Antrag auf Nichteintreten gestellt haben, aufgefallen, dass sie alle im Prinzip sich für die politische Gleichberechtigung der Frauen ausgesprochen haben. Aber sie zeigen uns keinen Weg, wie wir einmal in dieser Sache vorwärts kommen sollen. Denn man hat in verschiedenen Voten gleichzeitig gegen die Einführung auf eidgenössischem Boden und auf kantonalem Boden Stellung genommen. Die Vorwürfe an die eidgenössischen Behörden, dass sie die Lösung der Frauenstimmrechtsfrage hintan halten, verzögern und verschleppen, dass sie diesem Problem ausweichen, alles das lässt erkennen, dass nun endlich eine Entscheidung durch die höchste Instanz, den eidgenössischen Souverän, fällig geworden ist. Dabei möchte ich kein Missverständnis aufkommen lassen. Herr Ständerat Haefelin hat angedeutet, vielleicht sei es dem Bundesrat einfach darum zutun, durch eine Art von „Volksbefragung" mehr oder weniger ein Alibi dafür zu bekommen, dass in dieser Sache eben nichts mehr weiter geschehen soll. Davon kann keine Rede sein. Der Bundesrat steht auch materiell zu seiner Vorlage. Es geht darum, den Souverän einmal vor eine klare Frage zu stellen. Die stimmberechtigte Bürgerschaft soll die Verantwortung übernehmen für den Entscheid darüber, ob den Schweizer Frauen die politische Gleichberechtigung mit den Männern gewährt oder verweigert werden soll. Wenn Sie heute Nichteintreten beschliessen, so ist der Weg vor den Souverän blockiert, und dann werden wir wieder in einer Kardinalfrage der eidgenössischen Politik einfach an Ort treten mit Motionen, Postulaten, Interpellationen und Petitionen. Wir werden keinen Schritt weiterkommen. Das kann nicht der Sinn der bisherigen Entwicklung, das kann nicht unsere Aufgabe sein.

Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Präsident: Die Kommission beantragt, auf die Vorlage einzutreten.

Herr Stöckli, unterstützt von einigen Kollegen, hat den Antrag auf Nichteintreten gestellt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	21 Stimmen
Für den Antrag Stöckli (Nichteintreten)	14 Stimmen

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adoptés

Abschnitt I

Antrag der Kommission

Abschnitt I, Ingress

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 43, Abs. 1, 2, 4 und 5
Art. 44, Abs. 1
Art. 45, Abs. 1 und 6
Art. 66

Beibehalten des geltenden Verfassungstextes.

Art. 74

Bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen besitzen Schweizer und Schweizerinnen die gleichen politischen Rechte und Pflichten.

Stimm- und wahlberechtigt bei solchen Abstimmungen und Wahlen sind alle Schweizer und Schweizerinnen, die das 20. Altersjahr zurückgelegt haben und weder nach eidgenössischem Recht noch nach dem Recht des Wohnsitzkantons in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit eingestellt sind.

Der Bund kann auf dem Wege der Gesetzgebung über die Stimm- und Wahlberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten einheitliche Bestimmungen aufstellen.

In Angelegenheiten eines Kantons oder einer Gemeinde beurteilt sich die Stimm- und Wahlfähigkeit nach dem Rechte des Wohnsitzes. Die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes in solchen Angelegenheiten bleibt den Kantonen weiterhin freigestellt.

Chapitre premier

Proposition de la commission

Chapitre premier, préambule

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Art. 43, al. 1, 2, 4 et 5
Art. 44, al. 1
Art. 45, al. 1 et 6
Art. 66

Maintenir le texte actuel de la Constitution.

Art. 74

Les Suisses et les Suissesses ont les mêmes droits et les mêmes devoirs en matière d'élections et de votations fédérales.

Ont le droit de prendre part à ces élections et votations tous les Suisses et toutes les Suissesses âgés de vingt ans révolus qui n'ont pas été privés de leurs droits civiques en vertu du droit fédéral ou de la législation du canton de domicile.

La Confédération peut édicter des dispositions législatives uniformes sur le droit de prendre part aux élections et votations en matière fédérale.

En matière cantonale ou communale, le droit du lieu de domicile est applicable. Les cantons restent libres d'instituer le suffrage féminin en matière cantonale ou communale.

Vaterlaus, Berichterstatter: Bei der Detailberatung hat Ihre Kommission vor allem versucht, eine redaktionell einfachere Lösung zu finden. Nach dem Vorschlag des Bundesrates hätten 18 Änderungen an der Bundesverfassung vorgenommen werden müssen.

Ihre Kommission schlägt Ihnen, im Einverständnis mit dem Bundesrat, nur noch 6 Änderungen vor.

Der Artikel 74 der Bundesverfassung legt die Stimmberechtigung bei Wahlen und Abstimmungen fest; er lautet in seinem ersten Absatz:

„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."

Es ist deshalb logisch, das Stimm- und Wahlrecht der Frau und alle damit verbundenen Bestimmungen im neu zu formulierenden Artikel 74 festzulegen.

In Absatz 1 wird festgestellt, dass bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen Schweizer und Schweizerinnen die gleichen politischen Rechte und Pflichten besitzen.

Auf Wunsch der Kommission hat das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Frage geprüft, ob der Bürger bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen wirklich auch Pflichten habe, und ob für den Wehrdienst und den Zivilschutzdienst der Frau ein Vorbehalt gemacht werden müsse. Bei dieser Prüfung gelangte das Departement zum Ergebnis, dass auf die Erwähnung der Pflichten bei Wahlen und Abstimmungen nicht verzichtet werden könne. Die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes ist auch da, wo kein Stimm- und Amtszwang besteht, nicht bloss ein Recht, sondern eine politische Pflicht, denn in der Demokratie beruht die höchste Willensbildung auf der Willensäusserung des einzelnen Bürgers. In der Rechtsliteratur ist man sich darin einig, dass Stimm- wie Wahlrecht sowohl das Recht wie die Pflicht in sich schliessen.

Was man den Frauen auferlegen will, sind bloss politische Pflichten, und zwar nur bei Wahlen und Abstimmungen. Es ist klar, dass weder die Wehrpflicht noch der Zivilschutzdienst zu diesen Pflichten gehört. Ein Vorbehalt in dieser Beziehung ist also nicht notwendig.

Damit die Frage, ob eine Frau aus einem Kanton mit Frauenstimmrecht in einem Kanton ohne Frauenstimmrecht gleichwohl stimmberechtigt sei, klar geregelt ist, wurde im 4. Absatz festgelegt:

„In Angelegenheiten eines Kantons oder einer Gemeinde beurteilt sich die Stimm- und Wahlfähigkeit nach dem Rechte des Wohnsitzes."

Schliesslich ist im neuen Artikel 74 festgelegt, dass die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes den Kantonen freigestellt bleibt. Es kann also die nach Artikel 6 der Bundesverfassung nötige Gewährleistung einer Kantonsverfassung nicht verweigert werden, wenn das Frauenstimmrecht in kantonalen Angelegenheiten nicht eingeführt ist.

Ich beantrage Ihnen namens Ihrer Kommission, dem neuen Artikel 74 zuzustimmen.

Wenn Sie dem Artikel 74 in der vorgeschlagenen Formulierung zustimmen, sind die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 43, Absatz 1, Absatz 2, Absatz 4, Absatz 5, Artikel 44, Absatz 1, Artikel 45, Absatz 1, Artikel 46, Absatz 6, Artikel 66, Artikel 75, Artikel 96, Absatz 1, Artikel 108, Absatz 1, Artikel 121, Absatz 5, und Artikel

123, Absatz 1, nicht notwendig und können gestrichen werden.

Präsident: Stimmt der Bundesrat der Kommissionsfassung zu?

Bundesrat **Feldmann:** Jawohl.

Angenommen – Adoptés

Antrag der Kommission

Art. 75

Beibehalten des geltenden Verfassungstextes.

Art. 89, Abs. 2

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

Art. 89, Abs. 3

Staatsverträge mit dem Auslande, unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen, sind ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von fünfzigtausend Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird.

Art. 89bis, Abs. 2

Wird von fünfzigtausend 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.

Proposition de la commission

Art. 75

Maintenir le texte actuel de la Constitution.

Art. 89, al. 2

Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par cinquante mille citoyens actifs ou par huit cantons.

Art. 89, al. 3

Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis également à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par cinquante mille citoyens actifs ou par huit cantons.

Art. 89bis, al. 2

Lorsque la votation populaire est demandée par cinquante mille citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence perdent leur validité un an après leur adoption par l'Assemblée fédérale s'ils ne sont pas approuvés par le peuple dans ce délai; ils ne peuvent alors être renouvelés.

Vaterlaus, Berichterstatter: Die noch zu behandelnden Änderungen der Verfassung beziehen sich auf die Erhöhung der Zahl der für Initiative und Referendum erforderlichen Unterschriftenzahl. Die grundsätzliche Begründung für deren Erhöhung habe ich bereits im Eintretensreferat gegeben. Der Bundesrat schlägt vor, die Zahl der Unterschriften für das Referendum von 30 000 auf 60 000 und für die Initiative von 50 000 auf 100 000 zu erhöhen; das heisst es soll die Zahl der erforderlichen Unterschriften, da sich mit der Einführung des Frauenstimmrechtes die Zahl der Stimmberechtigten mehr als verdoppeln wird, ungefähr im gleichen Verhältnis erhöht werden. Dies kann um so mehr verantwortet werden, weil sich seit dem Jahre 1874, in dem die heutige Unterschriftenzahl festgelegt wurde, die Zahl der männlichen Stimmberechtigten beinahe verdoppelt hat.

Ihre Kommission hat diese Erhöhung etwas reduziert und schlägt vor, die Zahl der benötigten Unterschriften beim Referendum von 30 000 auf 50 000 statt 60 000 und bei der Initiative von 50 000 auf 70 000 statt 100 000 zu erhöhen.

In Ihrer Kommission ist auch die Frage diskutiert worden, ob es politisch und abstimmungspsychologisch richtig sei, dem Souverän beide Fragen, Einführung des Frauenstimmrechtes und Erhöhung der Zahl der Unterschriften für Initiative und Referendum, gleichzeitig zum Entscheid vorzulegen. Ihre Kommission hat sich mit 6 zu 4 Stimmen, bei 3 Enthaltungen, für den vorliegenden Vorschlag ausgesprochen. Es scheint mir zweckmässig zu sein, wenn der Rat sich zuerst grundsätzlich über diese wichtige Frage entscheidet.

M. **Perréard:** Dès l'instant où, selon le projet, le nombre des électeurs doit doubler, il est normal de doubler aussi celui des électeurs et électrices appelés à demander le referendum ou à présenter une initiative. Il faut donc rester dans la logique et maintenir la proposition du Conseil fédéral.

Präsident: Es wird sich hier eventuell die Frage stellen, ob überhaupt diese Bestimmung im Zusammenhang mit den vorangegangenen Bestimmungen über das Stimm- und Wahlrecht revidiert werden sollen oder ob das nicht für eine spezielle Verfassungsrevision vorbehalten werden soll. Ein solcher Antrag liegt aber bis heute nicht vor.

M. **Perréard:** Je ne partage pas le point de vue du bureau.

Le Conseil fédéral propose de porter le nombre des signatures à 60 000. Cette proposition fait partie intégrante du projet et doit être soumise au vote.

Präsident: Wir haben den Antrag der Kommission, die Stimmenzahl beim Referendum auf 50 000 und bei der Verfassungsinitiative auf Partial- oder Totalrevision auf 70 000 zu erhöhen, während nach dem Vorschlag des Bundesrates 60 000 und 100 000 zu beschliessen wären.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	13 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	23 Stimmen

Vaterlaus, Berichterstatter: In Artikel 89, Absatz 3, muss an Stelle der 50 000 nun 60 000 eingesetzt werden, nachdem sich der Rat für den Antrag des Bundesrates entschieden hat. Es bezieht sich dies auf den Absatz, der neu von der Kommission vorgeschlagen wurde. Nachdem Sie beschlossen haben, entsprechend dem Antrag des Bundesrates, beim Referendum auf 60 000 zu gehen, ist es logisch, dass wir hier an Stelle von 50 000 ebenfalls 60 000 einsetzen.

Antrag der Kommission

Art. 96, Abs. 1
Art. 108, Abs. 1

Beibehalten des geltenden Verfassungstextes.

Art. 120
Abs. 1

Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschliesst und die andere nicht zustimmt, oder wenn 70 000 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.

Abs. 2

Beibehalten des geltenden Verfassungstextes.

(Die Änderung betrifft nur den französischen Wortlaut.)

Proposition de la commission

Art. 96, alinéa premier
Art. 108, alinéa premier

Maintenir le texte actuel de la Constitution.

Art. 120
Alinéa premier

Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la revision totale de la Constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque 70 000 mille citoyens actifs demandent la revision totale, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être revisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

Al. 2

Si, dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens actifs prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour procéder à la revision.

Vaterlaus, Berichterstatter: Bei allen Artikeln sind die Zahlen entsprechend dem Beschluss des Rates zu ändern. Hingegen wäre noch etwas zu Artikel 120, Absatz 2, zu sagen. Der deutsche Text stimmt mit dem bisherigen überein und kann deshalb gestrichen werden. Jedoch ist im französischen Text, zweiter Satz, auf der ersten Linie anstatt „la majorité des personnes" zu setzen „la majorité des citoyens actifs". Und am Schluss des Absatzes sind anstatt der Worte „les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la revision" zu setzen „les deux Conseils seront renouvelés pour procéder à la revision."

Angenommen – Adoptés

Antrag der Kommission

Art. 121, Abs. 2

Die Volksanregung umfasst das von 70 000 Stimmberechtigten gestellt Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.

Art. 121, Abs. 5
Art. 123, Abs. 1

Beibehalten des geltenden Verfassungstextes.

Proposition de la commission

Art. 121, al. 2

L'initiative populaire consiste en une demande présentée par 70 000 mille citoyens actifs et réclamant l'adoption d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la Constitution en vigueur.

Art. 121, al. 5
Art. 123, alinéa premier

Maintenir le texte actuel de la Constitution.

Angenommen – Adoptés

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	19 Stimmen
Dagegen	14 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

7297. Finanzhaushalt des Bundes. Neuordnung
Finances fédérales. Nouveau régime

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 331 hievor – Voir page 331 ci-devant

Abschnitt I

Neuer Antrag der Kommission

Art. 41ter

[1] ...

[2] Für die Warenumsatzsteuer gilt:

a) ...

b) Die Steuer beträgt bei Detaillieferungen 3,6%, bei Engroslieferungen 5,4% des Entgelts;

c) ...

Vormittagssitzung vom 19. März 1958
Séance du 19 mars 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Bratschi*

7338. Frauenstimmrecht. Einführung
Suffrage féminin. Introduction

Botschaft und Beschlussentwurf vom 22. Februar 1957 (BBl I, 665)
Message et projet d'arrêté du 22 février 1957 (FF I, 693)

Beschluss des Ständerates vom 2. Oktober 1957
Décision du Conseil des Etats du 2 octobre 1957

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten.

Minderheit

Nichteintreten.

Antrag Gnägi

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Antrag, im Zusammenhang mit der Einführung des Frauenstimmrechtes die Entlastung der direkten Demokratie zu prüfen.

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière.

Minorité

Ne pas entrer en matière.

Proposition Gnägi

Renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat d'examiner, en liaison avec la question du suffrage féminin, celle d'une application plus réservée de la démocratie directe.

Berichterstattung – Rapports généraux

Bringolf-Schaffhausen, Berichterstatter der Mehrheit: Am 22. Februar 1957 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Botschaft zu den Postulaten der Herren Picot vom 17. September 1952 und Grendelmeier vom 5. Dezember 1952 zum Problem der Einführung des Stimm- und Wahlrechtes der Frau in Bundesangelegenheiten vorgelegt. Das Postulat Picot wurde im Dezember 1952 und das Postulat Grendelmeier im März 1954 begründet und angenommen. Der Bundesrat hat in seiner Berichterstattung und in seiner Stellungnahme einen Standpunkt bezogen, der sich durch Gründlichkeit, Klarheit und ernsthafte Behandlung des ganzen Fragenkomplexes auszeichnet. In der Kommission ist dafür dem Bundesrat und seinen Mitarbeitern, insbesondere den Herren Bundesrat Feldmann und Professor Beck, der Dank ausgesprochen worden.

Die Vorgeschichte der Frage der politischen Gleichberechtigung der Frau geht allerdings weit hinter das Jahr 1952 zurück. Viele haben vergessen, dass die Einführung eines allgemeinen Männerstimmrechtes im Jahre 1830–1833 im Kanton Bern mit der politischen Gleichstellung der Frau in Gemeindesachen verknüpft wurde. Das erste Gemeindegesetz des Kantons Bern, das im Jahre 1833 erlassen wurde, enthält das Stimmrecht der Frau in Gemeindesachen unter denselben Voraussetzungen, wie es den Männern zugestanden wurde, sofern die Frauen in der Gemeinde gewisse Sachwerte besassen oder steuerpflichtig waren. Allerdings mussten sich die Frauen in der Gemeindeversammlung, weil die Männer damals noch unter sich sein wollten, durch einen Mann vertreten lassen. – Im Nationalrat gab es im Dezember 1918 – ich zitiere nicht alle Fakten – die Motionen Greulich und Göttisheim, später Postulate und Motionen Johannes Huber und Hans Oprecht und andere gleichgerichtete Bemühungen.

In Gemeinden und Kantonen hörten die Bemühungen der Frauenstimmrechtsvereinigungen, die mit dem Beginn unseres Jahrhunderts ganz besonders eingesetzt hatten und sich an ausländischen Beispielen orientierten, nicht mehr auf. Schon im Jahre 1900 bildete sich der Bund schweizerischer Frauenvereine und im Jahre 1909 der „Schweizerische Verband für Frauenstimmrecht." Dieser parteipolitisch unabhängige Verband umfasst heute 33 Sektionen und verfolgt das Ziel, die Gleichberechtigung der Frau mit dem Mann auf sämtlichen Gebieten des öffentlichen Lebens in Bund, Kantonen und Gemeinden, insbesondere das Stimmrecht und das aktive und passive Wahlrecht der Schweizer Bürgerinnen durchzusetzen.

Die stimmberechtigten Männer vergessen sehr oft, dass das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht seinen Siegeszug durch die Welt von der Französischen Revolution vom Jahre 1789 aus nahm. In der liberalen Devise: „Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit" war für die geistigen Vorkämpfer der grossen Französischen Revolution das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht enthalten. Man verstand damals darunter die Gesamtheit der erwachsenen Bürger männlichen Geschlechts. Viele Jahre vor der Französischen Revolution proklamierte eine andere, in ihrem tiefsten Wesen auch revolutionäre Bewegung, die amerikanische Unabhängigkeitsbewegung, schon im Jahre 1776 den Grundsatz: „Alle Menschen sind gleich geschaffen. 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." Und wenn Sie das Jeffersondenkmal in Washington besuchen – Jefferson war ein Mitbegründer der Vereinigten Staaten von Amerika –, dann werden Sie dort einen Ausspruch von ihm finden, der sagt:

„Ich bin nicht ein Freund des häufigen Wechsels der Gesetze und Verfassungen. Aber Gesetze und menschliche Institutionen müssen Hand in Hand gehen mit dem fortschreitenden menschlichen Geist. Im gleichen Masse wie er sich entwickelt und immer mehr erleuchtet wird, im gleichen Masse wie neue Entdeckungen gemacht werden und sich neue Werte und Sittengesetze bilden, im gleichen Masse wie sich unsere Ansichten mit den sich verändernden Umständen verändern, müssen menschliche Einrichtungen vorwärtsschreiten und mit der Zeit

Schritthalten. Wir könnten gerade so gut von einem Manne verlangen, dass er Kleider seiner Jugend trage, gerade so gut, wie man von einer zivilisierten Gesellschaft verlangen könnte, immer unter dem gleichen Regiment der rückständigen, ja barbarischen Vorfahren zu leben."

Zur Frage der Einführung des Männerstimmrechtes in der Schweiz darf man wohl darauf hinweisen, dass es bis in die dreissiger Jahre des vergangenen Jahrhunderts dauerte, bis es sich in unserem Lande durchgesetzt hat. Es ist nicht das Verdienst in erster Linie der stimmberechtigten Schweizer Bürger oder gar ausschliesslich, wenn sie das Stimmrecht erhielten. Vielmehr ist es die Folge von grossen geschichtlichen Umwälzungen, getragen von den einstigen Radikalen, den Vorläufern des heutigen Freisinns, die sich in langwierigen Auseinandersetzungen und Kämpfen Geltung verschafften und in der Schweiz durchsetzten. Gelegentlich vergessen unsere männlichen Miteidgenossen die Geschichte des Männerstimmrechtes, die Geschichte der Verfassungskämpfe und, im allgemeinen gesprochen, die Entwicklung der schweizerischen Demokratie, so wie sie sich heute präsentiert. Ihnen empfehle ich besonders nachdrücklich das Studium der Botschaft des Bundesrates.

Die Botschaft des Bundesrates enthält einen interessanten Abschnitt über das Für und Gegen in der Auseinandersetzung für die Einführung des Frauenstimmrechtes, besonders seit dem Jahre 1920. Die Ansichten nicht nur der Männer, sondern auch der Frauen, sind geteilt. Gestatten Sie mir, dass ich einige dieser Ansichten etwas abwandle. In den Reihen der Schweizer Frauen haben sich zwei Strömungen gebildet, die eindeutig für und ebenso eindeutig gegen die politische Gleichberechtigung der Frau Stellung nehmen. Wir werden insbesondere die letztere Strömung innerhalb der grossen Zahl der Schweizer Frauen dann, wenn der Verfassungsartikel, den wir heute beraten, Volk und Ständen vorgelegt wird, noch näher kennenlernen.

Ihre Kommission hat sich mit grosser Mehrheit dafür entschieden, den stimmberechtigten Männern unseres Landes Gelegenheit zu geben, sich zu der Frage der politischen Gleichberechtigung der Frau mit dem Stimmzettel auszusprechen. Die Kommission teilt in dieser und auch in andern Fragen die Auffassung, wie sie bereits im Ständerat, der die Priorität besitzt, vertreten wurde.

Die Botschaft des Bundesrates und weitere Dokumente haben Sie und insbesondere auch die Mitglieder der Kommission darüber unterrichtet, dass nach einem Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen ausser der Schweiz nur noch 10 Staaten den Frauen überhaupt kein Stimmrecht gewähren. Bei den Vereinten Nationen sind 83 Staaten Mitglied. Man darf annehmen, nach der Statistik, dass von diesen 72 nicht nur den Männern, sondern auch den Frauen das Stimmrecht gewährt haben. Neben der Schweiz – um diese Pointe vorweg zu nehmen –, sind es Afghanistan, Iran, Irak, Liechtenstein, Lybien, Paraguay, San Marino, Saudiarabien, Transjordanien, in denen man kein Frauenstimmrecht kennt. In Saudiarabien und Jemen haben auch die Männer kein Stimmrecht. Bei dieser Gegenüberstellung möchte ich keinen Zweifel darüber lassen, dass ich die Kommentare, welche üblicherweise aus diesen Vergleichen gezogen werden, nicht übernehme oder mit ihnen einverstanden wäre. Mit der Botschaft bin ich der Auffassung, dass man die Verhältnisse in der Schweiz nicht einfach mit irgendwie gearteten Verhältnissen in demokratischen, in feudalen oder autokratischen ausländischen Staaten, nicht zu reden von totalitären Staatssystemen, wo die Frauen das Stimmrecht übrigens haben, vergleichen darf. In keinem einzigen Lande ist das Frauenstimmrecht durch eine geheime Abstimmung der stimmberechtigten Bürger der betreffenden Länder eingeführt worden. Die Einführung erfolgte entweder durch Parlamentsbeschluss oder durch Regierungserlass oder sogar durch den autoritären Akt eines Staatsoberhauptes.

Bekannt ist auch, dass das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht der Frauen in den meisten Demokratien sich auf die Parlamentswahlen, die alle paar Jahre einmal stattfinden, beschränkt. In unserem Lande bedeutet die politische Gleichberechtigung der Frau die Teilnahme der stimmberechtigten Frauen an sämtlichen Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde, der Kantone und des Bundes. Zwar überlässt es die Vorlage, die wir jetzt beraten, den Kantonen und den Gemeinden, in ihrem Bereich – für den Fall der Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten und der Stände zur Gleichberechtigung der Frauen in eidgenössischen Angelegenheiten – die darüber hinausgehenden Entscheidungen autonom durch besondere Abstimmungen zu treffen. Der bundesrätliche Antrag, unterstützt vom Ständerat und von der nationalrätlichen Kommission in ihrer Mehrheit empfohlen, respektiert ausdrücklich die kantonale Souveränität in dieser Frage. Allein, ein allfälliges Volks- und Ständemehr für den neuen Verfassungsartikel würde selbstverständlich die Lage in den Kantonen präjudizieren.

Nun aber wird von den Gegnern des Frauenstimmrechtes immer wieder ins Feld geführt, man möge doch die Frauen vor der Politik bewahren, besonders aber vor der eidgenössischen Politik. Sie warnen vor den Konsequenzen der politischen Gleichstellung der Frauen, ein Schritt, der die fraulliche und mütterliche Wesensart gefährde. Der Weg zum Staat führe – so sagt man – über die Familie und die Mutter; und in diesem Bereich müsse die Stimme der Frau gehört werden.

Die Einführung des Frauenstimmrechtes, so erklären die Gegner u. a. weiter, gehe auf Kosten der Frau und des Familienlebens. Es handle sich vielmehr um eine politische Gleichschaltung als um eine politische Gleichberechtigung, ist sogar in der Kommission festgestellt worden. Es sei nicht wahr, dass in der Referendumsdemokratie die Frau, wenn sie die gleichen Rechte besitze wie der Mann, einen Gewinn davontrage, oder dass die demokratische Gemeinschaft des Staates irgendeinen Vorteil davon hätte.

Mit dieser Argumentation ist in der Kommission ein Antrag auf Nichteintreten begründet worden. Diesem Antrag haben sich andere Mitglieder der Kommission angeschlossen, obwohl sie vielleicht in der Argumentation nicht gleichartig überlegen. Zuerst, sagen sie, sei die Frage in den Kantonen und Gemeinden, unter Respektierung des föderalistischen Charakters des Landes, zu entscheiden. Dann vielleicht könne auf eidgenössischem Boden

die Frage geprüft werden, ob der Frau das Stimm- und Wahlrecht für den Nationalrat, aber nicht für den Ständerat, aus föderalistischen Erwägungen, einzuräumen sei, ohne dass der Frau darüber hinaus zugemutet werden dürfe, an allen Abstimmungen über Sach- und sachpolitische Fragen in der Eidgenossenschaft teilzunehmen.

Bedenken gegen die Einführung der politischen Gleichberechtigung der Frauen wurden auch im Blick auf die Interesselosigkeit, die heute schon unter grossen Teilen der stimmberechtigten Männer besteht, und die, so wurde erklärt, vielleicht noch grösser werde, wenn auch die Frauen das Stimmrecht besässen, geäussert. Das politische Stimmrecht entspreche überdies in keiner Weise dem Wesen der Frau. Schliesslich wurde auch darauf hingewiesen, dass in keinem andern Lande, wie es bei uns der Fall sei, der Bürger Träger der politischen Willensbildung sei. Dazu eigne sich nun einmal die Frau nicht.

Beunruhigt sind aber auch die Landsgemeindekantone. Sie erblicken in der Einführung des Frauenstimmrechtes eine Gefährdung ihrer traditionellen Institutionen und machen dagegen ihre Bedenken geltend.

Viele Gegner der Vorlage fürchten auch die zahlenmässige Überlegenheit der Frau. Die Statistik teilt uns mit, dass im Dezember 1950 die Zahl der stimmberechtigten Männer 1 403 731 betrug und die mutmassliche Zahl der für das Frauenstimmrecht in Frage kommenden stimmberechtigten Frauen 1 545 383.

Wie sind diese Erwägungen, die ich hier zusammengefasst habe, zu bewerten? Ein Blick ins Ausland, nach Österreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Frankreich, Belgien, Niederlande, nicht zu reden von den skandinavischen Ländern oder Grossbritannien, zeigt sofort, dass in keinem dieser Länder die Lage der Frauen in diesen Parlamenten über eine bescheidene Minderheit hinausgeht. Untersuchungen haben auch ergeben, dass jene, die von der Einführung des Frauenstimmrechtes eine Zunahme der Anhänger der Sozialisten erwarten, Unrecht haben. Die Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland sind davon ein eindeutiger Beweis. Bundeskanzler Adenauer könnte näher darüber Auskunft erteilen.

Merkwürdig berührt jenes Argument, das feststellt, es fehle der Frau an der geistigen Fähigkeit, sich mit den Problemen des politischen Lebens auseinanderzusetzen. Insbesondere fehle es ihr an der Fähigkeit, sachlich und logisch zu denken und dementsprechend vernünftig zu handeln.

Moderne Erkenntisse teilen mit, dass es nicht auf das absolute Gewicht des Gehirns ankommt, wenn der Grad der Intelligenz, der logischen Handlungsfähigkeit und der Vernunft gemessen werden soll.

Die Zeit, da man etwa mit dem simplen Schlagwort „die Frau gehört ins Haus" an die Bequemlichkeit der Männer und gleichzeitig an ihr Gefühl der Überlegenheit gegenüber den Frauen appellierte, dürfte doch beinahe überall vorbei sein. Die Frauenarbeit in unserem Lande spricht gegen das zitierte Schlagwort. In der Industrie, im Handel, im Gewerbe, in der Landwirtschaft, im kulturellen Leben, besonders auch in der Kindererziehung und Betreuung in der Schule und in der Erwachsenenbildung ist die Arbeitskraft, das Wissen und die Leistung der Frau längst unentbehrlich geworden, und die Hausfrau und Mutter ist Beruf und Berufung zugleich, und es kann keine überzeugenden Gründe geben, die der Hausfrau und Mutter die politische Gleichberechtigung mit dem Manne absprechen oder verweigern wollen.

Denken wir auch einen Augenblick an die Zeiten des Aktivdienstes! Denken wir an die Aufgaben des Zivilschutzes im Rahmen der Landesverteidigung! Ohne die Hilfe und den Einsatz der Frau hätten viele Aufgaben der Kriegsjahre nicht gelöst werden können und sind Aufgaben der Gegenwart nicht zu lösen.

Den Skeptikern, Zweiflern und Ewiggestrigen möchte ich die Lektüre des Gutachtens von Prof. Dr. Kägi, herausgegeben vom Schweizerischen Verband für Frauenstimmrecht, empfehlen. In den Schlussfolgerungen dieses Gutachtens heisst es:

„Die politische Gleichberechtigung der Schweizer Frau und damit der Übergang zum Erwachsenenstimmrecht ergibt sich aber auch als Gebot der folgerichtigen Verwirklichung der grundlegenden Werte und Ideen unserer schweizerischen Verfassungsordnung:

a) als Forderung nach der vollen Anerkennung der Personwürde auch in der Person der Frau;

b) als Forderung nach reinerer Verwirklichung des demokratischen Gedankens durch Anerkennung des Mitbestimmungsrechtes der Frau;

c) als Forderung nach reinerer Verwirklichung des Gerechtigkeitsgedankens in der freien politischen Gemeinschaft durch Anerkennung der vollen Rechtsfähigkeit der Frau;

d) als Forderung einer gerechten Korrelation von Rechten und Pflichten in der Rechtsstellung der Frau"; und „die folgerichtige Fortbildung unserer Verfassungsordnung fordert den Übergang zum Erwachsenenstimmrecht durch die Anerkennung der politischen Gleichberechtigung der Frau."

Ihre Kommission hat sich bei der Beratung der Vorlage auch noch einmal mit der Frage der Interpretation des Artikels 4 der Bundesverfassung befasst. Eindeutig hat jedoch die Kommission ein Zurückkommen auf die Frage der Interpretation bzw. die Einführung des Frauenstimmrechtes über die Brücke der Interpretation der Verfassung verneint und abgelehnt. Sie teilt in dieser Beziehung die Auffassung des Bundesrates.

Erfreulicherweise hat der Vertreter des Bundesrates in der Kommission, Herr Bundesrat Feldmann, auch mitgeteilt, dass der Bundesrat nicht daran festhalte, mit der Abstimmung über den neu vorgeschlagenen Verfassungsartikel gleichzeitig auch die Erhöhung der Zahl der Unterschriften für Initiative und Referendum zu verbinden. Die Vorlage des Bundesrates sieht diese Koppelung der beiden Fragen vor. Der Ständerat ist der Auffassung, dass diese Fragen in der gleichen Vorlage behandelt werden sollten. Die nationalrätliche Kommission empfiehlt dem Nationalrat sowohl eine Trennung der beiden Fragen als auch eine zeitliche Distanz zwischen den beiden Abstimmungen. Die Erhöhung des Quorums für das Referendum oder für die Initiative von 30 000 auf 60 000 oder von 50 000 auf 100 000 Stimmen darf mit der Frage der Ver-

fassungsrevision, die die politische Gleichberechtigung der Frau mit dem Mann anstrebt, nicht verknüpft werden. Mit Recht ist eine derartige Verbindung als Mühlstein für die Hauptvorlage bezeichnet worden. Zahlreiche Gegner der Einführung des Frauenstimmrechtes könnten sich leicht (aus Mangel an Zivilcourage) hinter die Erhöhung des Quorums für Initiative und Referendum verschanzen, obwohl sie im Grunde in der Hauptsache selbst nein sagen wollen. Man darf aber auch nicht übersehen, dass seit der Einführung dieser Voraussetzungen für Referendum und Initiative die Zahl der stimmberechtigten Männer ganz bedeutend grösser geworden ist und die Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahl sich ganz unabhängig von der Einführung des Frauenstimmrechtes stellt. Es wäre aber auch ein Akt der Courtoisie gegenüber den Frauen, wenn wir Männer den Artikel 74 der Bundesverfassung neu, so wie er vom Ständerat formuliert und von der nationalrätlichen Kommission in zustimmendem Sinne angenommen wurde, allein und unbelastet Volk und Ständen zur Entscheidung vorlegen würden.

In diesem Sinne hat Ihre Kommission mit 19 gegen 7 Stimmen Eintreten auf die Vorlage beschlossen. 22 Mitglieder der Kommission sprachen sich für die grundsätzliche Trennung der beiden Fragen und nur 6 für die gleichzeitige Abstimmung über beide Vorlagen aus. Die Motion der Kommission zu der Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Zustandekommen eines Referendums oder einer Initiative ist mit 23 Stimmen angenommen worden. In der Schlussabstimmung entschied sich die Kommission mit 21 gegen 7 Stimmen dafür, dem Nationalrat zu empfehlen, Artikel 74 der Bundesverfassung, wie er vom Ständerat bereinigt wurde, mit einer kleinen redaktionellen Änderung, anzunehmen und ihn im Sinne von Ziffer II dem Bundesrate zum Vollzug zu überweisen. Dadurch erhalten Volk und Stände Gelegenheit, sich über diese Frage auszusprechen.

Prof. Dr. Max Huber hat im Dezember 1955 in einem Vorwort zum Gutachten von Prof. Dr. Kägi bemerkt:

„Die Entscheidung darüber, ob die politischen Rechte allen Bürgern, Männern und Frauen, zu verleihen sind, ist nicht nur eine Frage politischer und sozialer Zweckmässigkeit und psychologischer Erfahrung, sondern sie heischt vom Gesetzgeber eine Gewissenserforschung.

In dem grossen weltgeschichtlichen Vorgang, der mit der englischen, amerikanischen und französischen Revolution, am Ende des XVII. und XVIII. Jahrhunderts, von denen nur letztere in Terror ausartete, begonnen hat und der von der absoluten Monarchie und vom Privilegienstaat zum allgemeinen Stimm- und Wahlrecht der Männer und schliesslich zum Erwachsenenstimmrecht, mit seinen sozialen Fragen führte, ist im Wesentlichen die fortschreitende Ausdehnung der politischen Rechte ohne schwere Erschütterungen, meist sogar in den Formen bestehenden Rechtes, vor sich gegangen. In der freien Welt, d. h. da, wo rechtsstaatliche, konstitutionelle und demokratische Institutionen tatsächlich bestehen, ist die Entwicklung durch die Einsicht der bis dahin Privilegierten möglich geworden. Das ist die grosse Leistung der freiheitlichen Staatsform. Im Rahmen dieser gewaltigen geschichtlichen Entwicklung wäre der Schritt vom Männerstimmrecht zum Erwachsenenstimmrecht (also zur politischen Gleichberechtigung der Frau) in der Schweiz nur noch ein kleiner Schritt."

Als Verehrer von Professor Max Huber füge ich bei, dass seine Erkenntnis, die Erkenntnis eines reichen und reifen Geistes, uns allen sagt, dass die Forderung der politischen Gleichberechtigung der Frau keine Parteisache ist. Sie ist eine Sache der Demokratie, ihrer Entwicklung und ihres Ausbaues zum Rechtsstaat.

Die Einführung des Frauenstimmrechtes ist deshalb auch in unserem Lande fällig geworden. Nicht nur aus taktischen sondern auch sachlichen Gründen sollte der Nationalrat bejahend entscheiden. Im Namen der nationalrätlichen Kommission empfehle ich Ihnen Eintreten und Zustimmung zu den Ihnen vorgelegten Anträgen.

M. **Primborgne,** rapporteur de la majorité: Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport de la majorité de votre commission chargée d'étudier le message du Conseil fédéral sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale. Il fait suite aux postulats Picot et Grendelmeier. Nous avons voté l'entrée en matière par 19 voix contre 7, puis approuvé, par 21 voix contre 7, l'égalité politique de la femme en matière d'élections et de votations fédérales en nous ralliant à la décision du Conseil des Etats de modifier uniquement l'article 74 de la Constitution fédérale.

Voici la teneur de cet article tel qu'il est sorti des délibérations du Conseil des Etats:

«Les Suisses et les Suissesses ont les mêmes droits et les mêmes devoirs en matière d'élections et de votations fédérales. Ont le droit de prendre part à ces élections et votations tous les Suisses et toutes les Suissesses âgés de vingt ans révolus qui n'ont pas été privés de leurs droits civiques en vertu du droit fédéral ou de la législation du canton de domicile. La Confédération peut édicter des dispositions législatives uniformes sur le droit de prendre part aux élections et votations en matière fédérale.

»En matière cantonale ou communale, le droit du lieu de domicile est applicable. Les cantons restent libres d'instituer le suffrage féminin en matière cantonale ou communale.»

En outre, nous avons préféré renoncer à vous proposer simultanément une augmentation du nombre des signatures nécessaires pour les initiatives et les referendums et proposons à vos suffrages, une motion que nous avons acceptée par 23 voix. Elle invite le Conseil fédéral à présenter des propositions tendant à augmenter le nombre de ces signatures au cas où le suffrage féminin serait accepté par le peuple et les cantons. En voici également le texte dû à une proposition de M. Haeberlin:

«En cas d'acceptation par le peuple et les cantons de l'arrêté fédéral sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale, le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres fédérales un rapport et des propositions tendant à augmenter le nombre des signatures requises pour les initiatives et les referendums.»

L'existence d'une minorité, qui vous fera part de ses conclusions, illustre bien la variété des opinions répandues au sein de notre peuple sur cet important

problème. Nous nous dispenserons d'en évoquer ici l'aspect historique pour ne relever que l'argumentation militant en faveur de l'émancipation politique de la femme qui est un fait mondialement reconnu. On ne saurait, du reste, confondre ce phénomène avec une «masculinisation» ou encore une «virilisation» condamnable et fort éloignée d'un féminisme de bon aloi. Ce dernier a rendu les interventions parlementaires possibles et préparé nombre d'esprits naguère réticents ou adversaires à une conviction nouvelle sur le postulat de justice que nous traitons ici. Cette possible réforme de nos habitudes politiques constitue, à n'en pas douter, un des problèmes les plus importants qui se soient posés à notre Confédération! Ne s'agit-il pas de savoir si l'on doit reconnaître à la moitié des Suisses adultes, le droit d'exercer une action sous une forme qui n'est pas contestée à la première moitié d'entre eux!

«L'octroi de ce droit, écrit le gouvernement, assiérait notre démocratie sur une plus large base, par une application plus générale de l'idée de l'égalité de traitement. L'innovation ne touche pas seulement les intérêts des femmes auxquelles elle doit profiter. Elle peut avoir une importance décisive même pour l'avenir de la Confédération. Il faut s'attendre, en outre, que la décision à prendre exercera une grande influence dans le domaine cantonal et communal.»

A ce sujet, nous tenons à mentionner l'attention de notre commission à l'égard d'une intervention de notre collègue, M. Clottu. On peut le compter parmi les partisans de l'institution du suffrage féminin, mais il n'a pu joindre son vote à celui de la majorité, car il estime que les traditions de notre Etat fédératif eussent été à l'honneur, si l'on avait suivi une autre voie. Celle qui montre le développement naturel de nos mœurs politiques en partant de la commune et en passant par le canton.

Ce problème est celui de l'ordre chronologique à observer. Force nous a été de nous contenter de prendre acte de la position de M. Clottu, puisque notre vote, favorable à l'entrée en matière, témoignait des désirs d'engager la procédure en matière fédérale, sans attendre que communes et cantons aient légiféré sur le problème.

Nous vous rappelons que nous étions placés devant trois possibilités:

1. Que la Confédération prenne l'initiative.

2. Qu'elle laisse le problème progresser sur les plans communal et cantonal et n'agisse qu'après les expériences réalisées.

3. Qu'elle oblige les cantons à prendre des mesures.

Ce point 3 ayant été résolument écarté, restaient les deux premières éventualités.

En choisissant la solution qui consiste à proposer l'institution du suffrage féminin en matière fédérale, sans attendre que le problème ait progressé tant sur les plans communal que cantonal, on a tenu compte du fait que le nombre des hommes favorables à l'octroi des droits civiques aux femmes, tend à augmenter. En outre, on admet que cette tentative servira «les idées de justice et de démocratie», et qu'elle fera avancer la cause du suffrage féminin dans l'opinion publique. C'est une option, sans doute, elle comporte ses risques que la majorité de votre commission vous demande d'assumer. Elle n'est du reste pas la plus bouleversante pour nos habitudes politiques.

Dans presque tous les pays où ces droits ont été instaurés, c'est à la faveur d'un événement autre que celui d'un vote des hommes qu'il l'a été. Les expériences faites par la grande majorité des Etats sont dues soit à des renversements brusques de situation ou simplement aux votes des parlements. Si le gouvernement a tenu à nous renseigner de manière fort détaillée en ce domaine, ce dont il convient de le louer comme du reste de tout le message en général, la comparaison avec l'étranger n'est pas un argument suffisant, car si l'on étudie son statut juridique actuel, on peut, sans tomber dans l'exagération, affirmer que la femme suisse possède une somme de droits et de libertés qui ne la placent pas au-dessous des femmes d'autres nations.

Cette constatation ne signifie pourtant pas que nous puissions nous en tenir au *statu quo* et qu'il n'y ait aucun domaine où il soit indiqué de travailler à une amélioration du statut de la femme chez nous.

Mais, remarquons-le, cela se fera dans un ordre qui nous est propre; c'est la nécessaire revision de la Constitution qui ne peut se faire que par un vote qui témoigne du consentement de la majorité des hommes. De même, si l'on veut tendre à diminuer encore cette prééminence restreinte de l'homme en vue d'une égalité civile réclamée conjointement avec l'égalité politique, c'est par une réforme de notre Code civil que nous y parviendrons.

Si l'on se pose la question: Quand donc l'idée du suffrage féminin a-t-elle commencé à prendre corps? On constate que lorsque les circonstances contraignirent les femmes à exercer une activité rémunérée, indépendante, en dehors de leur ménage, en fabrique, dans le commerce ou l'industrie, le vote des femmes commença à prendre pied.

«Dans la mesure, écrit le Conseil fédéral, où elle assumait la tâche de pourvoir à l'entretien de la famille, la femme revendique le droit de dire son mot dans les questions intéressant la famille et l'Etat. Une condition essentielle de son égalité politique se trouva ainsi réalisée.»

Une telle évolution s'est-elle également produite dans notre pays? On peut répondre oui. L'activité des femmes, en Suisse, peut se comparer à celle des grandes nations comme l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie, elle est même plus marquée qu'en Belgique ou aux Etats-Unis. Il faut ajouter encore que le niveau d'instruction moyen est élevé et que la participation de la femme à la défense nationale est sans comparaison avec ce qu'elle était il y a un siècle. Cette position de la femme dans un grand nombre de pays explique que la Charte des Nations Unies et la Convention sur les droits politiques de la femme aient sanctionné son égalité avec l'homme. La Suisse n'a pas ratifié cette convention, mais le fait que l'institution du suffrage féminin ne puisse être présentée chez nous comme une obligation de droit international public ne saurait nous donner quittance de nos préoccupations en cette matière.

Nous préférons, du reste, que le problème soit posé face aux arguments tirés de la justice, de l'égalité de traitement et de la démocratie. Ce système politique, la démocratie, on a écrit d'elle: «... qu'elle est un état tout à la fois social et poli-

tique où le consentement et le concours de tous les citoyens se trouvent exigés par le régime de la cité».

Ou encore, que «les hommes qui vivent en démocratie peuvent exprimer leurs propres opinions sur les devoirs et les sacrifices qui leur sont imposés. Ne pas être contraints à obéir sans avoir été entendus: voilà bien deux droits du citoyen qui trouvent dans la démocratie, comme le nom même l'indique, leur expression naturelle.»

Ces définitions, acceptables sans doute par tous ceux qui siègent ici, nous conduisent à souligner quelques constatations du Conseil fédéral dont votre rapporteur se permet de vous recommander de peser les termes:

«Dans le régime démocratique, chaque individu ne devrait être soumis qu'aux normes juridiques à la formation desquelles il a lui-même eu l'occasion de prendre part par le libre exercice de son droit de participer aux élections et aux votations. Ainsi s'exprime sa participation à la souveraineté. C'est pourquoi ce droit est qualifié à juste titre de racine de la démocratie. Ce droit de libre décision compte aujourd'hui parmi les droits individuels généralement reconnus. Ne participe pleinement à la liberté politique que celui qui possède ce droit, c'est-à-dire le citoyen actif.

»Aussi le constituant fédéral se trouve-t-il aujourd'hui devant la question de savoir si le refus des droits politiques aux femmes est encore compatible avec le principe de l'égalité de traitement, bien que les circonstances et les conceptions aient changé; en d'autres termes, la différence de sexe peut-elle être toujours considérée comme suffisamment importante pour justifier l'infériorité politique des femmes, ou l'égalité des sexes est-elle aujourd'hui un postulat de la justice.

»Il est en effet surprenant que précisément la Suisse, où la démocratie existe depuis le plus longtemps à l'état le plus prononcé, soit à peu près le seul Etat européen à ignorer le suffrage féminin. N'est-il pas injuste de persister à refuser les droits politiques aux femmes, en dépit de l'évolution intervenue depuis la fondation de l'Etat fédératif, et de les empêcher de participer à la formation de la volonté de l'Etat? L'égalité de traitement, l'un des fondements de notre Etat, n'exige-t-elle pas que les femmes, qui depuis longtemps ont presque les mêmes obligations que les hommes, reçoivent également les mêmes droits?»

Une saine information, quant à notre sujet, ne saurait nous permettre de passer à côté de ce domaine premier qui a trait à la justice, à l'égalité de traitement et à la démocratie. C'est là que reposent les arguments de base. Ceux qui ont déjà fait campagne pour cette cause dans leur canton, estiment que le développement de ces arguments l'emporte de beaucoup sur l'énumération fastidieuse des objections et des réponses classiques auxquelles nous sommes tenus!

Ils attestent que l'aspect sentimental du problème est beaucoup moins le fait des partisans que des adversaires du suffrage féminin. On peut même dire que le sentiment a de moins en moins à faire dans l'argumentation en faveur de ce droit, alors qu'il reste facilement discernable dans une partie de l'argumentation qui prétend s'y opposer.

Mais que signifie «égalité de traitement»? A l'égard de ce postulat fondamental de l'argumentation favorable au suffrage féminin, on ne saurait mieux faire que de citer ces lignes du professeur Kägi dans sa remarquable étude «Le droit de la femme suisse à l'égalité politique».

«Le principe d'égalité proclamé par notre Constitution fédérale exige le traitement égal de ce qui est semblable, le traitement différent de ce qui est différent. Le législateur viole cette exigence de base d'un Etat de droit démocratique lorsque, dans la loi, il fait des différences où il ne devrait pas en faire, soit lorsque sans motif il promulgue du droit spécial; mais il viole également ce principe lorsqu'il ne fait pas de différence dans les cas où équitablement il aurait dû en faire et prévoir des règles spéciales. Le traitement semblable de ce qui est différent est manifestement aussi injustifié que le traitement différent de ce qui est semblable.

»Mais, poursuit le professeur Kägi, les sujets, les objets et les rapports sur lesquels le législateur doit légiférer, sont toujours à la fois «semblables» et «différents»; ils sont, en effet, semblables sur un ou plusieurs points, mais en même temps, différents sur d'autres points; dès lors, la maxime «traitement semblable de ce qui est semblable, traitement différent de ce qui est différent» ne suffit pas à elle seule. Le législateur doit être parfaitement conscient des inégalités de fait et examiner si et dans quel sens l'organisation juridique doit en tenir compte. A ce point de vue également, l'arrêt du 2 avril 1880 en la cause Jäggi (ATF 6, pages 172 et suivantes) a fait jurisprudence.

»En ce qui concerne l'égalité de traitement, il s'exprime comme suit: «Le principe de l'égalité devant la loi exige un traitement égal des citoyens non seulement si les conditions de fait sont rigoureusement identiques, mais chaque fois que tous les éléments de fait essentiels sont semblables.» En ce qui concerne l'inégalité de traitement, l'arrêt poursuit: «Pour justifier une inégalité dans le traitement juridique des citoyens, on ne saurait invoquer une quelconque différence dans les conditions de fait; il faut, au contraire, que cette différence concerne des éléments qui, d'après les principes de l'ordre juridique déterminants pour la réglementation du domaine du droit dont il s'agit, peuvent être considérés comme essentiels. Si la différence de fait n'est pas telle, le traitement juridique différent de citoyens ou de classes de citoyens constitue un écart à la règle de droit qui ne repose pas sur des motifs objectifs, mais sur l'arbitraire, et qui viole ainsi le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi (ATF 6, p. 174). Ainsi pour la question du traitement égal ou inégal des citoyens, le législateur doit seules considérer comme décisives, l'égalité ou l'inégalité de «tous les éléments de fait essentiels.»

Les conséquences que notre majorité tire de «l'égalité de traitement qui tient compte de tous les éléments de faits essentiels» ne sont pas approuvées par certains de nos collègues de la minorité.

C'est là question de conscience et il serait déplacé de prétendre convaincre! Nous avons, certes, nous aussi conscience de la plénitude des droits que nous confère la démocratie directe, et les peuples placés sous le signe de la démocratie représentative n'ont pas eu à résoudre tous les problèmes qui se posent à

notre Etat. Nous n'en méconnaissons pas l'importance.

Néanmoins, les démocraties représentatives n'ont pas associé les femmes à leur activité politique uniquement en se basant sur la facilité relative résultant de leurs structures, car l'égalité de traitement est une préoccupation fondamentale des Etats démocratiques.

Qu'il faille organiser le perfectionnement de la formation de la volonté populaire en partant d'une base plus ou moins élevée modifie simplement le problème, mais il reste posé. Sur l'influence que la femme doit jouer dans la vie publique pour le perfectionnement de la démocratie, nous divergeons. D'aucuns estiment que par l'octroi du droit de vote on pousse à un nivellement général, voire à une dégradation de la femme. Ils pensent que l'influence indirecte qu'elle peut exercer est bien supérieure. Nous ferons nôtres, en guise de réponse, ces lignes du professeur Kägi:

«Les inégalités qui doivent en bonne justice subsister dans les situations juridiques respectives de l'homme et de la femme ne devraient plus être discutées et décidées seulement pas des hommes seuls maîtres, mais en commun par des hommes et des femmes égaux politiquement. C'est alors seulement que le droit sera vraiment démocratique et juste!»

Quant à l'examen des objections, nous désirons y réserver les réflexions suivantes:

Les femmes désirent-elles le droit de vote? Cet aspect doit être évoqué vu qu'il n'est pas douteux qu'un grand nombre d'hommes feront dépendre leur décision de la réponse donnée. Les quatre consultations de Genève, Zurich, Bâle et, plus récemment, de La Tour-de-Peilz, donnent bien des indications intéressantes mais fort partielles. Du reste, nous ne pensons pas qu'on puisse accorder à cet aspect du problème plus d'importance qu'il n'en a. L'institution du suffrage féminin fondée sur le perfectionnement de la démocratie et l'égalité de traitement ne peut être subordonnée à la preuve que la majorité des femmes y sont favorables.

Cette égalité et ce perfectionnement de l'expression populaire peuvent être revendiqués par chaque être personnellement. S'il fallait que soit requise la conviction de la majorité, il est clair que le suffrage exclusivement masculin serait lui-même mis en question si l'on considère la participation à certains scrutins, signe d'une indifférence malheureusement trop évidente de la part de nombreux citoyens.

L'Etat, c'est l'homme! Nous pensons qu'une réponse suffisante a été donnée lorsque nous avons rappelé en quels termes «l'égalité de traitement» devait être envisagée. Une discrimination entre l'homme et la femme, si elle est fondée sur une différence importante des conditions de fait, est sans doute conciliable avec le principe de l'égalité de traitement, mais, à notre époque, ces conditions sont telles qu'elles ne sauraient être comparées avec celles du siècle dernier, pour ne prendre qu'une référence peu lointaine. L'évolution de notre Etat politique, où l'économie et le social jouent un rôle de plus en plus important, fait que l'existence des uns et des autres est soumise aux mêmes exigences. Notre collègue, M. Verda, nous a rappelé à la commission l'opinion de son illustre concitoyen, Giuseppe Motta, qui concrétisait cette idée en ces termes: «Peut-être les hommes voudront-ils bien reconnaître que la situation de la femme s'est complètement transformée tant dans la société que sur le plan public. Il arrivera certainement un moment où ces transformations devront trouver leur expression sur le plan politique.» Et ailleurs, ce grand magistrat ajoutait encore: «L'Etat n'est pas la chose exclusive des hommes, il est la chose de tous les Suisses et Suissesses majeurs.»

Nous pouvons évoquer brièvement ce qui a trait aux obligations militaires. La dépendance que d'aucuns, au sein de notre population, croient discerner entre les droits civiques et le service militaire n'est juridiquement pas fondée. Il n'existe aucun lien entre les deux choses. Notre Conseil est certainement amplement renseigné sur ce point et il est peu probable que le débat s'ouvre sur cet objet. Pour la clarté de l'information qui vous est due, nous mentionnerons ce texte du message qui constitue une réfutation parfaitement suffisante.

«La plupart des cantons ont supprimé, déjà avant 1848, le lien juridique entre le service militaire et l'exercice des droits politiques et ce lien n'a jamais existé dans l'Etat fédératif; juridiquement parlant, le droit de vote ne dépend pas des obligations militaires, comme celles-ci ne dépendent pas de celui-là. Et cela demeure vrai si l'on comprend le mot «service militaire» non pas au sens étroit de l'article 18 de la Constitution (service personnel), mais dans un sens large embrassant le paiement de la taxe d'exemption. L'exercice des droits politiques et le service militaire ne coïncident d'ailleurs pas dans le temps. Certes, l'exercice du droit de vote part du jour de la vingtième année et le service militaire part au commencement de l'année dans laquelle la vingtième année est accomplie. Mais l'exercice des droits politiques continue sans restriction, même après la fin du service militaire. Il est dès lors exact, juridiquement parlant, que l'exercice des droits politiques ne dépend pas du service militaire.»

Sur l'incompréhension et l'incompétence dont on dit assez couramment dans certains milieux de notre peuple que les femmes font la preuve en matière politique, disons qu'il est tout à fait impensable de se rallier à cet argument dont l'aspect massif constitue la meilleure condamnation. En toutes choses, la généralisation est condamnable et ce serait contraire à la saine raison que de plaider en faveur des hommes une compétence innée pour cet art qu'est la politique pour y opposer une incapacité congénitale de la femme. Il est possible que certains de nos collègues exposent à l'occasion de cette affirmation les craintes qu'ils ressentent devant l'entrée massive des femmes dans la vie publique «par le haut»! Mais il y a une marge entre ce point de vue fort respectable à l'égard d'une solution pour laquelle nous vous demandons d'opter et qu'ils n'approuvent pas, et l'affirmation injuste d'une prétendue inaptitude non moins innée que le talent qu'on prête aux hommes!

En accordant l'importance qu'il faut aux différences que présentent les sexes tant du point de vue intellectuel, psychique que caractériel, on ne peut conclure à un danger pour notre régime démocratique parce que les femmes collaboreront avec les hommes sur le plan des droits civiques. Le message

rappelle qu'«il y a une façon féminine de penser, de sentir et de réagir qui diffère de celle de l'homme, encore qu'il soit souvent difficile de dire et même de discerner en quoi consiste la différence et que celle-ci apparaisse plus ou moins nettement suivant les individus. Cette différence des sexes peut se manifester en toute circonstance, notamment aussi devant les problèmes politiques.»

Pour terminer l'examen des principales objections, voyons celle qui s'énonce ainsi: «La place de la femme est à son foyer, il ne faut pas la mêler aux laideurs de la politique». C'est l'argument massue des adversaires du suffrage féminin! Il part de l'idée fortement ancrée d'une répartition bien définie entre le travail de l'homme et celui de la femme et il prête à l'exercice des droits civiques on ne sait quoi de péjoratif qui le rend dangereux!

En admettant que dans les temps anciens la distinction entre le travail des femmes et celui des hommes ait été «davantage qu'une idée abstraite, une réalité vivante conforme aux conditions sociales de ces époques», il faut examiner si, de nos jours, ce jugement massif est encore fondé. Selon les chiffres de 1950, on comptait 534 740 femmes travaillant en Suisse, soit le 30,8% de la population féminine totale. Leur état civil constitue une importante argumentation. On comptait, en effet, 71% de femmes célibataires gagnant leur vie. Même si ces chiffres n'ont pas tendance à augmenter, ils gardent leur éloquence. On ne peut retenir comme important le chiffre de celles qui œuvrent «pour leur plaisir». Le slogan «la femme au foyer» n'est donc guère de mise. Sans doute, la défense du féminisme nous presse de veiller à ce que le juste salaire du chef de famille permette à la femme de rester au foyer; c'est une préoccupation que de nombreux milieux partagent, et c'est heureux. Néanmoins, force est de reconnaître que l'état actuel de la société a conduit les femmes dans un champ d'activité qui n'est guère en faveur de ce qu'on dit être «leur mission providentielle». Et c'est bien là que résident les véritables dangers auxquels elles sont exposées. Qu'elles soient mariées et contraintes de rechercher une amélioration des revenus du ménage, ce sont alors les écueils bien connus mettant souvent en péril, soit l'unité conjugale, soit l'éducation des enfants. Qu'elles soient seules, par vocation ou par rupture de leur alliance, c'est alors l'impératif de leur entretien qui surgit. Dans les deux éventualités, concédons-le de bonne grâce, le renvoi au foyer pour un très grand nombre de femmes est plus spéculatif que raisonnable! Nous estimons que cette place des femmes dans l'industrie, le commerce, l'agriculture, en dépit d'une organisation professionnelle soucieuse de progresser, est beaucoup plus lourde de conséquences que l'exercice des droits civiques. Dire qu'ils constituent un danger pour la femme, pour la famille, n'est-ce pas attribuer à ces droits un sens que nous avons ignoré jusqu'à présent?

C'est la raison pour laquelle les représentants de la majorité, tout en s'étant exprimés de manière nuancée sur le suffrage féminin et ses effets probables, ne pensent pas que les expériences faites dénotent qu'il y ait danger ou inconvénient grave à l'instituer! La raison d'Etat ne saurait intervenir pour nous dicter une prudence nécessaire à la conservation d'un équilibre souhaitable de notre démocratie. Le suffrage féminin ne consacrerait pas une hégémonie des femmes. On ne doit pas penser à «une unité politique des femmes s'opposant aux hommes». Dans aucun pays, par exemple, les femmes n'occupent plus du 10% des sièges dans les parlements, hormis la Russie et la Suède. A la page 51 du rapport Duverger à l'intention de l'Unesco, on lit que «le caractère plus conservateur du vote féminin paraît difficilement contestable». De même, on y affirme que le suffrage féminin ne semble pas plus instable que le suffrage masculin; à certains égards, au contraire, il pourrait même paraître plus stable. Comme le vote masculin, il appartient au droit positif, à l'instar de toutes les formes de droits civiques. Qu'il puisse constituer un inconvénient pour certaines femmes, on peut l'admettre, mais nous pensons que nombreuses seront celles qui l'assumeront sans danger pour leur féminité, leurs tâches de ménagères et d'éducatrices. Signalons, comme l'a fait M. Bourgknecht, conseiller aux Etats, «qu'en matière de divorce, nous enregistrons de tristes records, quand bien même la femme suisse ne vote pas!»

L'absentéisme des hommes provient-il des inconvénients du droit de vote? Personne n'oserait l'affirmer.

Quant à la question de l'égalité complète ou partielle des femmes, on a renoncé à prévoir un cens qui appellerait la fixation d'un âge de majorité politique ou d'un examen des connaissances civiques. De même, il ne faut pas donner suite à certains vœux tendant à n'accorder ce droit que pour des domaines particuliers de notre vie politique. L'électorat, le droit de vote et l'éligibilité sont trop l'image d'un faisceau pour défendre l'idée de les séparer. Au surplus, l'égalité de traitement s'y oppose.

Dans cet ordre d'idées, nous mentionnons les préoccupations que posent à certains l'octroi des droits civiques aux Suissesses d'origine étrangère. Un délai d'attente ne se justifie pas pour celles qui ont acquis leurs droits par naturalisation, vu les conditions posées par la loi y relative. Peut-on, par contre, émettre des réserves quant à l'octroi de ces droits aux femmes d'origine étrangère devenues Suissesses par mariage? Nous ne le pensons pas, car nombre d'entre elles sont déjà domiciliées en Suisse et partagent notre vie nationale. En outre, l'incidence qu'elles créent sur les effectifs du corps électoral n'est que de 1,7‰ annuellement, si l'on se réfère aux chiffres de 1951 à 1955. Ils révèlent que le nombre des étrangères ayant épousé des Suisses au cours de ces cinq années s'est élevé annuellement et en moyenne à 5000. L'éligibilité doit naturellement rester réservée dans le sens prévu par la loi sur la naturalisation.

Votre commission s'est préoccupée largement de la voie à suivre. Répétons qu'il n'est pas question de prévoir des dispositions de droit fédéral créant pour les cantons une obligation d'instituer le suffrage féminin. Même du point de vue des avantages de l'uniformité, nous ne souscrivons pas à cette éventualité. Sur l'important problème de l'interprétation ou de la revision de la Constitution et de la loi, nous vous proposons d'opter pour la seconde solution.

A la suite du Conseil fédéral, nous estimons que le législateur n'a envisagé par le mot «Suisse» que les hommes. Cela est fondé tant pour l'article 74 de notre Constitution que pour les lois qui en découlent. Une décision du législateur est donc nécessaire, car il est difficilement contestable que les femmes ont été exclues du droit de vote par la volonté des hommes, seuls auteurs des actes qui nous régissent. Que cela corresponde à un sens des choses qui a subi une profonde évolution, nous en tombons d'accord. Il n'en reste pas moins vrai qu'historiquement cette éviction d'une partie de notre peuple a été intentionnelle. De plus, les efforts faits en faveur d'une interprétation qui soit conforme aux circonstances présentes, mais en opposition avec ce que le législateur a voulu, se sont heurtés à l'attitude de refus des autorités. Nos Conseils ont adopté le même point de vue et il vous souvient sans doute du message de 1951 et des décisions qui furent prises au sein de cette assemblée.

L'identité des dispositions tant constitutionnelles que légales ne permet pas non plus de dire que seule la loi devrait être changée. Au contraire, nous voyons dans cette similitude une confirmation de la volonté du législateur que les Conseils ne doivent pas interpréter sans une «revision partielle formelle» de la Constitution.

Des orateurs s'exprimeront sans doute sur l'aspect juridique du problème et parleront de ce qu'on nomme l'interprétation «objective», par opposition à l'interprétation historique. A la commission, les opinions qui ont prévalu mirent l'accent sur cette constatation:

Chaque fois qu'on s'est trouvé en présence d'une interprétation extensive, on n'a pas contrevenu à l'idée de base du législateur. Or, nous avons déjà dit qu'il n'en serait pas de même avec l'introduction du suffrage féminin, vu le sens donné dès le début et au cours de notre histoire à l'article 74 de la Constitution.

C'est pourquoi, à des motifs juridiques dont l'ampleur et la quasi-uniformité ne nous paraissent pas contestables, s'ajoutent des préoccupations d'ordre politique qui nous pressent de conclure en faveur de la seule thèse de la revision.

Il incombe au souverain actuel, c'est-à-dire aux hommes et par la double majorité du peuple et des cantons, de dire s'il estime devoir s'en tenir à une souveraineté masculine, qui n'a pas le sens d'un suffrage universel, ou si la simple justice n'exige pas d'y associer les femmes au nom des principes que nous avons rappelés!

Traitant de l'opinion du Tribunal fédéral, le Conseil fédéral rappelle le jugement du 14 septembre 1923 qui se fonde sur les articles 74 et 4 de la Constitution fédérale.

«Dans un arrêt, non publié, du 14 novembre 1923 (Lehmann contre Conseil communal de Berne), le Tribunal fédéral a contesté formellement cette possibilité. Il s'est exprimé comme suit: «L'article 74 de la Constitution est décisif en premier lieu pour déterminer qui possède le droit de vote en matière fédérale, et il accorde ce droit en général à tout «Suisse» âgé de 20 ans révolus. Cette désignation, comme les expressions analogues qui figurent dans la législation fédérale sur les élections et votations, ne vise que les citoyens suisses du sexe masculin. Déjà d'après l'ancien droit coutumier ou écrit et jusqu'à nos jours, les femmes sont généralement exclues du droit de participer aux votations et élections. La suppression de cette exclusion équivaut, par conséquent, à l'abolition d'un régime juridique profondément enraciné; elle ne peut être réalisée que par une disposition constitutionnelle ou légale édictée clairement à cet effet et ne saurait être simplement tirée d'une prescription en vigueur, alors que ceux qui l'ont établie n'avaient pas envisagé une telle modification. Le fait aussi que jusqu'à maintenant les femmes n'ont jamais été admises à participer à des élections et votations fédérales montre clairement que l'article 74 de la Constitution ne confère le droit de vote qu'aux hommes. Or, telle étant la portée de l'article 74 de la Constitution, un droit de vote des femmes en matière fédérale ne peut pas non plus être tiré de l'article 4 ou d'une autre disposition de la Constitution fédérale.»

Dans un récent jugement du 26 juin 1957, se rapportant à l'application d'une constitution cantonale et dont l'objet présente des similitudes évidentes, le Tribunal fédéral, dans ses considérants, traite à nouveau de l'interprétation historique. Il constate que «l'interprétation historique fait plutôt l'objet d'une certaine réserve», car les travaux préparatoires renseignent très rarement de façon certaine sur la volonté réelle et complète du législateur.

«Cependant, il arrive que ces travaux préparatoires permettent d'établir avec une parfaite clarté le sens que l'auteur de la loi a entendu donner aux termes qu'il a utilisés. Lorsqu'il en est ainsi, le Tribunal fédéral considère qu'il doit se conformer à l'intention du législateur historique, à moins que le sens qu'à l'époque on a entendu donner à la loi ne soit incompatible avec le texte de celle-ci ou absolument inacceptable en pratique (RO 68 II 111). A plus forte raison doit-il en être ainsi lorsqu'une pratique absolument constante montre que les autorités chargées d'appliquer la disposition, ou les particuliers qui y sont soumis, l'ont toujours comprise de la même manière que le législateur historique. Quand cette pratique constante s'étend sur un grand nombre d'années, qu'elle acquiert ainsi le caractère d'une sorte de coutume, elle confère au sens voulu à l'origine par le législateur une force particulière. La disposition ne s'impose plus alors au juge par son seul texte, mais aussi par la pratique qui l'a toujours comprise dans un sens bien défini. Malgré l'absence des termes qui, d'un point de vue purement formel et extérieur, donneraient sans discussion possible à la disposition le sens que le législateur, puis la pratique lui ont certainement et toujours conféré, le juge doit considérer que le texte ne souffre pas une interprétation nouvelle. Autrement dit, dans cette hypothèse particulière et d'ailleurs rare, la disposition, dont les termes pris en eux-mêmes sont ambigus et pourraient recevoir une autre interprétation sans faire violence au texte, équivaut en réalité à une règle que le législateur aurait rédigée en des termes rendant exactement son intention. Le juge ne se trouve plus en présence d'un texte seulement, mais d'un texte doublé d'un usage. Il est alors lié, tout comme il l'est par une disposition qui ne souffre aucune interprétation parce qu'elle possède un sens absolument clair.»

Pour les raisons exposées, nous estimons impossible de choisir une autre solution que celle de la revision. Même si la cause pouvait en souffrir, la majorité de votre commission, qui voit dans son succès un acte de justice, ne pourrait proposer à ce Conseil des conclusions différentes!

Au terme de ce rapport, nous vous demandons de voter l'entrée en matière. Vous permettrez ainsi au peuple de se prononcer. La démocratie politique est cette forme d'organisation temporelle où le peuple élit lui-même ses gouvernants. On peut et on doit se demander si cette forme de démocratie est normale qui confie la désignation du détenteur politique aux individus pris comme tels, masculins et majeurs.

A notre avis, rien ne justifie plus de nos jours l'inégalité politique des sexes.

C'est pourquoi nous vous demandons d'accepter la solution qui vous est proposée.

Wick, Berichterstatter der Minderheit: Im Namen einer Minderheit der nationalrätlichen Kommission zur Behandlung des bundesrätlichen Vorschlages auf Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten stelle ich den Antrag auf Nichteintreten auf die Vorlage, unter Vorbehalt der Zustimmung zu einem eventuellen Rückweisungsantrag, der vom Bundesrat einen Ergänzungsbericht mit neuer reduzierter Antragstellung anfordern würde.

Die Frage des Frauenstimm- und -wahlrechtes ist seinerzeit, wie bereits der Herr Kommissionsreferent gesagt hat, durch die Postulate Picot und Grendelmeier im Nationalrat aufgeworfen worden. Die Herren Postulanten verlangten aber nur einen Bericht über den ganzen Fragenkomplex, jedoch nicht eine bundesrätliche Botschaft mit entsprechender Antragstellung auf Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes. Der Bundesrat aber wollte nun einmal, um mich etwas drastisch auszudrücken, den Stier bei den Hörnern fassen, wollte einen Entscheid des Parlamentes und des Volkes provozieren, um diese Frage endgültig zu erledigen, und er beantragt daher Einführung des totalen Frauenstimm- und -wahlrechtes auf eidgenössischem Boden. Es muss zugegeben werden, dass die bundesrätliche Botschaft gründlich und objektiv ist – so objektiv, dass sie nicht schlüssig für die Einführung des Frauenstimmrechtes ist. Die Gegner dieses Frauenstimmrechtes können aus der Botschaft ebensogut eine Ablehnung herauslesen. Das ist immer der Fluch der Objektivität (Heiterkeit.) Aber auf alle Fälle bedeutet die bundesrätliche Botschaft eine sehr wertvolle und begrüssenswerte Vorarbeit für die Behandlung des ganzen hier zur Diskussion stehenden Problems.

Es gibt sicherlich viele gewichtige Gründe für das Frauenstimmrecht, aber es gibt ebenso gewichtige Gründe dagegen. Vielleicht hängt die Annahme oder Ablehnung der Vorlage weitgehend von einer mehr optimistischen oder mehr pessimistischen Zukunftsschau ab. Auf alle Fälle verlangt dieses ernste Problem auch eine ernste und würdige Behandlung in unserem Rate. Wie ich den Befürwortern diesen Ernst und diese Würde zubillige, darf ich das Gleiche auch für die Gegner des bundesrätlichen Antrages in Anspruch nehmen.

Für die Behandlung in unserem Rate besteht sowohl für die Befürworter als auch für die Gegner eine grosse Schwierigkeit. Sowohl den Argumenten für als auch gegen das Frauenstimmrecht fehlt eine gewichtige Beweiskraft, nämlich die Beweiskraft der Erfahrung. Politische Fragen lassen sich nicht rein formalrechtlich lösen; sie gehören der Erfahrungswelt an, verlangen nicht nur eine Lösung aus abstraktem Denken, sondern vor allem aus einer bestimmten historisch-politischen Situation heraus.

Knüpfen wir gerade zuerst bei dieser historisch-politischen Situation in der Schweiz an. Auf einem Plakat, das vor einigen Jahren von den Befürwortern des Frauenstimmrechtes angeschlagen worden war, stand die Schweiz als schwarzer Fleck auf einer Landkarte eingezeichnet, da sie von allen europäischen Staaten, unter Einschluss des Fürstentums Liechtenstein, allein das Frauenstimmrecht noch nicht besitze. Zugleich wurde sie auf das Schandbänklein neben einigen afrikanischen und asiatischen unterentwickelten Staaten gesetzt, die dieses Frauenstimmrecht auch nicht besitzen. Diese Diffamierung war nur möglich, weil man die historisch-politische Situation unseres Landes vollkommen übersah. Man hätte ebensogut eine Landkarte veröffentlichen können, auf der die Schweiz allein als die fortschrittlichste Demokratie hätte eingezeichnet werden können, denn die Schweiz ist das einzige Land, das überhaupt ein Stimmrecht der Bürger besitzt; alle andern Länder, welche das sogenannte Frauenstimmrecht besitzen, besitzen nur ein Wahlrecht, sowohl für die Männer als auch für die Frauen. In allen diesen Ländern können die männlichen und weiblichen Bürger nur alle drei oder vier Jahre einmal zur Urne schreiten, um ihre Stimme für die Wahl eines Parlamentes abzugeben, und nachher ist ihr Recht der politischen Willensbildung wieder für drei oder vier Jahre erledigt. Sie haben zur innen- und aussenpolitischen Gestaltung des Landes nichts mehr zu sagen. Diese Gestaltung liegt ausschliesslich in den Händen des von ihnen gewählten Parlamentes.

Wenn es sich in der Schweiz nur um die Einführung eines solchen Wahlrechtes der Frauen handeln würde, hätten wir es wahrscheinlich schon längst. Aber bei der Struktur unserer Referendumsdemokratie gibt es im Falle der Einbeziehung der Frau ins aktive verfassungsrechtlich festgelegte politische Leben nur Wahlrecht plus Stimmrecht. In dieser Beziehung ist der Antrag des Bundesrates konsequent, und ich sehe aus unserer historisch-politischen Situation heraus keine Möglichkeit, etwa nur das politische Wahlrecht ohne das politische Stimmrecht der Frau einzuführen. Entweder muss man den Frauen beides geben: Wahlrecht plus Stimmrecht, oder keines von beiden.

Aus abstraktem Denken heraus ist die Forderung nach der absoluten Gleichheit der Geschlechter auf der politischen Ebene entstanden. Mit der Berufung auf die abstrakten Menschenrechte wurde der Kampf um die absolute politische Gleichberechtigung der Geschlechter eingeleitet und geführt, nicht nur bei uns, sondern auch in den andern Ländern. Durch die Beschränkung auf das blosse Wahlrecht war es in den andern Ländern möglich, die Gleichheit von Mann und Frau im politischen Leben herbeizuführen, ohne dass diese Gleichheit zu einer Störung des richtigen Funktionierens des

Staates und der Demokratie führte. Bei uns aber bedeutet Gleichberechtigung den vollen politischen Einsatz der Frau in der politischen Willensbildung, ihren vollen Einbezug nicht nur in Wahlfragen, sondern auch in politischen Sachfragen, und diese Beanspruchung würde nur zum Schaden der Frau ausfallen, die seelisch und körperlich feiner organisiert ist als der Mann. Ich werde darauf noch kurz zu sprechen kommen.

Bei der Berufung auf die abstrakten Menschenrechte vergisst man immer, dass man nie Mensch an sich ist, sondern immer Mann oder Frau. Die Frage der politischen Gleichberechtigung von Mann und Frau kann nie richtig gelöst werden, wenn nicht die Wesensanlage des Menschen von seiner konkreten menschlichen und geschichtlichen Natur her berücksichtigt wird, nach der er nicht nur er selbst, sondern immer auch ein Gemeinschaftswesen ist.

Aus dieser gesellschaftlichen Natur des Menschen heraus, die auch zu bestimmten geschichtlichen Situationen geführt hat, muss die Frage der politischen Gleichberechtigung von Mann und Frau beurteilt werden. Hier nun setzt eben das Problem für die spezifisch schweizerischen Verhältnisse ein. Die schweizerische Demokratie ist nicht das Ergebnis einer doktrinären Überlegung, sondern ist das Produkt geschichtlicher Entwicklung und geschichtlicher Erfahrung. Auch unsere Freiheit, unsere Freiheitsrechte und die sie einschliessenden politischen Rechte erflossen nicht aus einem doktrinären Prinzip, sondern sind eine historische Wirklichkeit. Auch die Entwicklung der Frauenbewegung in der Schweiz ist in diesen historischen Entwicklungsprozess eingebettet, und dieser Entwicklungsprozess schlug nicht zum Schaden der Frau aus. Lange bevor in Staaten mit dem Frauenstimmrecht die Frau sich im Staate betätigen konnte und sich zivilrechtliche Gleichstellung erkämpfen musste, war die Frau bei uns freier als die Frau in den meisten übrigen Ländern. Unser Zivilgesetzbuch, das letzthin die 50-Jahr-Feier seiner Annahme durch die eidgenössischen Räte feiern konnte, hat der Frau eine bessere Stellung im Zivilrecht gegeben als sie in den übrigen Ländern besteht, und diese Besserstellung ist auch von andern Ländern, die heute das Frauenstimmrecht besitzen, nicht überholt worden. Die Schweizer Frauen fühlen sich deshalb in ihrer überwiegenden Mehrheit, auch ohne Stimmrecht, nicht übervorteilt und fühlen sich in ihren Menschenrechten und in ihrer Frauenwürde nicht benachteiligt. Wenn die Frauenwürde bei uns leidet, liegt der Grund nicht im mangelnden Frauenstimmrecht, sondern ganz anderswo, auf einem Gebiete, wo das politische Stimmrecht nichts zu sagen hat. Die Schweiz ist die fortgeschrittenste Männerdemokratie, mit der fortgeschrittensten zivilrechtlichen Stellung der Frau.

Unsere Frauen besitzen auch schon längst Einfluss auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens, indem sie durch ihre grossen verdienstvollen Frauenorganisationen Stellung zu den eidgenössischen Gesetzesvorlagen nehmen können und in die ausserparlamentarischen Gesetzeskommissionen berufen werden, mehr als in den Staaten mit Frauenstimmrecht. Die Stimme der Frau wird bei uns gehört, beachtet, auch ohne das Frauenstimmrecht.

Die Frauenfrage ist nicht in erster Linie eine Frage der politischen Gleichberechtigung, sondern der naturgemässen Eingliederung der Frau in die Gesellschaft, und die Gesellschaft erschöpft sich nicht im Staat.

Die gesellschaftlichen Kräfte und die gesellschaftliche Wirksamkeit immer nur vom Staate her zu betrachten und vom Staate her bestimmen zu lassen, führt nur zu einer ungesunden Aufblähung des Staates, von der nichts Gutes zu erwarten ist. Auch die volle politische Gleichstellung von Mann und Frau im Bereich des Staates, ohne Unterschied der Geschlechter, bedeutet einen Schritt weiter zu dieser staatlichen Expansion hin. Totale Gleichberechtigung von Mann und Frau auf politischem Gebiet geht auch hier nur auf Kosten der Frau, die im Falle dieser Gleichberechtigung nicht als Frau in Erscheinung tritt, sondern nur als Parteimensch. Nicht die Frau als solche kommt zur Geltung, sondern der politisch abgestempelte Bürger, sei er nun Mann oder Frau.

So nötig das Parteileben in der Demokratie ist, so nötig ist es auch, dass nicht das ganze Volk nur parteimässig abgestempelt ist. Der Ausschluss der Frau vom Stimmrecht ist eine wohltätige Korrektur gegenüber einer vollen Politisierung unseres Lebens. Auch die Demokratie muss ihre Grenzen haben, genau wie der Staat. Deshalb haben wir ja auch vor einigen Jahren die Ausdehnung der Demokratie im Sinne der Einführung der Gesetzesinitiative abgelehnt. „Alle politischen Systeme gehen an ihren Übertreibungen zugrunde", hat einer der grössten Staatsdenker des letzten Jahrhunderts, der zugleich auch in der praktischen Politik stand, Alexis de Torqueville, gesagt. Das gilt auch für die Demokratie. Eine Übertreibung der Demokratie kann ihr richtiges Funktionieren geradezu verhindern. Wir stehen ja heute schon mitten in der Gefahr drin. Die Gefahr wird durch die Einführung des integralen Frauenstimmrechtes nicht behoben, sondern vergrössert.

Wenn man schon gesagt hat, dass die Demokratie noch die erträglichste Form menschlicher Unzulänglichkeit sei, dann sollte diese Erträglichkeit nicht noch durch eine uferlose Expansion der Demokratie zur Unerträglichkeit gesteigert werden. Ich befürchte, dass mit der Einführung des Frauenstimmrechtes bis an die Grenze der Erträglichkeit der menschlichen Unzulänglichkeit vorgestossen wird.

Eines der gewichtigsten Argumente zugunsten des Frauenstimmrechtes wird im Einbezug der Frauen ins moderne Wirtschaftsleben gesehen, in ihrem Herausreissen aus der Familie. Heute ist die frühere Hausgemeinschaft durch eine ungeheuer ausgedehnte Industrie abgelöst. Der Staat sorgt heute für Erziehung und Unterricht, sorgt für Sozialversicherungswerke (Krankheit, Alter, Witwen und Waisen). Es ist sozusagen nur noch die Mutterschaft, die vor diesem Abbröckelungsprozess Halt gemacht hat. Aber auch die Mutterschaft beginnt der Staat zu umhegen durch die Institution der Mutterschaftsversicherung.

Die wirtschaftliche Entwicklung machte auch in der Schweiz viele hunderttausend Frauenkräfte frei, die früher in der Familiengemeinschaft wirtschaftlich tätig waren. Der Eheberuf als Lebens-

beruf ist heute nurmehr etwa der Hälfte der Frauen ermöglicht. Damit ist die Notwendigkeit eines Frauenberufes zu Erwerbszwecken erwiesen. So wurde die Frau aus ihrer ursprünglichen, natürlichen Familienbestimmung herausgerissen und ins Erwerbsleben gestossen. Dazu kommt, dass der volkswirtschaftliche Prozess ganz auf die Manneskraft eingestellt ist und die Frau nach dem Manne-Massstab in das Industrieleben eingereiht wurde. Das drückt schwer auf alle Frauen, vor allem aber auf jene Frauen, die zugleich auch noch einen Mutterberuf zu erfüllen haben.

Der Widerspruch zwischen Mutterschaft und Erwerbstätigkeit ist schwerstes Schicksal für sehr viele Frauen geworden. Trotz gewisser sozialer Sicherungen durch das Fabrikgesetz und andere soziale Massnahmen sind wir in bezug auf den Familienschutz noch schwer im Rückstand. Die Frauenbewegung sucht nun durch soziale und gesetzgeberische Bestrebungen nach einem Ausgleich zwischen den gänzlich veränderten wirtschaftlichen und geistigen Verhältnissen einerseits und dem durch diese Veränderungen sehr erschwerten Frauenleben anderseits.

Alle diese Bestrebungen hängen aufs engste zusammen mit dem ganzen öffentlichen und volkswirtschaftlichen Leben. Insofern nun die Ordnung des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens und die politischen Mittel der Gesetzgebung usw. geschieht, insofern haben die Frauen auch ein lebendiges Interesse an dieser Gesetzgebung. Die Gesetzgebung ist ein wichtiger Teil des Staatslebens, und insofern ist die Frau aus ihrer heutigen wirtschaftlichen Stellung heraus an diesem Staatsleben interessiert.

Wie nun die Arbeiterfrage nicht ohne die Arbeiter, kann auch die Frauenfrage nicht ohne die Frauen gelöst werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Die Frauen, die das „Recht" hatten, alle Leiden der modernen wirtschaftlichen Entwicklung durchzumachen, die das „Recht "hatten, an die Maschinen gebunden zu werden, die aus der Familie heraus mitten ins Erwerbsleben gestossen wurden, diese Frauen sollen auch das Recht haben, sich mit politischen Mitteln ihre gebührende Stellung in Staat und Gesellschaft zurückzuerobern.

Sie sehen, dass ich diese Frage nicht leicht nehme und mit meiner Gegnerschaft zum Frauenstimmrecht nicht blind an den Tatsachen vorbeigehe. Ich übersehe aber auch die Tatsache nicht, dass das wirtschaftliche Argument zugunsten des Frauenstimmrechts vor 50 und mehr Jahren gewichtiger war als heute, denn heute zeigt sich in bezug auf die Einbeziehung der Frau ins Wirtschaftsleben eher eine rückläufige Bewegung. Vor 50 bis 70 Jahren war die Frau stärker in der Industrie tätig als heute; der prozentuale Anteil der Frauen in der Fabrikarbeit und in selbständigen Berufen ist seit der Jahrhundertwende beständig zurückgegangen.

Aber abgesehen davon geben die Befürworter der politischen Gleichberechtigung von Mann und Frau sich viel zu grossen Illusionen hin in bezug auf die gesellschaftsbessernde Wirkung der politischen Tätigkeit. Die Frauenstimmrecht-Bewegung kann heute nur deswegen so grosses Interesse erwecken, weil man sich von der Bedeutung der Politik und des politischen Lebens ein ganz falsches Bild macht. Die charakteristische Tatsache unseres Lebens ist nicht das politische sondern das ökonomische Denken; etwas vereinfachend ausgedrückt kann man sagen, dass nicht die Politik das Wirtschaftsleben beherrscht, sondern das Wirtschaftsleben die Politik. Nicht mehr die Politik ist unser Schicksal, sondern die Wirtschaft. Die Politik ist heute die Staffage. Die eigentliche Realität ist die Wirtschaft. Etwas extrem ausgedrückt kann man sagen, dass nicht die Rechtsmaschine herrscht, sondern die Rechenmaschine. Mit möglichster Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Politik wird an den sozialen Verhältnissen so wenig geändert wie mit der möglichsten Gleichberechtigung von Mann und Frau im Wirtschaftsleben. Nicht möglichste Angleichung an den Mann soll das Ziel der Frauenbewegung sein, sondern möglichste Erfüllung des Grundwesens der Frau in Staat und Gesellschaft. Die Gerechtigkeit heisst ja nicht: Jedem das gleiche, sondern: Jedem das Seine. Eine umfassende Familienpolitik, die bei uns erst in den Anfängen steckt, ist wichtiger als das umfassende Frauenstimm- und Wahlrecht. Es wäre aber ein Irrtum zu glauben, dass mit der Einführung dieses totalen Frauenstimm- und wahlrechtes die Familienpolitik gefördert würde. Gefördert würde damit nur der fortschreitende Individualisierungs- und damit auch der Kollektivierungsprozess der Gesellschaft. Je totaler die staatliche und politische Tätigkeit wird, um so mehr wird dieser Prozess gefördert. Gleichberechtigung ist nur ein anderer, euphemistischer Ausdruck für Gleichschaltung. Der Herr Kommissionsreferent hat bereits auf diese Argumente, wie sie in der Kommission fielen, hingedeutet. Die Frauenstimmrecht-Bewegung, soweit sie von den Frauen ausgeht, ist geradezu eine Kapitulation vor dem Manne, das Eingeständnis, dass das äussere politische Leben wichtiger ist als die innere Gestaltung der menschlichen Gesellschaft. Die volle Gleichschaltung von Mann und Frau in Staat und Gesellschaft vermehrt nur die mechanistische Verfestigung einer extensiven Demokratie und einer verpolitisierten Zivilisation. Sie bringt keine Befreiung der Frau, sondern angesichts der physischen Überlegenheit des Mannes nur eine neue Hörigkeit und neue Abhängigkeit der Frau. Sie wird damit nur weiter in die riesige Maschinerie unserer männlich bestimmten Zivilisation aufgenommen, in der nicht das Feine, sondern das Robuste den Ausschlag gibt. Geben wir uns doch in dieser Beziehung keinen Illusionen hin. Der Idealismus unserer Frauenstimmrecht-Befürworterinnen mag bewunderungswürdig sein. Aber dieser Idealismus wird an der rauhen Wirklichkeit scheitern. Idealpolitik ist schön, aber Realpolitik ist wichtiger. Volle Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne heisst nur rechtliche Festlegung des vollen politischen und wirtschaftlichen Konkurrenzkampfes zwischen Mann und Frau, heisst nur, den ewig anhängigen Prozess der Geschlechter auf Kosten der Frau zu erhöhter Spannung führen.

Nicht Kampf um die politische Gleichberechtigung der Frau ist notwendig, sondern Kampf um die Sicherung der weiblichen Eigenart. Angesichts der heutigen Situation besteht bei voller politischer Gleichberechtigung für die Frau nur die Gefahr, zu einem Mann zweiter Klasse degradiert zu werden

(Heiterkeit). Haben wir einmal diese volle Gleichberechtigung, dann geht sofort der Kampf um den Einbezug der Frau in die Männerparteien los. Wenn man so in privaten Männerkreisen über das Frauenstimmrecht diskutiert, wird sofort die Frage aufgeworfen, welche Partei davon profitieren wird. Mit der Einführung des Frauenstimmrechts entbrennt unter den Parteien nur um so heftiger der Kampf, um mit Hilfe der Frauen die Macht der Männerparteien zu festigen oder zu vermehren. Die Frauen werden mit dem Stimmrecht nicht Subjekte der Politik, sondern Objekte, mehr noch als bisher. Ich nehme da keine Partei aus. Auch wenn ich annehmen könnte, dass mit der Einführung des Frauenstimmrechts die Partei, der ich angehöre, an Macht gewinnen würde, so wäre das für mich kein Argument für das Frauenstimmrecht. Gerade die Frauenfrage darf nicht eine Frage der Macht sein, sondern muss eine Frage der Sicherung der fraulichen Eigenart bleiben, die durch die volle politische Gleichberechtigung gefährdet würde.

Die Frauen sollen und müssen an der Gesundung des politischen und sozialen Lebens mitarbeiten, aber sie müssen sich vor der Illusion hüten, als ob ihr politisches Mitbestimmungsrecht an den tatsächlichen Verhältnissen viel ändern würde. Mit dem Einbezug der Frau ins volle politische Leben wird nur die Stimmenzahl mit zwei multipliziert, aber an den politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen wird damit nichts oder nur wenig geändert. Es tritt nur eine äussere Ausdehnung der Demokratie ein, nicht aber eine Vertiefung und Gesundung der Demokratie. So hoch auch der Persönlichkeitswert der Frau einzuschätzen ist, höher als der Persönlichkeitswert des Mannes ist auch er nicht anzuschlagen. Ich anerkenne selbstverständlich die persönliche Gleichwertigkeit von Mann und Frau, aber diese Gleichwertigkeit lässt noch keinen Schluss auf die gleiche Tätigkeit von Mann und Frau im politischen Leben unserer Referendumsdemokratie zu. Auf dem politischen Kampffeld besteht sogar die Gefahr, dass die Gleichwertigkeit oder sogar Höherwertigkeit der Frau nach der persönlichen Seite hin statt gefestigt eher denaturiert wird. Denn Gleichwertigkeit besteht nur nach der allgemein menschlichen Natur hin, während nach der individuellen, persönlichen Natur hin Mann und Frau anderswertig sind, und dieser andere, höhere Wert der Frau ist ein verfeinerter Wert, der durch die Einbeziehung der Frau ins politische Kampffeld nur leiden wird, wie der Einbezug der Frau in den wirtschaftlichen Konkurrenzkampf ihr ebenfalls diese Leiden brachte. Die Verkümmerung der fraulichen Eigenart auf dem wirtschaftlichen Kampffeld kann nicht wettgemacht werden durch eine weitere Verkümmerung auf dem politischen Kampffeld. Der volle Einbezug der Frau ins politische Leben wird nicht eine Verfeinerung der politischen Sitten bringen, sondern kraft der robusteren Natur des Mannes nur eine Vermännlichung der Frau. In der politischen Symbiose wäre die Frau der benachteiligte Partner. Damit wäre weder dem Staat noch der Demokratie gedient. Ihre Konkurrenz mit dem Manne würde sich an der Frau selber rächen, im politischen Leben so gut oder so schlecht, wie das bisher schon im wirtschaftlichen Leben der Fall war.

Die Frau begründet erst dann ein höheres politisches Leben, wenn sie ihren fraulichen Geist von Seele zu Seele pflanzt und damit die Rangordnung der Lebensgüter festsetzt. Viel wichtiger als an den geschriebenen Gesetzen mitzuarbeiten ist es für die Frau, mit unbeugsamer Energie wieder die ungeschriebenen Gesetze zur Anerkennung zu bringen. Der Mann sollte das selbstverständlich auch tun, aber die Frau ist in dieser Beziehung doch weit mehr die Hüterin dieser ungeschriebenen Gesetze. Ohne den Respekt vor diesen ungeschriebenen natürlichen, sittlichen, religiösen Gesetzen sind alle geschriebenen Gesetze Schall und Rauch, einzig von blosser Nützlichkeit, von blosser Staatsraison getragen.

Der Kampf der Frau um die Befreiung von der männlichen Herrschaft ist berechtigt. Wichtiger aber ist der Kampf um die Befreiung vom männlichen Typus. Aber das politische Frauenstimmrecht bringt keine solche Befreiung, sondern nur eine Angleichung an diesen Typus. Nicht ein Kampf um die politische Gleichberechtigung ist notwendig, sondern, wie gesagt, ein Kampf um die Sicherung oder Wiederherstellung der weiblichen Eigenart, die von der männlichen Wirtschafts- und Maschinenkultur her gefährdet ist.

Wenn nun die Männer selber, wie das durch den bundesrätlichen Antrag über die Einführung des integralen Frauenstimm- und Wahlrechts geschieht, nach dieser völligen politischen Gleichberechtigung rufen, dann ist das ein Danaergeschenk, das anzunehmen die Frauen sich wohl überlegen sollten. Sie haben dazu leider nichts zu sagen, weil wir die Möglichkeit eines Plebiszits durch die Frauenwelt nicht kennen. Ich glaube aber, dass in der Volksabstimmung auch die Mehrheit des männlichen Stimmvolkes den Frauen dieses Danaergeschenk nicht präsentieren wird.

Ich habe bereits betont, dass für den bundesrätlichen Antrag keine Vergleichsmöglichkeiten mit dem Ausland bestehen, weil das Ausland mit Ausnahme von zwei amerikanischen Gliedstaaten, die aber bei weitem nicht die gleiche ausgedehnte Referendumsdemokratie besitzen wie wir, nur das Wahlrecht, aber nicht das Stimmrecht besitzen, ausser für eine neue Verfassung. Bei uns nun den Frauen das Wahlrecht plus das Stimmrecht zu geben, wäre ein sehr riskanter Schritt in ein ganz unbekanntes Gebiet und widerspräche ganz unserer bisherigen politischen Tradition. Wenn wir aber schon dieses Experiment mit dem vollen integralen Frauenstimm- und Wahlrecht wagen wollen, dann soll es auf gut schweizerische Art von unten her, über die Gemeinden und Kantone, geschehen. Auf diesem Wege könnten wertvolle Erfahrungen gesammelt werden. Der Gemeinderat einer waadtländischen Gemeinde hat diesen klugen Vorschlag gemacht, auf kantonalem Boden die Einführung des Frauenstimmrechts zu ermöglichen. Werden die Erfahrungen gute sein, dann ist der Einführung dieses Frauenstimmrechts in anderen Kantonen und auch auf eidgenössischem Boden der Weg geebnet. Werden die Erfahrungen aber schlechte sein, dann wird wohl einer weiteren Einführung des Frauenstimmrechts in andern Kantonen und in der Gesamteidgenossenschaft der Weg versperrt sein. Es gibt heute auch ohne kantonale Verfassungsänderungen sehr viele

Möglichkeiten, auf dem Wege der Gesetzgebung oder auch nur schon auf dem Wege von Verordnungen, die Frauen viel mehr als bisher zur Tätigkeit im öffentlichen Leben heranzuziehen, ohne sie gleich sofort in den vollen Strudel des gesamtpolitischen Lebens hineinzureissen. Ich bin durchaus der Auffassung, dass die Kantone und Gemeinden viel mehr als dies bisher der Fall war, von dieser Möglichkeit Gebrauch machen sollten. Das scheint mir der richtige Weg zu sein.

Bezüglich der Beschlussfassung in unserem Rate kann ich Ihnen noch namens verschiedener Ratsmitglieder die Mitteilung machen, dass sich diese bei der Abstimmung der Stimme enthalten werden, obwohl sie Gegner der bundesrätlichen Vorlage sind. Aber sie wünschen, dass durch die Annahme in unserem Rate die ganze Frage der Abstimmung durch Volk und Stände unterbreitet werde. Das kann nur geschehen, wenn sich in unserem Rate eine Mehrheit für die Vorlage ergibt. So haben auch im Ständerat einige Mitglieder der Vorlage zugestimmt, nicht weil sie sachlich den bundesrätlichen Antrag befürworten, sondern ebenfalls aus dem Grunde, dass der letzte Entscheid bei Volk und Ständen liegen solle.

Ich befinde mich in einem gleichen Dilemma. Obwohl ich Gegner des bundesrätlichen Antrages bin, wünsche ich doch, dass der Antrag der Volksabstimmung unterbreitet werde, freilich in der Hoffnung, dass der Volksentscheid negativ ausfallen wird. Aus grundsätzlichen Erwägungen heraus aber stelle ich schon hier im Rate den Antrag auf Nichteintreten auf die Vorlage, unter Vorbehalt der eingangs erwähnten Einschränkung einer Zustimmung zu einem Rückweisungsantrag. Ein solcher Rückweisungsantrag liegt bereits von seiten unseres Kollegen Gnägi vor. Auf alle Fälle aber stelle ich hier jetzt den Antrag auf Nichteintreten. Wenn ich auch einem Rückweisungsantrag zustimmen könnte, so würde ich auf gar keinen Fall der bundesrätlichen Vorlage meine Zustimmung geben.

Präsident: Ich nehme an, Sie seien damit einverstanden gewesen, dass ich Herrn Wick, angesichts der grossen Wichtigkeit der Frage, die wir besprechen, eine unbeschränkte Redezeit eingeräumt habe.

Ich möchte aber jetzt darauf aufmerksam machen, dass die Redezeit nach Reglement 20 Minuten beträgt und dass es sich dabei nicht um eine minimale, sondern um eine maximale Redezeit handelt, ebenso, dass es nicht nötig ist, dass von jedem Redner das Maximum der Redezeit ausgenützt wird. Ich bin sogar jedem dankbar, wenn er unter dieser Limite bleibt.

Gnägi: Es ist nicht ganz einfach, als Gegner über das Frauenstimmrecht zu referieren. Ich habe diesbezüglich Erfahrungen gemacht in der Volksabstimmung im Kanton Bern, welche im Jahre 1956 durchgeführt wurde. Ich möchte nun hier der Hoffnung Ausdruck geben, dass die Abstimmungskampagne dann in einer Temperatur durchgeführt wird, die nicht auf Siedehitze gehen soll.

Wenn man sich gegen die Einführung des Frauenstimmrechts ausspricht, werden einem sofort zwei Vorwürfe gemacht: einmal wird man als Gegner und verständnislos gegenüber den Frauen verschrieen, und wenn irgendwelche Vorschläge unterbreitet werden, die die Lösung des Problems vielleicht ermöglichen könnten, so kommt man sofort in Konflikt und in den Ruf, Gegner der Volksrechte zu werden. Das ist die Situation, in der sich alle jene befinden, die sich die Frage der Einführung des Frauenstimmrechts ernsthaft überlegen und die einen Weg gehen möchten, um das Problem einer Lösung entgegenzuführen.

Ich möchte dem Bundesrat ebenfalls für die ausführliche Vorlage, die er der Bundesversammlung unterbreitet hat, den besten Dank aussprechen. Es kann nicht bestritten werden, dass das ganze Problem einlässlich behandelt und von verschiedenen Seiten beleuchtet wurde. In einem ersten Abschnitt ist die Rechtsgeschichte und die rechtsvergleichende Darstellung vorgenommen worden, aus der vor allem herausgelesen werden kann, wie in andern Staaten das Wahlrecht – und das möchte ich unterstreichen – der Frau entstanden ist. Der zweite Abschnitt setzt sich mit den Argumenten zugunsten des Frauenstimmrechts und mit den Einwänden gegen das Frauenstimm- und -wahlrecht auseinander in einer objektiven und einlässlichen Art und Weise. Auf die Schlussfolgerungen dieses Abschnittes gestatte ich mir in einem späteren Zeitpunkt noch zurückzukommen. Auch die Ausführungen über den einzuschlagenden Weg dürfen als sehr interessant bezeichnet werden.

Mir scheint, dass die Vorlage einen Schönheitsfehler aufweist in der Schlussfolgerung: Das Postulat Picot verlangte nämlich nur einen Bericht über die ganze Frage, während das Postulat Grendelmeier heute in dem Sinne überholt ist, als Herr Grendelmeier – das ist zum mindesten in der Kommission zur Darstellung gebracht worden – der Meinung ist, das Frauenstimmrecht könnte einfach durch Auslegung der Bundesverfassung ohne Volksabstimmung eingeführt werden. Zu diesem Punkt möchte ich folgendes ausführen:

Zur Frage, ob das Frauenstimmrecht durch einfache Auslegung der Bundesverfassung eingeführt werden kann, möchte ich nur darauf hinweisen, dass von der Wissenschaft, die in dem Punkte einig ist – und das kommt ja bekanntlich nicht sehr häufig vor –, dieser Weg als nicht gangbar bezeichnet wurde. Es würde niemand verstehen, dass ausgerechnet heute die Frage durch Auslegung erledigt werden könnte, nachdem seit Einführung des Bundesstaates die Frage im Zusammenhang mit der Verfassung diskutiert und immer beurteilt wurde. Ich teile hier vollständig die Auffassung von Herrn Lüchinger, der abschliessend folgendes ausführt: „Solange man auf dem Boden und Standpunkt einer einheitlichen Rechtsordnung und der absolut positiv-rechtlichen 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. Der Bundesrat hat meines Erachtens die richtige Schlussfolgerung gezogen und eine Verfassungsrevision vorgeschlagen.

Wenn der Bundesrat einen konkreten Vorschlag gemacht hat, so verliess er die bisherigen Geleise und beschritt einen neuen Weg. Bisher war man zwar der Auffassung, dass sich in der schweizerischen Demokratie alles von unten herauf entwickeln soll. Es wäre wünschbar gewesen, wenn man vorerst mit dem Frauenstimmrecht in den Gemeinden und in den einzelnen Kantonen hätte Erfahrungen sammeln können, damit schlüssige Unterlagen für die Auswirkung zur Verfügung stünden.

Ich möchte mich bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit der Einführung des Frauenstimmrechts nicht mit jenen Argumenten auseinandersetzen, die meines Erachtens mehr äusserlicher Natur sind. Ich möchte die Frage nicht behandeln, ob die Frauen an den Herd oder in die Öffentlichkeit gehören, auch nicht darüber sprechen, ob die Frauen das Stimmrecht wünschen oder nicht. Auch möchte ich mich nicht mit dem Problem auseinandersetzen, ob nach der Einführung des Frauenstimmrechts die Versammlungslokale noch gross genug wären. Meines Erachtens sind das Fragen, die mehr äusserlicher Natur sind.

Ich möchte mich lediglich auf zwei wesentliche materielle Fragen, die im Zusammenhang mit der Einführung des Frauenstimmrechts beurteilt werden müssen, beschränken. Ich glaube, in der Botschaft wurde zu wenig darauf hingewiesen, dass es sich bei der schweizerischen Demokratie eindeutig um eine Demokratie *sui generis* handelt. In der schweizerischen Demokratie haben Staatsbürger nicht nur zu wählen, sondern auch die letzten Entscheidungen in Sachfragen zu treffen. Wenn wir eine andere Demokratie hätten und es sich heute nur darum handeln würde, das Wahlrecht den Frauen zuzubilligen, so glaube ich, wäre der Entscheid noch rasch gefällt. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob wir vom schweizerischen Staatsbürger mit unserer demokratischen Einrichtung nicht ausserordentlich viel, vielleicht sogar zu viel, verlangen.

Wenn Sie in der Botschaft die Seite 53 nachgelesen haben, so haben Sie im ersten Abschnitt eine genaue Aufzählung erhalten, wie der Staatsbürger in der Schweiz durch eidgenössische, kantonale und Gemeindeabstimmungen und Wahlen beansprucht wird, und diese Aufstellung auf Seite 53 ist sehr aufschlussreich.

Wer die Verhältnisse des Funktionierens in unserer Demokratie genau ansieht, wird feststellen, dass gerade auf dem Gebiete der Sachentscheidungen unsere Demokratie nicht immer so funktioniert, wie man es gerne darstellt. Es darf auch nicht verschwiegen werden, dass die Sachfragen, die dem Staatsbürger unterbreitet werden, immer komplizierter werden. Auch die Verflechtung der politischen Sachfragen mit dem Ausland wird immer stärker. Gerade was den letzten Punkt anbetrifft, stellt sich schon die Frage, ob unsere Demokratie mit der zunehmenden Auslandsabhängigkeit und den zunehmenden Einflüssen des Auslandes nicht in einem gewissen Grade in Frage gestellt wird.

Alle Vergleiche mit dem Ausland, die auch in der Botschaft angestellt werden, sind meines Erachtens ungenügend. Alle ausländischen Staatsbürger haben nur zu wählen und keine Sachentscheidungen zu fällen. Gerade in dieser Hinsicht scheint mir die vom Bundesrat erlassene Botschaft etwas ergänzungsbedürftig zu sein. Die ausländischen Systeme hätten eingehender dargestellt werden sollen, damit wirkliche Vergleichsmöglichkeiten geschaffen worden wären.

Wenn wir die Frage der Einführung des Frauenstimmrechts beurteilen wollen, so können wir das nur in bezug auf unsere ausgebaute Referendumsdemokratie tun. Wir müssen uns überlegen, wie der Entscheid in der schweizerischen Demokratie durch die Einführung des Frauenstimmrechts beeinflusst wird.

Eine Auswirkung scheint mir auf Grund der Botschaft sicher zu sein, nämlich die, dass die Stimmbeteiligung mit der Einführung des Frauenstimmrechts noch geringer werden wird.

Auf Seite 88 der Botschaft wird in diesem Sinne folgendes ausgeführt:

„Der im Auftrag der Uno erstattete Bericht von Professor Duverger stellt allgemein fest, dass die Stimmenthaltung bei den Frauen häufiger sein werde als bei den Männern. Dieses Ergebnis ist in allen vier untersuchten Staaten, Westdeutschland, Frankreich, Norwegen und Jugoslawien eindeutig." In einem weiteren Abschnitt wird ausgeführt, auf dem Land sei die Stimmenthaltung häufiger als in der Stadt, allerdings mit der Tendenz zur Ausgleichung.

Gerade bei Sachentscheidungen wird mindestens nach jeder zweiten Abstimmung darauf hingewiesen, dass die Stimmbeteiligung der Stimmbürger in der Schweiz sehr bescheiden gewesen sei. Nicht nur im Kanton Bern, wo das notorisch ist, sondern auch gesamtschweizerisch beträgt die Stimmbeteiligung in Sachentscheidungen lange nicht in allen Fällen 50%. Mit der Einführung des Frauenstimmrechts wird die Stimmbeteiligung noch kleiner werden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich nur eine Minderheit an den Sachentscheidungen beteiligen wird.

Die zweite Frage, die beurteilt werden muss, scheint mir die zu sein, wie sich die Einführung des Frauenstimmrechts auf den Entscheid des Stimmbürgers auswirken wird. Hier bleibt uns nichts anderes übrig, als Mutmassungen anzustellen, indem ja keine Ergebnisse aus bisher gesammelten Erfahrungen vorliegen. Jedenfalls möchte ich noch einmal unterstreichen, dass es bei den Sachentscheidungen wesentlicher ist als bei den Wahlen, die Belastungen genau anzusehen.

Aber auch in diesem Zusammenhang scheint mir ein Satz der Botschaft auf Seite 105 ausserordentlich wichtig zu sein. Dort wird folgendes ausgeführt:

„Es ist zwar richtig, dass die Art des Denkens und Urteilens bei der Frau nicht gleich ist wie beim Mann. Ihr Denken ist im allgemeinen mehr auf das persönliche Leben, das Sachliche eingestellt und mehr vom Gefühl beeinflusst. Was die Frau aber mitunter an logischer Konsequenz vermissen lässt, ersetzt sie durch ihre aufs Praktische gerichtete Fähigkeit, das Wesentliche zu erfassen. Die bisherigen Erfahrungen in der Schweiz geben denn auch nicht Anlass zu Befürchtungen."

Hier möchte ich sagen, dass in der Schweiz jedenfalls noch wenig Erfahrungen gesammelt werden konnten, indem die Frauen ja noch nicht Ge-

legenheit hatten, sich an Sachentscheidungen zu beteiligen, was wenigstens sachpolitische Fragen anbetrifft.

Die Stimmbeteiligung einerseits und die Frage des Volksentscheids anderseits, also das Funktionieren unserer ausgebauten Referendumsdemokratie sind die beiden Gründe, die mich betreffend Einführung des Frauenstimmrechts zum Skeptiker gemacht haben. Der Bundesrat führt in seiner Botschaft aus, dass das entscheidende und durchschlagende Argument zugunsten der politischen Gleichberechtigung der Frau der Gesichtspunkt der Gerechtigkeit, der Rechtsgleichheit und der Demokratie sei. Ich glaube, hier einen Vorbehalt anbringen zu dürfen. Die Rechtsgleichheit und die Gerechtigkeit würde ich anerkennen, wenn es sich darum handelte, das Frauenstimmrecht, wie das in allen anderen Staaten der Fall ist, in einer Wahldemokratie einzuführen. Ich glaube, die Verhältnisse liegen etwas anders, wenn wir unsere ausgebaute Referendumsdemokratie mit dem Frauenstimmrecht belasten wollen. Jedenfalls glaube ich nicht, dass ohne Schwierigkeiten und ohne wesentliche Auswirkungen in unserer ausgebauten Referendumsdemokratie das Frauenstimmrecht einfach eingeführt werden kann. Die Schlussfolgerung und Mutmassung, wie sie aus dem Bericht des Bundesrates zum Ausdruck kommt, die Schweizerfrau dürfte in der Lage sein, auch diese Schwierigkeiten zu überwinden, ohne ihre Pflichten als Hausfrau und Mutter zu vernachlässigen, scheint mir nun doch etwas dürftig zu sein. Hier habe ich persönlich etwas mehr Hemmungen, als sie in der Botschaft des Bundesrates zum Ausdruck gekommen sind.

Aus allen diesen Gründen kann ich der Vorlage in dieser Form nicht zustimmen. Ich habe ganz einfach Bedenken, dass man das Frauenstimmrecht, ohne an den Grundlagen etwas zu ändern, einführen kann. Ich verkenne aber keineswegs die Bedeutung der Gleichberechtigung der Frauen, die auch ein Anliegen meinerseits ist. Mit dem Nichteintreten auf die Vorlage hat man in dieser Hinsicht keinen weitern Schritt getan. Man ist zum erklärten Gegner des Frauenstimmrechts geworden. Ich habe mir deshalb erlaubt – ich habe es bereits in der Kommission in Aussicht gestellt –, einen Rückweisungsantrag zu stellen, der dem Bundesrat beantragen soll, im Zusammenhang mit der Einführung des Frauenstimmrechts die Entlastung der direkten Demokratie zu prüfen. Es geht mir hier keineswegs darum, eine Verzögerungstaktik durchzuführen. Die Überlegungen über die Grundlagen unserer Demokratie führen dahin, dass das Frauenstimmrecht in unserer heutigen Referendumsdemokratie nicht ohne Schwierigkeiten eingeführt werden kann. Ich könnte mir vorstellen, dass unsere Referendumsdemokratie in dem Sinn überprüft wird, dass beispielsweise das obligatorische Verfassungsreferendum in ein fakultatives umgewandelt würde, um damit gerade die Beanspruchung in Sachentscheidungen zu verkleinern. Eventuell könnte eine Entlastung auch in anderer Hinsicht vorgenommen werden.

Wenn die Einführung des Frauenstimmrechts so wichtig ist – und das scheint der Fall zu sein –, sollte man die Schlussfolgerung ziehen, unsere Institutionen der Demokratie dem Frauenstimmrecht anzupassen. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Rohr: Um die reglementarische Redezeit nicht überschreiten zu müssen, gehe ich gleich *in medias res*. Ich gehe von der Feststellung der Botschaft aus, dass die politische Gleichstellung von Mann und Frau zur Folge hat, dass die Zahl der Stimmberechtigten um eine Stimmenzahl von 1,5 Millionen vermehrt wird. Dieser Zuwachs an Stimmen übersteigt die Zahl der heute Stimmberechtigten um mehr als 100 000. Es liegt auf der Hand, dass dieser Stimmenzuwachs nicht nur eine ganz erhebliche Erweiterung des Verwaltungsapparates mit sich bringt, sondern auch andere, heute noch ganz unübersehbare Auswirkungen nach sich ziehen kann.

Es rechtfertigt sich daher, bei derart einschneidenden Neuerungen wohl zuerst einmal die Frage nach dem Bedürfnis einer solchen Neuerung zu stellen, die Frage nach dem Bedürfnis vom Standpunkt des Staates aus und nach dem Bedürfnis vom Standpunkt der Frau aus. Vom Standpunkt des Staates aus besteht kein Bedürfnis nach der völligen Gleichstellung von Mann und Frau. Man sucht in der bundesrätlichen Botschaft vergeblich nach überzeugenden Gründen. Der Bundesrat erklärt vielmehr ausdrücklich, dass bei objektiver Betrachtung der Dinge die Bejahung der Frage nach der Einführung des Frauenstimmrechtes sich nicht aufdränge. Als man einen Minister eines nordischen Staates nach Einführung des Frauenstimmrechtes fragte: „Was hat das Frauenstimmrecht dem Staate gebracht?" gab er die kurze und bündige Antwort: „Eine Verdoppelung der Stimmenzahl, sonst nichts." Das Frauenstimmrecht hat also eine Aufblähung des Staatsapparates, eine Vermehrung der Stimmzettel gebracht, aber nicht etwa eine bessere Regierung oder bessere soziale, wirtschaftliche oder politische Verhältnisse.

Ist die Einführung des Frauenstimmrechtes vom Standpunkt der Frau aus ein Bedürfnis? Ist die Frau in ihrer privaten Stellung als Frau irgendwie zurückgestellt, weil die Gesetze nur von Männern beraten und von ihnen angenommen oder verworfen werden? Die bundesrätliche Botschaft befasst sich seitenlang mit dieser Frage, und sie kommt eindeutig zu ihrer Verneinung. Das heisst sie verneint, dass, vom Standpunkt der Frau aus, etwa wegen ihrer privaten Stellung, ein Bedürfnis nach Einführung des Frauenstimmrechtes bestehe. Ich verweise auf zwei ganz typische Beispiele. In der Schweiz kann eine Frau Vormund ihres eigenen Mannes sein. In der Schweiz kann kein Ehemann, wenn er nicht im Handelsregister eingetragen ist, ohne Zustimmung der Frau eine Bürgschaftsverpflichtung eingehen. Welcher Staat mit Frauenstimmrecht räumt der Frau eine derart starke Stellung gegenüber dem Mann ein?

Sie haben gestern einen Aufruf erhalten von Frauen, und zwar von Frauen, die für und von Frauen, die gegen das Frauenstimmrecht sind. In diesem Aufruf führen die Frauen, die sich gegen das Frauenstimmrecht aussprechen, aus: „Wenn wir aber über die Grenze gucken, stellen wir fest, dass es uns Frauen aller Kreise im Durchschnitt besser geht als den Frauen drüben, die das Stimmrecht haben.

Das Glück, Schweizer Frau von Geburt zu sein, verpflichtet uns, vernünftig zu sein, dankbar zu sein und nicht durch Zwängerei den Frieden und die Eintracht im Schweizer Haus aufs Spiel zu setzen."

Wie denkt die Frau selber über die Einführung des Frauenstimmrechtes? Im Gegensatz zu meinem Vorredner, Herrn Kollegen Gnägi, bin ich der Auffassung, dass diese Frage auch von Bedeutung ist und dass wir auch diese Frage zu prüfen haben. Ich bin überzeugt, dass die überwiegende Mehrheit der Schweizer Frauen die politische Gleichstellung mit dem Manne ablehnt und, wenn nicht immer und immer wieder von einzelnen Kreisen gestichelt würde, die Frauen gar nicht daran dächten, es den Männern gleich zu tun.

Ich verweise auf einen Artikel von Professor Labhart, einem Frauenarzt, der offenbar seine Pappenheimer kennt. Dieser Arzt hat einen Artikel geschrieben mit der Überschrift: „Wollen die Frauen die politische Gleichberechtigung?" In diesem Artikel heisst es unter anderem: „Ich bin überzeugt – und das Resultat der Enquete hat es mir bestätigt –, dass die Majorität der Frauen, im Bewusstsein ihrer natürlichen Bestimmung, nicht den Wunsch hat, unter Führung einer männlich orientierten Minorität sich zur politischen Mitarbeit zwingen zu lassen. Warum ihnen da etwas aufdrängen, das die meisten, und gerade die natürlich und weiblich Begabten, nicht wollen?"

In einer Eingabe, die vor einiger Zeit allen Mitgliedern dieses Rates zugestellt wurde, wird darauf hingewiesen, dass ganz allgemein die Wirksamkeit der Politik und ihre Allgegenwart überschätzt werde und dass die Frau auch ohne Politik einen weiten, ihrer Natur und ihrer Aufgabe besser entsprechenden Wirkungskreis besitze. In einem Aufruf der Frauenkreise des Kantons Zürich gegen das Frauenstimmrecht werden die Männer geradezu angefleht, die Frauen doch nicht in den politischen Betrieb hineinzuzwingen. Nur wenige Sätze aus diesem Aufruf! Er ist ausserordentlich wertvoll und inhaltsreich: „Ihr Männer, zwingt uns nicht in den politischen Betrieb, auch nicht schrittweise!" Weiter einige markante Sätze: „Die Frauenwelt wird aufgespalten in Klassen, Stände und Parteien, Parteifrauen kommen in die Behörden, und da bei uns die politischen Rechte und Pflichten viel weiter gehen als in jedem andern Lande der Welt, wird die politisierende Frau von dieser Trennung in Parteien auch viel stärker betroffen. Die Schweizer Frau hat ohne politisches Stimmrecht, gerade weil sie politisch frei und unabhängig ist, auf sozialem Gebiet mehr erreicht als die Amerikanerin, die Engländerin, die Frau der nordischen Staaten mit ihrem Stimmrecht. Ihr Männer, schützt die Freiheit der Frau und stimmt zweimal Nein."

Welche Mühe haben heute die charitativen und sozialen Frauenvereine, junge Frauen für die Mitarbeit in diesen Organisationen zu gewinnen! Alle diese nützlichen und notwendigen Organisationen bestehen heute fast ausschliesslich noch aus älteren Frauen. Man spricht natürlich in der Öffentlichkeit von dieser Tätigkeit weniger als beim Auftreten in politischen Versammlungen. Ich bin überzeugt, dass auch von den Frauen, die stürmisch das Stimmrecht fordern und sich ungerecht behandelt fühlen, keine einzige auf ihr Schweizer Bürgerrecht verzichten würde, um in einem anderen Lande stimmberechtigt zu werden, und dass keine einzige Ausländerin es deshalb ablehnen würde, Schweizer Bürgerin zu werden, weil sie dadurch ihres Stimmrechtes verlustig gehen würde. Daraus ergibt sich doch offenbar klar, dass auch von den Frauen das Frauenstimmrecht nicht als der Güter höchstes betrachtet wird.

Wie urteilen die Frauen über das Frauenstimmrecht? Ich war vor einiger Zeit an einer grossen Tagung einer ausländischen politischen Partei. Eine Frau, die mitten im politischen Betriebe in den Frauenorganisationen steht, erklärte mir: „Ich habe die Auffassung, dass wir den Einfluss auf die Politik ganz verloren haben, seitdem wir aktiv in die Politik eingetreten sind." Eine andere Frau, die anlässlich der Wahlen im Ausland in einem Wahlbüro wirkte, erklärte mir: „Ich habe mich in dieser Atmosphäre nicht wohl gefühlt."

Eine Frau, die in die politische Arena steigt, hat für mich immer etwas Unfrauliches. So sehr ich Frauen begrüsse in einem Schulrat, in einem Kirchenrat, in einer Armenpflege, in einem Erziehungsrat, in einer Vormundschaftsbehörde, in einem Jugendstrafgericht, so unsympathisch wäre mir eine Frau in einer politischen Versammlung.

Schliesslich, und das dürfen wir nicht vergessen, bedeutet die Verleihung des Frauenstimmrechtes nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht, und bei uns in der Schweiz eine viel schwerere Pflicht als im Ausland. Es ist die Auferlegung einer Aufgabe an die Frauen, die nicht Frauenarbeit, sondern Männerarbeit ist. Wenn man von einem Geschenk an die Frauen sprechen wollte, so wäre es meines Erachtens ein Danaergeschenk. Ist es nun wirklich notwendig, dass wir die Frau auch noch in das politische Gezänk hineinzerren? Die Frau müsste durch das Herabsteigen in die politische Arena von ihrer eigentlichen Aufgabe als Frau und Mutter abgelenkt werden, und sie würde – ich sage das, auch wenn darüber gespöttelt wird – ihrer eigentlichen fraulichen Würde entkleidet. In einem Bericht über eine Frauenversammlung im Berner Oberland wird in eindrucksvoller Weise die Aufgabe der Frau und ihre Stellung zur Politik umschrieben. Die Frauen wandten sich vor allem gegen die Auffassung, dass der Eintritt in die Politik ein von allen Frauen gewünschtes Postulat sei. Die Frau sehe ihre Aufgabe darin, dem Vaterlande dadurch zu dienen, dass sie ihre ganze Kraft der Familie und dem Hause widme und für eine gute Erziehung der heranwachsenden Generation zur Menschlichkeit und Hilfsbereitschaft sorge. Ich weiss, dass diese Auffassung belächelt wird; trotzdem ist sie richtig, und ich wage sie zu vertreten.

Ich bin auch überzeugt, dass die politische Gleichstellung von Mann und Frau dem Gedanken des Familienschutzes zuwider geht. Mit Recht macht die Botschaft auf Seite 95 darauf aufmerksam, dass sich in den katholischen Bevölkerungskreisen der Schweiz eher eine Zurückhaltung zeige, und zwar im Interesse der Erhaltung der Familie. Die Frau, die ihre Aufgabe als Frau und Mutter erfüllen will, kann sich nicht oder doch viel weniger den politischen Aufgaben widmen. Sie kann nicht an Versammlungen und Abstimmungen teilnehmen; sie kann demnach ihren Einfluss auf die Politik durch Auftreten an Versammlungen und Teilnahme

an Abstimmungen viel weniger geltend machen als die Frauen, die mit solchen Aufgaben und Pflichten nicht belastet sind.

Man kann sich nun doch fragen: Ist es wünschbar, dass den unverheirateten Frauen über die Mütter und Hausfrauen, die doch eine ganz andere Verantwortung zu tragen haben, ein solches faktisches Übergewicht in der Politik eingeräumt wird. Das wäre dann nach meiner Auffassung wirklich ein Unrecht. Auch das Übergewicht der Stadt über das Land würde wiederum verstärkt, denn die Bauernfrau hat viel weniger Zeit, sich der Politik zu widmen und an die Urne zu gehen als die Direktionssekretärin in der Stadt, die den Samstag und Sonntag frei hat und sich dann neben dem Skisport auch noch dem „politischen Sport" widmen kann.

Ein Vergleich mit dem Ausland geht völlig fehl, denn dort besteht das Recht und die Pflicht der stimmberechtigten Frau darin, dass sie alle vier Jahre einmal an die Urne geht und wählt, und dann ist ihre politische Aufgabe erledigt. Wir brauchen uns unserer Ausnahmestellung – Herr Wick hat darauf hingewiesen, dass wir auf der Landkarte als schwarzer Fleck hingestellt worden sind – nicht zu schämen. In keinem einzigen Land ist das Frauenstimmrecht durch eine Volksabstimmung eingeführt worden, sonst hätten wir zweifellos nicht diese Ausnahmestellung und würden nicht als einziges schwarzes Schaf auf der Landkarte erscheinen. Wir haben auch noch in anderen Dingen eine Ausnahmestellung und empfinden keine Gelüste, diese Ausnahmestellung aufzugeben. Man soll nur das Gute nachahmen und die Hände von andern Dingen lassen, die weder als nötig noch als nützlich empfunden werden.

Auch das Argument von der unvollkommenen Demokratie kann ich nicht anerkennen. Wir haben schon viele Jahre unsere Demokratie, und noch niemand hat sie wegen des Fehlens des Frauenstimmrechts als unvollkommen empfunden. Unsere Demokratie ist heute noch, ohne das Frauenstimmrecht, viel hochgrädiger als diejenigen Demokratien, die heute das Frauenstimmrecht besitzen. Ich kann auch nicht das Argument anerkennen, die Nichtgewährung der politischen Gleichberechtigung wäre ein Akt der Ungerechtigkeit. Es ist doch merkwürdig, dass seit dem Bestehen des Männerstimmrechtes jahrzehntelang niemand diesen Zustand als Ungerechtigkeit empfunden hat. Die Frauen selbst sagen in einer Eingabe an den Bundesrat (die Eingabe ist auf Seite 54 der Botschaft erwähnt), die Forderung der politischen Gleichstellung beider Geschlechter sei für unsere schweizerischen Verhältnisse weder ein Akt der Gerechtigkeit noch ein Akt der Notwendigkeit. Die Einführung des Frauenstimmrechtes wäre vielmehr ein Unrecht denjenigen Frauen gegenüber, welche wegen ihrer Pflichterfüllung als Mutter und Hausfrau faktisch gar nicht in der Lage sind, das Stimmrecht auszuüben, während die andern über diese Frauen, die doch viel mehr Verantwortung tragen, ein Übergewicht hätten.

Wenn ich nur vom parteipolitischen Gesichtspunkt aus an die Frage herantreten wollte, würde ich mich wahrscheinlich für die Zustimmung zum Frauenstimmrecht entscheiden, denn ich habe nicht den Eindruck, dass wir damit verlieren. Für mich sind aber andere, entscheidendere Erwägungen massgebend. Ich möchte die Frau nicht als Kämpferin in die politische Arena hinabsteigen sehen, sondern stelle sie mir vor als Stauffacherin, die den Mann ermuntert, die ihm durch ihre Häuslichkeit die Gemeinde und das Land lieb macht, in dem er als stimmberechtigter Bürger etwas zu sagen hat. Ich möchte sie als Mutter sehen, die auf ihren Knien ihre Söhne zu verantwortungsbewussten Menschen gegenüber Gott und Vaterland erzieht. Ich möchte sie sehen als königliche Frau, die herrscht, ohne es zu wollen.

Ich bin überzeugt, dass, wenn Sie alle Ihrer inneren Überzeugung hier freien Lauf lassen wollten, dann das Schweizervolk nicht zur Urne gehen müsste. In diesem Saale wird sich zweifellos eine Mehrheit für Eintreten aussprechen. Das ist kein Unglück, denn so bekommt das Schweizervolk einmal Gelegenheit, zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Ich bin überzeugt, dass es den rechten Weg findet und dass ich mit meiner Stimmabgabe mich auf der Seite der Mehrheit befinden werde.

Grendelmeier: Vorerst möchte ich Herrn Bundesrat Feldmann sowie seinem Mitarbeiter, Prof. Beck, für die so gründliche und so vielfältige Botschaft vom 22. Februar 1957 danken. Ich glaube, diese Botschaft hat es ermöglicht, dass wir diesem Problem nunmehr freier und vorurteilsloser gegenüberstehen können. Ich glaube aber, dass auch ein gleicher Dank Prof. Werner Kägi in Zürich gebührt für sein wegbereitendes Gutachten, das er im Jahre 1955 im Auftrag des Verbandes für Frauenstimmrecht erstattet hat.

Zum Problem selber muss ich Ihnen vorerst gestehen, dass es für mich unfassbar ist, dass wir in der Schweiz im Jahre 1958, da es den Menschen bereits gelungen ist, in den Weltraum vorzudringen, noch über Probleme zu diskutieren haben, die in einem fortschrittlichen Rechtsstaat, wie die Schweiz, doch schon längst hätten gelöst werden sollen. Es ist allerdings festzustellen, dass der Widerstand vielerorts nachgegeben hat, ganz einfach deshalb, weil die Argumente gegen das Frauenstimmrecht beim aufgeschlossenen Bürger nachgerade nicht mehr verfangen können.

Stimm- und Wahlrecht bilden ohne Zweifel den Kerngehalt unserer Volksrechte und damit auch das Fundament unserer schweizerischen Demokratie. Deshalb gehört die Einführung des Frauenstimmrechtes wohl zu den wichtigsten politischen Problemen der Schweiz, weil es darum geht, der grösseren Hälfte der erwachsenen Bürger die politische Mitentscheidung zu verleihen.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass, staatsrechtlich betrachtet, ein Staat nur dann als Demokratie, im wahren Sinne, als vollkommene Demokratie, wie vorhin Herr Rohr erklärt hat, bezeichnet werden kann, wenn die Gesamtheit seiner erwachsenen Bürger politisch gleichberechtigt ist. Oder: Würden wir selber zum Beispiel einen Staat als echte Demokratie anerkennen, der eine horizontale Aufteilung seiner Bürger in dem Sinne vornähme, dass nur die Hälfte der Männer und die Hälfte der Frauen stimm- und wahlberechtigt wären, während die andere Hälfte der Männer und Frauen es nicht wäre? Nicht anders ist es, wenn wir im eigenen Lande eine vertikale Aufteilung zwischen

Berechtigten und Nichtberechtigten als richtig erachten, mit andern Worten, wenn wir zwischen den politischen Rechten einerseits der Frau bzw. ihren Nichtrechten und den Rechten des Mannes unterscheiden und wenn wir dann gleichwohl noch in Anspruch nehmen, eine echte Demokratie zu sein. Hier befinden wir uns in einem unlösbaren Widerspruch, der nirgends in der zivilisierten Welt verstanden wird und für den wir auch keine Argumente mehr besitzen.

Die rechtsungleiche Behandlung der Frauen, wie wir sie in der Schweiz pflegen, wird übrigens auch von der Uno verurteilt. Ich gebe dabei zu, dass wir nicht Mitglied der Uno sind, aber ich glaube, deren Urteil dürfte gleichwohl einen moralischen Wert haben. Die Uno hat in ihrer Proklamation der Menschenrechte, vom 10. Dezember 1948, erklärt, jeder Mensch, also auch die Frau, solle das gleiche Recht besitzen, an der Regierung seines Landes unmittelbar oder doch durch gewählte Vertreter teilnehmen zu können.

Wohl ist die Schweiz im Laufe des letzten Jahrhunderts mit manchen demokratischen Einrichtungen der Entwicklung vorausgeeilt. Das hat ihr letzten Endes das Prädikat des fortschrittlichen Staates beigebracht. Mit Bezug auf die politische Gleichstellung der Geschlechter aber ist die Eidgenossenschaft im Mittelalter steckengeblieben. Die Schweiz klammert sich noch immer an die Verhältnisse des 19. Jahrhunderts und ist dadurch in einen Anachronismus und in einen fatalen Widerspruch zu ihren eigenen Grundsätzen der Gleichheit, Gerechtigkeit und Freiheit geraten, Grundsätze, die übrigens unserem Kleinstaat in der Welt ein grosses Ansehen verschafft haben. So würde allein schon vernunftsgemässe Überlegung hinreichend Anlass geben, auf Grund der veränderten Verhältnisse gegenüber dem letzten Jahrhundert, die längst fälligen Anpassungen vorzunehmen.

Richtig ist, dass im vergangenen Jahrhundert die Frauen ihren Mittelpunkt im Hause hatten und vorwiegend im Haushalt tätig waren. Seither aber ist die Frau ausgerechnet durch den Mann vom häuslichen Herd weggeholt und in seine Fabriken, Büros, Läden, Restaurants und Hotels, ferner auch in Verwaltungen, Schulen und in die Spitäler gestellt worden. Auf diese Weise ist es gekommen, dass wir uns etwa 800 000 Frauen – das ist ungefähr ein Sechstel aller Erwachsenen in der Schweiz – nicht mehr aus der Wirtschaft wegdenken können. Ich glaube, es würde zur Katastrophe werden, wenn alle diese 800 000 Frauen nach dem überlebten Schlagwort „Die Frau gehört ins Haus" handeln und die Arbeit in den Fabriken, auf dem Lande und in den Spitälern niederlegen würden. Herr Wick hat heute erklärt, wir müssten die weibliche Eigenart besser schützen. Ja, Herr Wick, dann nehmen Sie einmal diese Frauen vom Pflug weg, oder nehmen Sie sie aus den Fabriken und aus den Wirtschaften heraus, wo sie Nacht für Nacht bis halb ein Uhr arbeiten müssen!

So ist die Frau im Wandel der Zeit dermassen mit unserem Staats- und Wirtschaftsleben verbunden und dem Manne gleichgestellt worden, dass schon aus rein vernunftmässigen Überlegungen heraus deren politische Rechte unter dem Prinzip der Rechtsgleichheit revidiert werden müssen. Nun hat Herr Wick vorhin erklärt, Gleichheit bedeute nur „Jedem das Seine". Bitte, Herr Wick, dann geben Sie der Frau das Ihrige, und dann sind wir miteinander einverstanden! Wenn aber Herr Wick weiter behauptet hat, das Begehren nach Gleichstellung der Frau käme einer Gleichschaltung gleich, dann wird damit nichts geringeres behauptet, als dass wir Männer selber gleichgeschaltet sind. Ich glaube, Herr Wick wird wohl nicht so weit gehen wollen.

Es ist aber auch ein Gebot der Gerechtigkeit, dass eine Anpassung der Rechte der Frau an diese so grundlegende Veränderung erfolgt. Wir dürfen die Frauen, die durch die gleichen Schulen gegangen und durch die gleiche Erziehung, wie wir sie selbst hatten, in unserer Wirtschaft so unentbehrlich geworden sind, in staatspolitischer Beziehung nicht ungleich behandeln, jedenfalls nicht so wie vor einem Jahrhundert. Dabei spielt die Frage keineswegs eine Rolle, ob die Verhältnisse im Staat besser würden, wenn die Frau die politischen Rechte besitzt oder nicht. Wir alle – Männer oder Frauen – sind auf diese Welt gesetzt als Menschen und müssen beide als Menschen das Recht haben, unser Dasein gemeinsam zu regeln. Es kann nun doch niemals so gehalten werden, dass man eine Unterscheidung nur im Hinblick auf Rock und Hosen zu machen. Wenn wir es doch tun, so handeln wir ungerecht.

Auch die Frage, ob ein Bedürfnis seitens des Staates vorliege, spielt keine Rolle. Man könnte nach dem Frauenstimmrecht den Staat auch darüber befragen, ob er ein Bedürfnis empfinde, dass alle Männer stimmen. Auch die weitere Frage, ob die Frau selber ein Bedürfnis nach dem Frauenstimmrecht besitze, spielt keine Rolle; denn auch die Männer mochten seinerzeit kein Bedürfnis dafür empfunden haben.

Wir verletzen aber durch unser Festhalten am Status quo auch gleichzeitig den Grundsatz der Freiheit. Denn wir sind uns darüber einig – wenigstens wenn wir andere Staaten beurteilen –, dass ein Volk nur dann frei ist, wenn es seine Gesetze selber bestimmen kann. Frei ist nach dem bekannten Satz von Max Huber, „wer an den Gesetzen, denen er zu gehorchen hat, im Rahmen der demokratischen Regeln selbst hat mitbestimmen können".

Richtig ist, dass wir in diesem Saale alle diese Überlegungen schon im Jahre 1951 beherzigt haben und schon damals bereit gewesen sind, eine Anpassung zu ermöglichen. Leider hat uns damals der Ständerat mit einem Zufallsmehr nicht folgen wollen. Damals allerdings stand den Gegnern des Frauenstimmrechtes noch ein gewichtiges, jedoch unüberprüftes Argument zur Verfügung, nämlich die Behauptung, die Frau wünsche das Frauenstimm- und Wahlrecht selber nicht. Inzwischen sind aber Abstimmungen und Frauenbefragungen in Basel, Genf und Zürich durchgeführt worden, und es hat sich die erwähnte Annahme als unrichtig erwiesen. Deshalb kann ich Herrn Rohr nicht verstehen, wenn er heute, ungeachtet dieses Beweises, behaupten kann, die Frauen wünschten das Stimmrecht selber nicht.

Dann wird auch behauptet, die Frauen müssten davor behütet werden, in die Arena des politischen Kampfes hinunterzusteigen, als wäre diese Arena ein Slums oder eine Schweinegrube. Sind wir nicht

selber in diese Arena hinuntergestiegen, und sind wir deshalb etwa zu verachten und zu bemitleiden? Auch könnte die Frau, wenn sie das politische Recht bekäme, ihre Kinder gleichwohl wie bisher auf den Knien wiegen, denn sie hätte höchstens zwei- bis viermal im Jahre an die Urne zu gehen.

Herr Wick hat ferner wiederum den alten Satz aufgenommen, wir sollten das Frauenstimmrecht von unten nach oben einführen. Wir kennen dieses „Gigampfi-Spiel". Das eine Mal will man das Frauenstimmrecht aus technischen Gründen in den Gemeinden, bzw. aus Rücksicht auf die Landsgemeinden in den Gemeinden und Kantonen nicht einführen. Das andere Mal sagt man uns, wir sollten das Frauenstimmrecht doch zuerst in der Eidgenossenschaft einführen. Alsdann ruft man uns wieder zu, wir sollten in den Gemeinden und in den Kantonen beginnen. Wer das Frauenstimmrecht nicht will, wird immer mit dieser Gigampfe operieren.

Im Anschluss an die Genfer Befragung habe ich in einem Postulat vom 5. Dezember 1952, unterstützt von 44 Mitunterzeichnern, das Begehren gestellt, es sei auf dem Wege der Revision der Bundesverfassung, Volk und Ständen Gelegenheit zu geben, sich grundsätzlich zum Stimm- und Wahlrecht der Frauen in eidgenössischen Dingen auszusprechen. Die heutige Vorlage bringt nun die Antwort auf dieses Postulat. Sie zeigt einen zweifellos gangbaren Weg. Soweit der Bundesrat jedoch die Erschwerung des Referendums- und Initiativrechtes mit dem Frauenstimmrecht verquicken will, würde das aus verfassungsrechtlichen Gründen ohnehin nicht zulässig sein. Diese Verkoppelung würde dem Prinzip der Einheit der Materie zuwiderlaufen. Denn der Bürger wäre in der Abstimmung nicht frei, wenn er sich entschliessen müsste, gleichzeitig mit der Annahme des Frauenstimmrechtes auch die bisherigen Referendums- und Initiativrechte zu erschweren. Eine solche Verkoppelung wäre daher nicht zulässig.

Aus dem gleichen Grunde ist auch der Rückweisungsantrag des Herrn Gnägi abzulehnen. Denn dies hätte, wie wir aus den heutigen Ausführungen gehört haben, lediglich wiederum eine unzulässige Verkoppelung zum Ziele. Ausserdem würde das Problem durch diesen Vorschlag verzögert.

Neben diesem, in der Vorlage vorgesehenen Weg, gäbe es aber noch einen anderen, verfassungsmässigen Weg, nämlich jenen der zeitgemässen Interpretation. Es würde sich darum handeln, zum Beispiel Artikel 74 der Bundesverfassung neuzeitlich auszulegen. Artikel 74 der Bundesverfassung lautet: „Stimmberechtigt bei Wahlen und Abstimmungen ist jeder Schweizer usw.". Es müsste also demgemäss das Wort „Schweizer" nicht nur auf die männlichen, sondern eben auch auf die weiblichen Bürger aus gedehnt werden. Der Bundesrat hat allerdings diese Art der Einführung des Frauenstimmrechtes als ungangbar abgelehnt. Dazu hat sich Herr Bundesrat Feldmann noch mit einem gutachtlichen Bericht seines Departementes vom 29. November 1957 gewappnet. Allein, ich halte nach wie vor die Argumente gegen die Interpretationsmöglichkeit nicht für schlüssig. Dass zeitgemässe Interpretationen in Abweichung von der historischen Interpretation grundsätzlich zulässig sind, bestreitet selbst der Bundesrat nicht. Aber auch die Judikatur und die Literatur bestätigen diese Möglichkeit; so erklärt beispielsweise das Bundesgericht 1887: „Die verschiedene Behandlung der Geschlechter scheint ‚zur Zeit' die innere Begründung nicht verloren zu haben." Es wird also von „zur Zeit" gesprochen! Auch Professor Giacometti führt aus, die bisherige historische Interpretation könne „nur noch fraglich mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit übereinstimmen". Auch Professor Max Huber hat in seinem Artikel in der „Neuen Zürcher Zeitung" vom 14. März 1951 die zeitgemässe Interpretation erwogen. Schliesslich verweise ich auch noch auf einen Aufsatz Bundesrichter Stockers in „Dem neuen Bund" aus dem Jahre 1950, wo er eine zeitgemässe Interpretation anerkennt.

Neben diesen befürwortenden schweizerischen namhaften Juristen stehen aber auch Juristen des Auslandes auf dem gleichen Standpunkt. Ich verweise hier auf den berühmten Staatsrechtslehrer Jelinek, und ferner auf Smend. Nun will ich nicht verhehlen, dass neben all diesen namhaften Juristen auch andere, gleichwertige Juristen anderer Meinung sind und die Interpretation ablehnen.

Aber darüber hinaus haben wir auch die Interpretation aus der Praxis heraus kennen gelernt. So sind eine Menge von Gesetzes- und Verfassungsbestimmungen, die sich formell ausschliesslich auf die männlichen Bürger beziehen, gleichwohl auf die Frauen zeitgemäss, interpretiert worden. Ich erwähne nur einige Beispiele; sie liessen sich verdutzendfachen. In Artikel 34 der Bundesverfassung wird vom Schutz des Arbeitnehmers, d. h. des männlichen Arbeitnehmers, gesprochen. Artikel 43, Absatz 1, der Bundesverfassung, sagt: „Jeder Kantonsbürger ist Schweizer Bürger". Artikel 44 der Bundesverfassung spricht davon, dass ein Schweizer Bürger – ein Mann also – weder aus der Schweiz noch aus seinem Heimatkanton ausgewiesen werden dürfe. Artikel 45 gibt jedem Schweizer das Recht der Niederlassung. Artikel 56 der Bundesverfassung verleiht dem Bürger das Recht, Vereine zu bilden. In allen diesen Fällen wird immer nur vom männlichen Bürger gesprochen, und gleichwohl hat die Praxis – eben auf dem Wege der zeitgemässen Interpretation – auch die Frauen unter diese Bestimmungen subsumiert.

Im weitern hat der „Schweizerische Verband für Frauenstimmrecht" in einer neuerlichen Zusammenstellung von Frau Dr. Bürgin-Kreis in Basel eine Menge weiterer Fälle zeitgemässer Interpretationen zusammengetragen, die wiederum die Zulässigkeit derselben auf Grund der bisherigen Praxis als zulässig erscheinen lassen.

Mit diesen Hinweisen habe ich lediglich dartun wollen, dass auch die zeitgemässe Interpretation ein verfassungsmässiger und gangbarer Weg wäre. Dabei hätte derselbe den grossen Vorteil, dass er viel einfacher und viel kürzer wäre.

Nun werden Sie mich fragen, warum ich gleichwohl keinen entsprechenden Antrag stelle. Das unterlasse ich nur deshalb, weil ich sonst mit meinem eigenen Postulat in Widerspruch käme, denn mit meinem Postulat habe ich selber angeregt, es sei Volk und Ständen Gelegenheit zu geben, über diese Frage zu entscheiden. Es war aber trotzdem notwendig, einmal über dieses Problem der Interpretation hier nochmals etwas einlässlicher zu reden.

Zusammenfassend kann erklärt werden, dass die heutige Vorlage, wie sie aus der Beratung unserer Kommission hervorgegangen ist – ohne Verquickung des Frauenstimmrechtes mit der Abänderung des Referendums- und Initiativrechtes – einen Vorschlag darstellt, dem zugestimmt werden kann.

Im Namen der Landesringfraktion beantrage ich Ihnen daher, auf die Vorlage einzutreten.

Verda: Il problema oggi in discussione è certamente di quelli che interessano l'opinione pubblica generale del paese. Esso investe uno dei principi fondamentali dello Stato, come quello della nostra concezione di democrazia. Esso influenza un settore essenziale della nostra vita sociale, come quello della famiglia, esso tocca la concezione della donna nel nostro paese, concezione che pure rimane una delle basi morali per la esistenza del nostro Stato democratico. È bene quindi che la indagine sulla introduzione del suffragio femminile si allarghi ai più diversi settori della vita pubblica, ma anche alle diverse regioni etniche del nostro paese. Vengo da un Cantone in cui la introduzione del suffragio femminile è stata auspicata e difesa dagli uomini politici più in vista del nostro passato. È sempre attuale e caro ai ticinesi come ai Confederati non immemori il pensiero più volte espresso sull'argomento da Giuseppe Motta, quando egli si augurava che «presto la donna suscitasse sui mari burrascosi della politica, il sorriso della bontà, della grazia e della pace.»

La frase può apparire oggi un po' retorica, ma non ha certo perduto d'attualità. La riforma che concede il voto alla donna è attualmente contenuto in tutti i programmi dei partiti politici del nostro Cantone. Dal 1918 la donna ha nel Cantone Ticino il diritto di voto nelle assemblee patriziali, e cioè in quelle corporazioni di diritto pubblico che raggruppano i cittadini attinenti di un comune politico ed i beni patriziali. Eppure anche nel nostro Cantone l'ultima votazione popolare in materia, che è del 3 novembre 1946, ha respinto il voto alle donne con 14 093 voti contro 4174. È però interessante a questo proposito un'indagine critica di questo voto. Al voto parteciparono solo il 37 per cento dei cittadini uomini, mentre logicamente alla consultazione furono assolutamente estrane le donne. E se vogliamo accettare il rapporto attuale fra uomini e donne adulte, indicatoci dal Consiglio federale nel 57 per cento per le donne e nel 43 per cento circa per gli uomini, constatiamo come questa decisione negativa sia stata determinata dal voto del 20 per cento dei cittadini adulti. L'80 per cento non ha potuto o non ha voluto pronunciarsi.

Dal 1946 l'idea del suffragio femminile ha maturato come in tutte le altre parti del paese, e oggi la situazione è analoga a quella del resto della Svizzera. Il momento sembra quindi giunto per sottoporre alla volontà popolare il problema sulla introduzione del suffragio femminile. E, contrariamente a quanto affermato qui da un collega che mi ha preceduto, mi sembra che la decisione non possa essere influenzata dal risultato probabilmente negativo della consultazione popolare che seguirà il voto alle Camere. Si tratta di una questione di giustizia e di principio che ognuno deve affidare solo alla propria coscienza. Voterò la entrata in materia, per una ragione fondamentale, che è del resto ammessa dagli avversari del suffragio femminile, come ho avuto occasione di constatare nella discussione in commissione. L'introduzione del voto alle donne in materia federale costituisce un perfezionamento, se non la realizzazione completa o almeno pratica della nostra idea democratica.

È pacifico che l'ideale democratico esige la partecipazione del maggior numero di cittadini alla formazione della volontà dello Stato. Non è questa una concezione nuova. Questa idea è consacrata dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789, quando afferma che «la legge è l'espressione della volontà generale e che tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere personalmente o attraverso i loro rappresentanti alla sua formazione.» Ritroviamo tale concezione in diverse costituzioni cantonali. La Costituzione ticinese del 1875 al suo articolo 16 recita: «La sovranità del Cantone risiede esclusivamente nella universalità dei cittadini.» Friburgo ha una disposizione analoga nella sua Costituzione del 1857.

A questo concetto del suffragio universale si è, del resto, arrivati attraverso una evoluzione. Prima del 1875, nel nostro Cantone il voto era censitario, e cioè riservato ai cittadini con un determinato censo. Il suffragio universale costituisce quindi un perfezionamento della democrazia. Ma come esso si è praticamente realizzato? In realtà esso è iscritto nella Costituzione, ma solo una piccola frazione dei cittadini partecipa alla formazione della volontà popolare. Ve l'ho dimostrato esponendovi gli estremi della consultazione popolare del 1946 nel Ticino. E le situazioni sono presso chè identiche in percentuale se esaminiamo le consultazioni in tutta la Svizzera. Se si pensa che solo il 42,8 per cento dei cittadini adulti ha diritto di voto e se si aggiunge il fenomeno dell'astenzionismo che riduce la partecipazione al voto in media del 50 per cento, si deve constatare che non è più conforme al nostro ideale democratico che più della metà dei cittadini siano privati del diritto di voto quando si ammette che anche l'altra metà è pur degna di esercitare questo diritto.

Aggiungiamo che oggi la donna è ormai entrata, per necessità della vita moderna, in tutti i settori della vita economica e sociale come elemento integrante e non come elemento uguale all'uomo. E si deve quindi concludere che è ingiusto negare a lei un diritto che gli obblighi assunti indipendentemente dalla sua volontà dovrebbero garantirle.

Ma una grave obbiezione degli avversari del voto alle donne è quella che attiene al carattere di democrazia diretta del nostro paese e cioè dello Stato in cui il cittadino non si limita a scegliersi i propri rappresentanti ma partecipa direttamente alla formazione delle leggi. Ora questa obbiezione dovrebbe oggi cadere, quando constatiamo la partecipazione della donna in tutti i campi della vita dello Stato in modo complementare e mi sembra che questo argomento possa costituire un'argomento a favore del suffragio femminile piuttosto che un'ostacolo.

Restano le obbiezioni di carattere morale e sociale. Si dice che la partecipazione della donna alla vita politica la distoglierebbe dai suoi compiti essenziali nella casa e nella famiglia. Si tratterebbe – io penso – di una obbiezione fondamentale se essa

corrispondesse alla realtà. Ma l'esperienza non soltanto degli altri paesi ma anche da noi nei settori in cui questa esperienza si è potuta fare dimostra piuttosto che la donna affronta i problemi politici con criteri diversi dall'uomo, criteri che attengono più al sentimento che alla ragione ma che la donna sa discutere, risolvere e prendere decisioni in materia politica senza dimenticare gli elementi primordiali del suo pensare: cioè la casa e la famiglia. L'eccezione, signori, non costituisce evidentemente la regola; il diverso modo di risolvere il problema politico rappresenta invece un utile complemento della formazione di quella volontà popolare che vogliamo mantenere alla base della nostra democrazia.

E del resto i nostri avversari, gli avversari del voto alle donne, si sono preoccupati fino a oggi, o in questo momento, di rivolgere la loro indagine, eccessivamente critica, al modo con cui si forma la volontà popolare nei cittadini uomini? Questa indagine porterebbe, egregi colleghi, a risultati quanto mai deludenti e spesso il confronto andrebbe certamente a favore della donna.

Ripeto che la famiglia e la casa restano la base delle aspirazioni della donna nel nostro paese, ma cha la concessione alla donna del diritto di voto costituisce ormai una ragione di giustizia, un riconoscimento di quanto la donna ha apportato alla nostra vita sociale in questi ultimi decenni. E non è possibile valorizzare la presenza della famiglia nella vita politica se non si dà la possibilità a tutti i membri della famiglia di esprimersi con i mezzi che la democrazia concede e questo mezzo è rappresentato dal diritto di voto.

Sono questi i motivi per cui io mi sento di dare la mia adesione al progetto del Consiglio federale e di votare l'entrata in materia.

von Greyerz: Seit Jahrzehnten werden in der Schweiz Gründe für und wider das Frauenstimmrecht erörtert. Aber wir wissen wohl, dass die Gegnerschaft letzten Endes gefühlsmässigen Motiven entspringt. Wir haben heute schon einiges davon hier verspürt. In vielen kantonalen Abstimmungen kann man das feststellen: die Befürworter des Frauenstimmrechts sind an einer undurchdringlichen Front derjenigen abgeprallt, die gefühlsmässig einfach nein sagen.

Das ablehnende Gefühl des Schweizermannes kann das sein, dass er sich nicht in seinen Rechten durch die Frau beeinträchtigen lassen will, dass er ganz einfach auf dem angestammten Gebiet der Politik, wie er meint, die Störung ablehnt. Das ist der Herr-im-Haus-Standpunkt. Oder es bewegt den Mann ein weniger egoistisches Gefühl, nämlich – wie es hier auch gesagt worden ist – dass die Frau für die Politik zu gut sei; man möchte nicht, dass sie in den Streit hineingezogen würde, dass sie sich parteimässig einreihen müsse usw. Man befürchtet, dass sie mit dem neuen Recht auch sogenannte männliche Aufgaben übernehmen müsse, die ihr nicht liegen. Diese letzte gefühlsmässige Einstellung kann ich einigermassen verstehen. Aber dieser gefühlsmässigen Ablehnung gegenüber gibt es nun nicht nur Argumente des Verstandes, mit denen man wohl vergeblich gegen diese Wand ankämpft, sondern es gibt meines Erachtens auch im Gefühl verankerte Gegenmotive. Von diesen Gegengefühlen, wenn ich so sagen darf, möchte ich etwas sagen.

An erster Stelle steht hier stark und bestimmend das Gerechtigkeitsgefühl. Ich brauche hier nicht ausführlich zu werden; ich berufe mich auf die Botschaft des Bundesrates, die als schlagendstes Argument den Gesichtspunkt der Gerechtigkeit, der Rechtsgleichheit und der Demokratie nennt. Die Menschenwürde verlange die prinzipielle Gleichstellung. Ich möchte das unterstreichen und billigen und sagen: trotz allem Wenn und Aber. Wir unterscheiden ja auch nicht die Männer nach ihren Qualitäten, sondern das Grossartige unseres Systems ist ja gerade, dass bei uns jeder Bauernknecht, jeder Casserollier gleich wie der Bankdirektor oder Nationalrat stimmen darf. In diesem weitgespannten Rahmen hat sicher auch die Frau das Recht auf ihr Stimmrecht, auch wenn sie in manchen Punkten anders geartet ist.

Nun ist allerdings dieser Forderung nach Gerechtigkeit Herr Wick in seiner Kritik tiefschürfend nachgegangen. In den Ausführungen, die sehr interessant waren, ist er zum Schluss gekommen, es sei eine falsch verstandene Gerechtigkeit, jedem das gleiche zu geben; es gelte vielmehr: jedem das Seine. Ich kann Herrn Wick auf seinen tiefen Gedankengängen nicht folgen; es macht vielleicht auch nichts, denn ich fürchte, dass man sich in den Katakomben dieser Gedankengänge sehr leicht verirren könnte. Ich möchte eher etwas an der Oberfläche und in der Gegenwart bleiben und sagen: Es ist sicher falsch, zumindest veraltet, heute zu glauben, das Gebiet der Frau sei nur dasjenige in Haus und Familie und das Gebiet der Politik sei für sie etwas ganz Fremdes. Tatsache ist nun einmal, dass fast jeder Akt der Politik auch die Frau einschliesst. Wenn wir zum Beispiel eine AHV genehmigen, ist es ganz klar, dass dies die Frauen ebenso gut angeht wie die Männer. Wenn wir 400 Millionen Franken für den P-16 bewilligen, geht das die Familien, die Volksgemeinschaft, die Landesverteidigung an, also auch die Frauen, nicht nur den Mann. Und wenn Sie an die 400 Millionen Franken denken, geht es die Steuerzahler und damit die vielen tausend selbständigen Steuerzahlerinnen an, die bisher ihr Opfer dem Staate bringen mussten, ohne etwas dazu sagen zu dürfen. Als wir schliesslich über den Luftschutz legiferierten, sind wir so weit gegangen, den Frauen sogar eine Dienstpflicht auferlegen zu wollen. Es geht also in der Politik zweifellos auch um Dinge der Frauen. Dass diese Dinge nur vom Mann verfochten werden sollen, steht nicht in den Sternen geschrieben, sondern ist gewiss mehr nur eine Sache der Tradition. Ich bin überzeugt, dass die Frau auch in die Politik eintreten und diese Politik nach ihrer Façon betreiben kann.

Wenn die Frau ihre Interessen verteidigt, die zugleich diejenigen der Gemeinschaft sind, so braucht sie deshalb nicht ihre frauliche Denkungsart aufzugeben oder gefährden zu lassen. Sie wird auf ihre Art in der Politik mitwirken und damit eine neue politische Note hineinbringen, die dem Ganzen sicher gar nicht schadet.

„Wenn es in der Politik um die menschliche Gemeinschaft geht," schreibt Professor Kägi – und darum geht es sicher – „dann ist in dem auf die Gestaltung dieser Gemeinschaft gerichteten Han-

deln frauliche Eigenart nicht nur kein Fremdkörper, sondern ein legitimer Ausdruck der Mitmenschlichkeit, ein notwendiges Korrektiv der männlichen Welt." Oder ein ähnlicher Gedanke, etwas volkstümlicher ausgedrückt, liegt in den Worten, die Ständerat Ullmann im Ständerat vortrug: „Es wäre kein Schaden, wenn ab und zu auch männliche Politiker etwas mehr mit dem Herzen Politik treiben würden, als immer nur mit ihrem sogenannten klaren Verstand."

Nun ist hier auch die Frage aufgeworfen worden, ob die Frau eigentlich das Stimmrecht wolle oder nicht, und Kollege Rohr hat das abgestritten. Herr Grendelmeier hat bereits die Abstimmungen erwähnt, die anders lauteten. Ich möchte mir doch noch erlauben, die Zahlen zu zitieren und Sie daran zu erinnern, dass in der Stadt Zürich in einer konsultativen Abstimmung die Frauen sich mit 52 000 gegen 25 000 Stimmen für das Frauenstimmrecht ausgesprochen haben; in Basel-Stadt mit 33 000 zu 12 000, im Kanton Genf mit 35 000 zu 6000 Stimmen, dies bei Stimmbeteiligungen von 60 bis 80%. Das ist immerhin ausschlaggebender als die Aussage eines Frauenarztes, in dessen Konsultationszimmer die Frauen naturgemäss andere Sorgen vorzubringen haben als die des fehlenden Stimmrechts.

Nach meiner Ansicht ist es durchaus denkbar, dass unter dem Frauenstimmrecht sich die Frauen gar nicht so sehr zu ändern, nämlich zu vermännlichen haben, sondern dass vielleicht eher unsere Politik sich etwas zu ändern hat, weniger wahrscheinlich in ihren Entscheidungen als in ihrem ganzen Gehaben. Das wäre nach meiner Ansicht auch gar kein Unglück, denn wir müssen ja ehrlich zugeben, dass unsere heutige Art der Politik nicht unbedingt sehr volkstümlich ist, dass viele Männer sie nicht verstehen, sich davon abwenden. Denken Sie an die Regierungsratswahlen in der Waadt vom 2. März, wo sehr wichtige Wahlen bei einer Stimmbeteiligung von kaum 50% erfolgten. Aus dem Kanton Bern könnten wir noch schlechtere Stimmbeteiligungen nennen.

Wenn wir nun im Hinblick auf das Hinzukommen eines ganzen Kontingentes neuer Staatsbürger, eben der Frauen, unser politisches Leben etwas reorganisieren müssten, wäre das nur von allgemeinem Nutzen. Wir müssten es vielleicht etwas einfacher gestalten, müssten mehr darnach trachten, unsere komplizierten technischen Fragen auf das Grundsätzliche zurückzuführen, das Grundsätzliche herauszuschälen und im Ganzen volkstümlicher zu gestalten. Wir müssten in manchem vielleicht gewissermassen „von unten anfangen" und würden so gewiss auch viele Männer zur Politik gewinnen, die heute abseits stehen. Dass wir soweit gehen müssen, wie Kollege Gnägi vorschlägt, nämlich dass wir prüfen müssten, ob wir die Grundlagen der direkten Demokratie revidieren müssen, das glaube ich nicht; wir könnten es auch gar nicht. Ich glaube, man kann jetzt schon sicher sein, dass die Antwort auf die Prüfung, ob eine Entlastung der direkten Demokratie möglich sei, „nein" lauten werde.

Die Einführung des Frauenstimmrechts wird sich, dessen bin ich sicher, viel einfacher und natürlicher gestalten als manche sich das vorstellen. Es war mir ein entscheidendes Erlebnis, anlässlich eines Besuches in England verschiedene Wahlversammlungen zu besuchen und zu sehen, wie Mann und Frau Arm in Arm zur politischen Versammlung gingen, wie bei uns ins Theater, und wie selbstverständlich Männer und Frauen sich an der Diskussion beteiligt haben. Solche Diskussionen sind dort notabene viel kurzweiliger und spontaner als bei uns und frei von langen Referaten. Anderseits wird nach ihrer natürlichen Veranlagung die Frau nach wie vor den Hauptteil der Politik den Männern überlassen. Ich glaube, die Ehefrau, die sich nicht besonders um Politik kümmern wird, wird in bezug auf die Meinungsbildung auf den Mann abstellen. Die alleinstehende Frau aber wird mit grossem Eifer die Vorlagen studieren und vielleicht manchen Mann dazu führen, ein Gleiches zu tun.

Wir kennen auch die Erfahrungen des Auslandes insoweit, als wir wissen, dass die Frauen in den Parlamenten nicht in grossem Prozentsatz vertreten sind, so dass wir nicht zu fürchten brauchen, dass mit einem Schlag die Hälfte dieses Saales weiblich würde.

Dadurch, dass man den Frauen das Stimmrecht gibt, wird materiell wohl gar nicht viel geändert. Aber es wird Gerechtigkeit geschaffen, und dadurch wird auch eine gewisse verkrampfte Stimmung, die heute vorhanden ist, gelöst werden. Eine so krampfhafte Sonderanstrengung, wie sie jetzt für die Saffa gemacht wird, dürfte dann überflüssig sein.

Zusammenfassend möchte ich sagen: Der bekannten gefühlsmässigen Ablehnung gegenüber lassen sich mit einiger Vorstellungskraft auch Gefühlsmomente nennen, die für das Frauenstimmrecht sprechen, vor allem das Gerechtigkeitsgefühl. Dann wird man sich vorstellen können, dass die Frauen auf ihre Weise politisieren werden, ohne es dabei dem Mann gleichtun zu wollen, und dass das als bereicherndes Element in unserem politischen Betrieb wirken wird. So gut wie in andern Staaten die politische Gleichberechtigung von Frau und Mann wirklich gefühlsmässig zur Selbstverständlichkeit geworden ist, so kann sich das auch bei uns einleben und zur Selbstverständlichkeit werden. Dass das bei uns erst spät geschieht, ist logisch, weil wir ja die ausgebautesten politischen Rechte haben. Die Schweizer Frau wird eine der letzten der Welt sein, die das Wahlrecht erhält, aber sie wird die erste in der Welt sein, die ein Stimmrecht bekommt, mit dem sie auf den drei Böden der Gemeinde, des Kantons und der Eidgenossenschaft sachliche Entscheide zu fällen hilft.

Aus solchen Überlegungen komme ich dazu, die Vorlage nicht nur zu unterstützen, damit das Volk sich aussprechen kann und gar sie hoffentlich ablehnt, sondern mit dem Willen, das Frauenstimmrecht auch wirklich als eine Forderung der Gerechtigkeit zu verfechten.

Sauser: Wenn ich mir erlaubt habe, mich ebenfalls in die sonst schon recht lange Rednerliste zum Thema Frauenstimmrecht einzutragen, so geschah das vor allem deswegen, weil ich im Gespräch mit Ratskollegen schon wiederholt auf die Meinung gestossen bin, die mir nahestehenden Wählerkreise gehörten durchweg zu den grundsätzlichen Gegnern der politischen Gleichberechtigung der Frau.

Die Tatsache, dass ein Pfarrer und eine Pfarrfrau in Bülach vor einigen Jahren im Kampf gegen das Frauenstimmrecht besonders hervorgetreten sind, berechtigt aber keineswegs zur Annahme, wer sich aktiv in der evangelischen Kirche betätige, befinde sich von Haus aus im gleichen Lager. Ich persönlich gehöre jedenfalls zu den Befürwortern des Frauenstimmrechts, weil ich glaube, dass die politische Gleichberechtigung der Frau, genau wie die längst zur Selbstverständlichkeit gewordene zivilrechtliche, sich mit dem Geiste der christlichen Botschaft durchaus vereinbaren lasse.

Man kann natürlich in guten Treuen auch die gegenteilige Auffassung vertreten, wenn man sich beispielsweise an den Buchstaben gewisser alttestamentlicher Vorschriften oder von solchen des Apostel Paulus hält. Es ist hier wohl nicht der richtige Ort, sich mit solchen Anschauungen theologisch auseinanderzusetzen. Ich wage aber doch zu behaupten, dass die Emanzipation der Frau, wie wir sie in den letzten Jahren in Europa und Amerika erlebt haben, nur auf dem Boden der christlichen Kultur möglich gewesen ist. Wenn andere Kulturkreise nun die politische Gleichberechtigung der Geschlechter nach abendländischem Vorbild auch einführen, so haftet dieser Massnahme doch vielfach der Eindruck einer blossen Renovation einer Fassade an, hinter der es im übrigen noch bös aussieht.

Ich bringe es aber deshalb auch nicht recht fertig, mich als Schweizer etwa vor gewissen arabischen Ländern zu schämen, weil dort das Frauenwahlrecht eingeführt ist und bei uns nicht. Einmal ist die zivilrechtliche Stellung der Frau dort, wo die Gesetze des Korans gelten, noch weit von der Gleichberechtigung mit dem Mann entfernt. Ausserdem bedeutet es aber wohl auch gar kein so erstrebenswertes Recht, alle paar Jahre an einer Wahl mit einer Einheitsliste und 99,98% Stimmbeteiligung teilzunehmen.

Um nochmals auf die Einstellung der reformierten Kirche zur politischen Gleichberechtigung der Frau zurückzukommen, darf ich vielleicht darauf hinweisen, dass in verschiedenen Kantonen das kirchliche Frauenstimmrecht bereits eingeführt ist. Im Kanton Zürich ist im Entwurf zu einem neuen Kirchengesetz die Gleichberechtigung der Frau in kirchlichen Angelegenheiten ebenfalls von der Synode mit eindeutigem Mehr beschlossen worden.

Es wäre ja wohl zweckmässiger und aussichtsreicher, wenn das Mitbestimmungsrecht der Frau zuerst in kirchlichen und in Gemeindeangelegenheiten, dann in den Kantonen und zuletzt im Bund verwirklicht würde. Es muss hier wohl auch der Ehrlichkeit halber beigefügt werden, dass die bereits von verschiedenen Vorrednern zitierte Frauenbefragung in der Stadt Zürich nur eine Mehrheit für das partielle Stimmrecht der Frauen ergeben hat, nicht aber eine solche für das integrale Stimmrecht; für dieses war keine eindeutige Mehrheit vorhanden. Nachdem nun aber nach verschiedenen vergeblichen Anläufen in den Kantonen der Bundesrat einmal den umgekehrten Weg versuchen will, müssen die grundsätzlichen Befürworter der politischen Gleichberechtigung der Schweizerin ihm dabei helfen.

Wenn ich mich eingangs als Anhänger des Frauenstimmrechts bezeichnet habe, so habe ich es aus grundsätzlichen Erwägungen heraus getan und nicht etwa darum – darin gehe ich mit den Vertretern der Kommissionsminderheit einig –, weil ich mir davon eine wesentliche Verbesserung der politischen Verhältnisse verspreche. Es ist zwar anzunehmen, dass bei einzelnen Sachfragen ein wohltätiger Einfluss der mitbestimmenden Bürgerinnen festzustellen sein wird. Es unterliegt zum Beispiel wohl kaum einem Zweifel, dass der berühmte Entscheid über die Zürcher Nachtcafés noch etwas eindeutiger ausgefallen wäre, wenn auch die Frauen ihre Meinung an der Urne hätten ausdrükken können. Gleiche Verhältnisse könnte man sich vorstellen bei der etwas large gewordenen Begnadigungspraxis einiger kantonaler Männerparlamente, zum Beispiel bei Sittlichkeitsvergehen und Vergehen gegen das menschliche Leben.

Eine Illusion aus der Frühzeit der Frauenstimmrechts-Bewegung ist allerdings still beerdigt worden. Vor 30 Jahren vertrat zum Beispiel die Dichterin Maria Waser in einem Vortrag an der Saffa in Bern die damals weit verbreitete Auffassung, die Frauen würden sich nach der Verleihung der politischen Rechte nicht den historischen Parteien der Männer anschliessen, sondern einen vermittelnden und entgiftenden Einfluss auf das politische Leben ausüben. Nach den Erfahrungen im Ausland, wo die Einführung des Frauenstimmrechts nirgends zur Begründung einer besondern Frauenpartei geführt hat, glaubt heute kein Mensch mehr, dass unsere Mitbürgerinnen – frei nach Schiller – himmlische Rosen ins politische Leben flechten würden. Man kann aber aus Gerechtigkeitsgründen für eine Neuerung eintreten, ohne dass man sich davon einen in Franken und Rappen anzugebenden Nutzen für unsern Staat oder für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe verspricht.

Dabei genügt es natürlich nicht, nur theoretisch für das Frauenstimmrecht einzutreten, praktisch aber dagegen zu sein. Man kann zum Beispiel den schweizerischen Gewerkschaften sicher nicht vorwerfen, sie seien grundsätzliche Gegner des Frauenstimmrechts. Wenn Sie aber einer schweizerischen Arbeiterkommission, die aus lauter schweizerischen Gewerkschaftern besteht, begreiflich zu machen versuchen, es wäre eigentlich angebracht, auch einmal eine Frau in die Arbeiterkommission zu wählen, so werden Sie kaum auf ein freudiges Echo stossen. Man wird Ihnen zwar mit freundlichem Lächeln versichern, natürlich sei man grundsätzlich für die Gleichberechtigung der Frau, praktisch sei es aber doch besser, wenn die Männer solche Geschäfte allein besorgten!

Sie haben bereits gehört, welche Fraktionen für die Frauenstimmrechts-Vorlage eintreten, welche sie ablehnen und welche die Stimme freigeben. Ich habe Ihnen auch noch eine solche Fraktionserklärung abzugeben, indem die demokratische und evangelische Fraktion mit Einstimmigkeit beschlossen hat, sich für die Vorlage einzusetzen. Wir sind uns aber wohl im klaren darüber, dass für alle Befürworter diesmal eine besonders grosse Gefahr besteht, bei der folgenden Volksabstimmung von den eigenen Wählern im Stich gelassen zu werden. Auch wenn wir die Chancen der Vorlage beim Ent-

scheid durch unsere Stimmbürger sehr vorsichtig beurteilen, müssen wir es um der Gerechtigkeit willen doch wieder mit neuem Mut nochmals probieren. Wir müssen aber für dieses Mal das Feuer unserer Argumente nicht in erster Linie gegen einen politischen Gegner richten. Es bleibt jedem von uns ein weites Feld der Aufklärung in den eigenen Reihen, damit möglichst viele Männer nicht nur theoretisch dafür sind, sondern auch praktisch ja stimmen.

Odermatt: Es lassen sich für und gegen die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts auf eidgenössischem Boden sicherlich beachtenswerte Argumente vorbringen, ohne dabei die Person der Frau und ihre Würde auch nur im geringsten zu beeinträchtigen oder ihre Stellung in der menschlichen Gesellschaft weniger zu schätzen. Es liegt mir daran, mit dem Herrn Kommissionspräsidenten und dem Herrn Vertreter der Kommissionsminderheit zu betonen, dass die Botschaft des Bundesrates in vorzüglicher Weise das ganze, grosse und schwierige Problem der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts zur Darstellung gebracht und damit dem Parlament die Arbeit des Einarbeitens in diese weitschweifige Materie wesentlich erleichtert hat.

Als Bürger eines Landsgemeindekantons glaube ich speziell auf gewisse ernste Bedenken hinweisen zu müssen, die in der Sorge um die Erhaltung und den Weiterbestand der Landsgemeinden in den Kreisen der Landsgemeindekantone bei Anlass der eidgenössischen Abstimmung über dieses bedeutende Sachgeschäft erhoben werden. Trotzdem aber gehe ich nicht so weit, einem Antrag auf Nichteintreten zuzustimmen. Ich enthalte mich aber der Stimme, und dies aus der von Herrn Kollege Dr. Wick geäusserten Überlegung, um nicht zu denjenigen zu gehören, die es eventuell verhindern würden, diese seit Jahrzehnten viel und eifrig diskutierte Frage der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts auf eidgenössischem Boden, welche Frage von der Botschaft mit Recht als eine der wichtigsten seit der Gründung des Bundesstaates bezeichnet wird, dem Entscheide des obersten Souveräns vorzuenthalten, obgleich auch sehr beachtenswerte Gründe, und zwar föderalistischer Art, für Nichteintreten sprechen und auch schon vorgebracht worden sind, von der Erwägung ausgehend, dass hier bei Annahme der Vorlage föderalistische Grundsätze durchbrochen werden und dass eben deshalb bei Behandlung dieser Frage der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts der umgekehrte Weg, nämlich von unten nach oben und nicht von oben nach unten, also von Gemeinde zu Kanton, vom Kanton zum Bund, hätte eingeschlagen werden sollen, und dass man diese Frucht auf kantonalem Boden hätte zur Reife bringen sollen, um dann die im Lichte der Erfahrung gereifte Frucht vom Bunde zu übernehmen, wie das ehemals bei wesentlichen Staatseinrichtungen der Fall war. So hat sich das Stimmrecht der Männer – und hier führe ich die Botschaft selber an – zuerst in den Kantonen gebildet. Unserer schweizerischen Armee gingen die Truppen der Kantone voraus. Eidgenössisches Zivil- und Strafrecht hatten ihre Vorläufer in den kantonalen Gesetzgebungen usw.

Die Bedenken eines Landsgemeindekantons in bezug auf die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes auf eidgenössischem Boden sind nicht neu. Bereits Herr Ständerat Picot hat in seinem Postulat vom Dezember 1952 diese Frage aufgeworfen, wie sich nämlich das Frauenstimm- und -wahlrecht zur Landsgemeinde verhalte. Die Botschaft hat auf diese Frage keine Antwort erteilt. Dagegen scheint der Ständerat diesen Bedenken Beachtung geschenkt zu haben, indem er zu Artikel 74 des Entwurfes einen Absatz 4 anfügte, wonach die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes in Angelegenheiten eines Kantons oder einer Gemeinde den Kantonen weiterhin freigestellt bleibe. Damit glaubt man nun, den Landsgemeindestimmbürgern ihre Bedenken zerstreuen zu können, mit der Versicherung, eine Formel gefunden zu haben, die eine Auslegung, wonach eine Unvereinbarkeit mit Artikel 4 der Bundesverfassung gegeben sei, wenn eine kantonale Gesetzgebung die politische Stimmberechtigung der Frauen verneine, ausschliesse.

Nicht aus rechtlichen Erwägungen, wohl aber aus tatsächlichen Überlegungen, kann ich – und mit mir eine grosse Zahl von Stimmbürgern aus den Landsgemeindekantonen – die Bedenken um den Weiterbestand der Landsgemeinde bei Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes auf eidgenössischem Boden, nicht los werden. Ich halte nach wie vor dafür, dass mit der Annahme der Vorlage der erste entscheidende Schritt getan sein wird, die Landsgemeinde, diese altehrwürdige, fast tausendjährige Institution unserer Demokratie, die also weiter zurückgeht als selbst unsere Eidgenossenschaft, die sich aber auch immer und immer als lebenskräftig und lebenstark erhalten hat, zu beseitigen und der Vergangenheit zu belassen. Konsequent werden diesem ersten Schritte zu deren Beseitigung auch die weitern in der gleichen Richtung folgen, denn es ist vorauszusehen und liegt übrigens auch in der natürlichen und normalen Entwicklung der Dinge, dass nach erfolgter Einräumung des Stimm- und -wahlrechtes an die Frauen in eidgenössischen Belangen, dagegen aber nicht in den Kantonen und Gemeinden, unsere verehrten Mitbürgerinnen die ungleiche Behandlung ihrer Persönlichkeitsrechte als schreiendes Unrecht empfinden, das sie als viel stossender und herber fühlen als ihre Situation in der menschlichen und staatlichen Gesellschaft von heute. Es wird damit ein Störelement geschaffen, das in den Kantonen, welche das Frauenstimmrecht nicht haben, nie zum Erlahmen und zur Ruhe käme, im Gegenteil mit immer stärkerer Intensität weiterarbeiten würde, bis es sein Ziel erreicht hat: Die gleiche Behandlung in Bund und Kantonen.

Sollte also die Bundesverfassung eine Änderung im Sinne unserer heutigen Vorlage erfahren, so müsste das unabwendbare und tiefgreifende Rückwirkungen auf die Kantone zur Folge haben. Dieser Überzeugung haben übrigens auch im Ständerat Vertreter von Landsgemeindekantonen mit Besorgnis Ausdruck gegeben. Die Landsgemeinde als Institution der Gesetzgebung und oberste Wahlbehörde lässt sich mit der mit der Einführung des Wahl- und Stimmrechtes der Frauen veränderten Situation in keiner Weise anpassen. Es ist nicht möglich, hier eine Änderung in organisatorischer Hinsicht in der Durchführung der Landsgemeinde herbeizuführen.

Jede Änderung würde das Gesicht der Landsgemeinde entstellen und dieser altehrwürdigen Institution den Charakter nehmen. Jede auch nur kleinste Änderung käme einem Verschwinden der Landsgemeinde gleich. Das Wesentliche einer Landsgemeinde besteht in der gemeinsamen Tagung aller Stimmberechtigten zur gemeinsamen Beratung, aber auch in der gemeinsamen Abstimmung durch offenes Handmehr. Gemeinsame Beratung und Abstimmung verlangen aber auch die gleichzeitige persönliche Anwesenheit aller Stimmberechtigten auf dem Landsgemeindeplatz im Zeitpunkt der Beratung und Abstimmung. Die Landsgemeinde lässt den Bürger unmittelbar teilnehmen am staatlichen Geschehen, an der staatlichen Lenkung. Hier kann der Bürger seine Anträge stellen; er kann zu den gestellten Anträgen seine Meinung persönlich zum Ausdruck bringen, diesen zustimmen oder sie ablehnen, auch deren Verwerfung beantragen. Hier, an der Landsgemeinde, ist der Ort, wo der Bürger durch seine persönliche Beteiligung mithilft, dem politischen und wirtschaftlichen Leben seines Kantons Gestaltung zu geben und ihm Richtung und Weg zu weisen. Hier erhält er im persönlichen Kontakt mit der Regierung, die ihm Red und Antwort zu stehen hat, zu allen Geschäften der Landsgemeinde die notwendige Aufklärung im Frage- und Antwortspiel. Diese direkte Beteiligung des Stimmbürgers an der Gesetzgebung des Landes bedingt die persönliche Anwesenheit der Landsleute im Ring. Gemäss den Verfassungsbestimmungen sämtlicher Landsgemeindekantone ist für alle Stimmberechtigte die Teilnahme an der Landsgemeinde Bürgerpflicht. Ich verweise für den Kanton Appenzell AR, auf Artikel 40 der Verfassung, für Appenzell IR auf Artikel 17, für Glarus auf Artikel 31, für Obwalden auf Artikel 13 und für Nidwalden auf Artikel 19. Mit der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes in den Kantonen, die derjenigen auf eidgenössischem Boden mit Sicherheit aus den angeführten Gründen folgen würde, müssten diese Verfassungsbestimmungen über die Bürgerpflicht zur Teilnahme an der Landsgemeinde direkt als illusorisch betrachtet werden, da es schon aus familiären und häuslichen Gründen einer ganz bedeutenden Zahl von Stimmberechtigten – die Frauen dabei eingerechnet –, von vorneherein nicht möglich wäre, ihre Bürgerpflicht an der Landsgemeinde zu erfüllen und dort ihr Stimm- und Wahlrecht auszuüben. Diese Unmöglichkeit müsste notgedrungen zu einem andern Abstimmungsmodus, einem andern Gesetzgebungsweg, auf alle Fälle zur Beseitigung der Landsgemeinden führen.

So erscheint es unter anderem auch aus den genannten Gründen als verständlich, wenn ein Antrag auf Nicheintreten gestellt oder wenigstens dem Antrag auf Eintreten durch Stimmenthaltung nicht die Gefolgschaft gegeben wird, um dann bei der eidgenössischen Abstimmung über diese Vorlage der Neinparole zu folgen.

Aebersold: Zu Ihrer Beruhigung: Ich werde nur etwa zwei Minuten der Redezeit beanspruchen.

Meine Stellungnahme zum vorliegenden Verfassungsartikel ist längst klar, nachdem ich seit Jahrzehnten mit Überzeugung eine Korrektur auch in der politischen Rechtsgleichheit für Mann und Frau propagiert habe. Alle Argumente und Gegenargumente sind mir längst bekannt. Ich will nicht Gesagtes wiederholen. Mich beschäftigt mehr das Nachher unserer Beratung. Ich glaube – hoffentlich mit Recht – vorauszusehen, dass der Nationalrat wie der Ständerat dem Antrag des einstimmigen Bundesrates mehrheitlich zustimmen werde, worauf die öffentliche Diskussion für und gegen den Verfassungsartikel einsetzen kann. Dabei werden normalerweise vorweg Parlamentarier als Referenten beigezogen. Wie werden sich dann namentlich die jetzigen Jasager verhalten? Treten sie auch ins Rampenlicht, um ihre seinerzeitige Stellungnahme im Parlament zu verfechten oder bleiben sie, sich schonend, hinter den Kulissen? Wagen sie es, gegen den Strom zu schwimmen? Mir ist immer noch die beschämende Situation in Erinnerung, als 1953, nachdem die Finanzvorlage im Rat mit überzeugender Mehrheit angenommen worden war, in der öffentlichen Diskussion viele Parlamentarier die Vorlage passiv im Stiche liessen, als sich kantonale Parteien dagegen aussprachen.

Mir scheint eine klare Stellungnahme die Zwiespältigkeit zu verhüten. Entweder sind wir innerlich von der Berechtigung des Frauenstimmrechts überzeugt, oder wir lehnen Schritte in der Richtung von vorneherein ab. Hier im Rate nur ja zu stimmen, mit der Begründung, dem Volke Gelegenheit zum Entscheid geben zu wollen, mit der stillen Hoffnung, es werde dann schon für Ablehnung sorgen, gibt kein ehrliches Bild. Daher hoffe ich auf eine deutliche Mehrheit der Jastimmen aller jener Ratskollegen, die dann auch bereit sind, sich im Volke für eine Verfassungsänderung kräftig einzusetzen.

Kistler: Wie mein Vorredner trete auch ich für die Vorlage ein. Viele gute Gründe für das Frauenstimmrecht wurden bereits in der gründlichen Vorlage des Bundesrates und auch hier in der Diskussion dargetan. Ich möchte sie nicht wiederholen oder ergänzen, will mich vielmehr mit einigen Einwänden beschäftigen, die heute dagegen erhoben worden sind. Es wurde besonders der Weg kritisiert und gesagt, bei uns in der Schweiz müsse alles von unten herauf kommen. Es müsse zuerst im Kanton reifen oder in der Gemeinde angewendet werden, erst dann könne der Bund folgen. Es trifft zu, dass wir in unserem Staatsaufbau die Möglichkeit haben, wirtschaftliche und rechtliche Massnahmen zuerst im Kleinen, in der Gemeinde oder im Kanton, in einer grossen Variation von Fällen anzuwenden und dann aus diesen Erfahrungen im Bund eine Lösung zu treffen. Wir haben so die Vorteile, vielleicht eine besser abgewogene Lösung zu finden, vielleicht sogar Fehler und Rückschläge zu vermeiden. Das ist aber keine Vorschrift, ist kein Grundsatz und kein Dogma, sondern, wenn wir etwas Neues verwirklichen wollen, müssen wir suchen, welches der beste Weg ist. Oft hat der eine Weg versagt, und dann wurde der andere gewählt. Denken Sie nur an die AHV. In keinem Kanton konnte sie verwirklicht werden. Nach drei oder vier Anläufen gelang im Bund der grosse Wurf.

Es wurde gesagt, das Wahl- und Stimmrecht sei bei uns so umfassend, dass man den Frauen nicht gleich alles geben dürfe. Besonders Kollege Wick

sagte, im Gegensatz zum Ausland seien bei uns Entscheide über Sachfragen besonders zahlreich. Wo sind in Gemeinden, Kantonen und Bund am meisten Sachfragen zu entscheiden? Das ist in den Gemeinden der Fall; denn dort muss oft sogar über das Budget abgestimmt werden, auch zum Beispiel über Strassenbauten, Spitalbauten usw. Viele Kantone haben das obligatorische Gesetzesreferendum. Auch dort sind viele Sachfragen zu entscheiden. Am wenigsten ist das beim Bund der Fall, denn hier besteht nur das fakultative Referendum. Einzig die Verfassungsänderungen gelangen vor Volk und Stände. In der Verfassung sollten allgemeine Grundsätze verankert werden. Das ist dann viel einfacher zu entscheiden. Sie werden mir aber einwenden, ich solle nur auf die Bundesfinanzreform hinsehen, wo ja sehr komplizierte Fragen gelöst werden mussten. Das stimmt. Aber das ist nicht der Weg der Verfassung, sondern es steht im Widerspruch zu unserer Verfassung, wenn wir sogar Steuertarife und Verordnungsrecht dort hineinnehmen. Es liegt an uns, das in Zukunft einfacher zu gestalten, klareres Verfassungsrecht zu setzen, wie es unsere Väter und Grossväter getan haben. Wenn das Frauenstimmrecht den Erfolg haben wird, dass wir uns bei Verfassungsänderungen auf reines Verfassungsrecht, also auf die Grundsätze beschränken, wäre das schon ein grosses Positivum.

Es wurde von vielen Rednern angeführt, wenn man nur die Lösung hätte wie im Ausland, wo nur das reine Wahlrecht und kein Stimmrecht bestehe, könnte man das Frauenstimmrecht wohl einführen. Ich möchte all die Herren einladen, sich in ihren Kantonen in Zukunft heftig dafür einzusetzen, dass dort den Frauen wenigstens das Wahlrecht gegeben wird. Die Frauen, die nach vermehrten politischen Rechten trachten, werden schon darüber sehr froh sein und werden sie unterstützen.

Es wurde hier angedeutet und auch im Ständerat ausgeführt, dass eine Ungleichheit entstehen würde, wenn das Frauenstimmrecht im Bund eingeführt würde. Denn dann hätten die Frauen das Recht, ihre Vertreter in den Nationalrat zu wählen; sie könnten hier sitzen und vielleicht sogar eine Vertreterin in den Bundesrat wählen, aber im Ständerat, im Grossen Rat, im Gemeinderat könnten die Frauen nicht sitzen. Ich finde es erfreulich, dass die Herren Ständeräte es als ungerecht empfinden, wenn hier in unserem Rate Frauen an den Verhandlungen teilnehmen könnten, auf der anderen Seite des Hauses aber die Männer für sich allein verhandeln müssten.

Das ist also kein Argument gegen das Frauenstimmrecht und kein Argument gegen den Weg dazu. Denn auch wenn wir bei den Gemeinden und bei den Kantonen anfangen, sind die Verhältnisse genau dieselben. Dann werden auch in einzelnen Gebieten die Frauen ihr Stimm- und Wahlrecht besitzen, in andern aber nicht. Das wäre also ebenso eine Ungerechtigkeit. Es ist eben bei jeder Neuerung so, dass die einen schon im Genuss der Neuerung sind, die andern aber vorläufig noch nicht. Das ist aber nicht so wichtig.

Es ist auch gegen den Weg des Bundesrates ausgeführt worden, eine Niederlage würde der Sache des Frauenstimmrechts viel mehr schaden als nur eine Niederlage auf dem Gebiete der Kantone. Dem ist aber beizufügen, dass durch diese Vorlage eine ganze Anzahl von Stimmbürgern gezwungen werden, zu dieser Frage konkret Stellung zu nehmen. Sie müssen sich entscheiden, sie müssen das Für und das Wider anhören und können nicht einfach in ablehnender Gleichgültigkeit verharren. Das wird der Frage wieder neuen Auftrieb geben. Und besonders werden auch die Frauen dieser Frage konkret gegenüber gestellt. Sie werden sehen, dass eine Möglichkeit besteht, das Stimmrecht zu erhalten.

Sie werden sich auch dafür interessieren, und die Probeabstimmungen haben ergeben, dass die Frauen dann mehrheitlich für die Einführung des Frauenstimmrechts sind. Wer für die Einführung des Frauenstimmrechts ist, muss auch dem Weg des Bundesrates zustimmen und diese Vorlage unterstützen.

Ich ersuche Sie, das in der Abstimmung zu tun.

Meister: Ich muss mich zuerst ein wenig entschuldigen: Der Winter ist in meinen Hals eingezogen. Als am 4. März 1956 das Bernervolk den Verfassungsartikel über die Einführung des fakultativen Frauenstimmrechts in den Gemeinden mit einem Mehr von 10 000 Stimmen ablehnte, sagte sich wohl Herr Bundesrat Dr. Feldmann: Ja, meine lieben Berner Mitbürger! Diese Neuerung über den Weg der Gemeinden, also von unten her, haben sie nicht gewollt. So bleibt mir nichts anderes übrig, als ihn von oben her zu beschreiten, und zwar mit Hilfe der übrigen Eidgenossen und diesen dabei ebenfalls dieses Glück zu bescheren. Allerdings konnte sich Herr Bundesrat Feldmann auf verschiedene Vorstösse aus der Bundesversammlung stützen. Wohl zielt die Vorlage vorläufig nur auf das eidgenössische Stimm- und Wahlrecht hin. Wenn man aber die Botschaft des Bundesrates auf Seite 114 richtig interpretiert – andere Redner sind der gleichen Auffassung –, so sieht er (der Bundesrat) damit auch den Weg geebnet für die Einführung des Frauenstimmrechts in den Kantonen und Gemeinden, sobald einmal im Bunde die Sache, nach seiner Meinung, geordnet sein wird. Wir sehen somit, dass es um das Ganze geht, und weil dem so ist, müssen wir uns mit allen Folgen der eidgenössischen Lösung befassen. Wenn wir uns nun als Gegner des Bundesbeschlusses äussern, so sind wir selbstverständlich nicht etwa Gegner der Frauen, ganz im Gegenteil! (Heiterkeit!) Gerade weil wir die Frauen achten und sie in vieler Hinsicht höher schätzen als uns selbst, wollen wir sie ganz einfach vor neuen Sorgen, die ihnen durch die Wahl- und Stimmpflicht erwachsen, bewahren (Heiterkeit). Ich sage ausdrücklich, Stimmpflicht, denn nicht wahr, die Herren Befürworter und die Befürworterinnen wollen doch nicht nur den Frauen das Stimmrecht auf dem Papier gewähren, sondern sie sind der bestimmten Auffassung, dass die Frauen dann auch davon Gebrauch machen sollen und können, und zwar sogar weit mehr vielleicht, als es die Männer selbst tun.

Es ist so vieles für und gegen diese Neuerung gesagt und geschrieben worden, dass ich mich auf einige wenige Punkte beschränken kann.

Der erste Punkt ist die neue Belastung (besonders seelischer Art) der Schweizer Frau ganz allgemein betrachtet. Wir dürfen da schon ein offenes Wort miteinander reden. Sie alle sind erprobte

Politiker, an Erfahrungen auf diesem Gebiet reich, und Sie wissen alle, was auf jedem Schweizer lastet, wenn er sich nebst der alltäglichen Arbeit in seinem Beruf auch durch alle Gesetze und Beschlüsse auf die unzähligen Abstimmungen hin hindurcharbeiten will. Hier vorerst nur im Bund, aber dann auch in den Kantonen, Sie kennen den unvermeidlichen Kampf, der ausgefochten wird, bei den vielfachen Meinungsverschiedenheiten der Bürger. Man nennt dies oft Auswirkungen der lebendigen Demokratie, die kein anderes Land kennt als die Schweiz. Sie wissen aber als Volksvertreter, wie sehr diese Beanspruchung auch eine solche für die Familie selbst wird. Und nun wollen die Befürworter auch die Frauen mit in diese Politik der Männer hineinziehen. Die Frauen, die ja auch, wie wir, sozusagen restlos einen Beruf ausüben, die Frauen, die im bäuerlichen Betrieb, im Gewerbe, nicht nur als Hausmütter wirken, sondern auch als Mitarbeitende vom Morgen bis zum Abend tätig sind, die Männer in ihrem Berufe unterstützen und bei ihrer Abwesenheit in die Lücke springen. Wenn hier die Tagesarbeit endlich ruht, dann sind alle diese Schweizerinnen glücklich, ausruhen zu dürfen, und Gedanken an politische Auseinandersetzungen kommen gar nicht auf. Dann redet man von der Arbeitszeitverkürzung, von der 44-Stunden-Woche, von allerlei weiteren Entlastungen, die man ausnahmslos für alle einführen möchte. Ja, wenn dieses alles auch möglich wäre für die Mitarbeiter (besonders in landwirtschaftlichen Betrieben), dann würden sie zuletzt doch immer bei der Hausfrau selbst haltmachen.

Und bei den Hunderttausenden von Arbeiterinnen und Angestellten in den gewerblichen Betrieben und Fabriken, wo sie ihren Verdienst finden und über deren Mitarbeit die Arbeitgeber dankbar sind, ist es nicht viel anders. Auch bei ihnen werden sich die eventuellen Wünsche nach Mitwirkung in der Politik rasch verflüchtigen, wenn sie ein- oder zweimal den Auseinandersetzungen über Wahlen und Abstimmungen beigewohnt haben. Die Freiheit gilt ihnen mehr und will nach ihrer Auffassung besser angewendet und ihrem innern Wesen besser angepasst sein.

Nachdem das Frauenstimmrecht bei uns in den Kirchgemeinden eingeführt war und die erste grosse Kirchgemeindeversammlung in unserer Kirche stattfand, wobei es zwischen Männern nach unserer Auffassung zu einer normalen, aber etwas scharfen Auseinandersetzung kam, erklärten nachher Frauen, die in grosser Zahl aus allen Berufen anwesend gewesen waren: „Niemals mehr werden wir an solchen Versammlungen erscheinen!" Und sie haben auch Wort gehalten. Warum denn sie dazu zwingen? Denn, wie schon eingangs erwähnt, wollen die Befürworter das Frauenstimmrecht nicht nur auf dem Papier, sondern dessen Ausübung durch die so Beschenkten, und zu dieser Ausübung gehört auch die Teilnahme an den öffentlichen Versammlungen, den Parteiversammlungen und auf dem Lande hauptsächlich an den Gemeindeversammlungen.

Als zweites. Man spricht bei der Behandlung des Frauenstimmrechts so viel von Gerechtigkeit, von gleichem Recht für Mann und Frau! Ich habe schon erklärt, dass es sich wohl auf dem Papier um ein Recht handelt, in der Praxis aber auch für die Frau um eine Pflicht mit neuen Belastungen. Es bewegt uns aber auch noch etwas anderes. Bedenken die Befürworter, dass sie mit der Einführung dieses vermeintlichen Rechtes für Tausende Frauen in unserem Lande ein Unrecht statuieren. Warum? Weil die Frauen gar nicht in die Lage kommen, dieses Recht ausüben zu können. Bei unsern politischen Verhältnissen, in unserer ausgeprägten lebendigen Demokratie mit ihren unzähligen Verpflichtungen des Stimmbürgers das Jahr hindurch ist es ganz unmöglich, dass aus einer Familie die männlichen, aber zugleich auch die weiblichen Familienglieder und die Hausangestellten fortziehen können, zum Beispiel an die Gemeindeversammlungen oder an die Landsgemeinde. Auf dem Lande bilden die Urnenabstimmungen keinen Ersatz, denn alle Sachgeschäfte werden von den Gemeindeversammlungen oder an öffentlichen Versammlungen entschieden oder wenigstens vorbesprochen. Wer muss da zuhause bleiben, wenn man das Recht hat, auszuziehen an diese Versammlungen? Diese Frage kann niemand entscheiden. Das gleiche Recht für alle ist hier eine Theorie, ein Trugschluss. Besonders ungerecht wäre die Lage für die weiblichen Stimmberechtigten in der Landwirtschaft und vielfach auch im Gewerbe auf dem Lande. Die Gemeindeversammlungen finden meistens statt zu Tageszeiten, in denen sich viele Frauen gar nicht von zu Hause entfernen können. Bei den Abstimmungen, sei es eidgenössisch oder kantonal, ist es ähnlich. Dazu kommen die grossen Distanzen und die oft schlechten Wegverhältnisse bis zu den Abstimmungslokalen, besonders zur Winterszeit.

Damit komme ich auf eine weitere Ungerechtigkeit: In den Städten wäre die Beteiligung an den Versammlungen und den Abstimmungen viel leichter. Ich sehe hier einen Graben sich öffnen zwischen Stadt und Land. Wir möchten diese unglückliche Entwicklung zum vornherein bekämpfen; wir möchten unsern Landfrauen die Kränkung, die sie dadurch erfahren müssten, ersparen.

In der Botschaft des Bundesrates ist auch stark die Rede von der Entwicklung auf diesem Gebiete im Ausland. Wir lassen uns davon absolut nicht beeindrucken. Wenn auch noch Liechtenstein als zweitletztes Land neben der Schweiz in die Zahl der Frauenstimmrechtsstaaten einschwenken sollte, so wird an unserer Ehre nichts abgehen, wenn wir die Letzten bleiben; aber wir wollen froh sein, dass bei uns die Frauen noch freier und geachteter leben als vielenorts im Ausland mit dem Stimmrecht.

Zum Schluss noch ein Ausspruch, der die innerliche Berufung der Frau vielleicht besser charakterisiert als alles andere. Ich kannte eine Frau, deren glücklichste Stunden diejenigen waren, wenn sie mit praller Tasche voller Gaben aller Art, passend für Kranke und Genesende, ins Spital zog und dort diese Gaben verteilte. Sie diente auch der Gemeinde in allen möglichen Chargen, die heute schon den Frauen zur Verfügung stehen. Als wir im Kampfe standen im März 1956 über das Frauenstimmrecht von unten her über die Gemeinden, da wurde auch diese Frau gefragt: „Wie ist Ihre Auffassung, wollen Sie das Frauenstimmrecht?" da erklärte sie konsequent und kurz: „Um Gottes Willen nicht, nur das nicht! Es genügt, dass schon mein Mann politisiert. Ihr Männer, lasst uns Frauen unsere Zeit für etwas Besseres und Schöneres!" Und es kam von Herzen.

M. **Clottu:** On peut être opposé pour des motifs fort différents au texte constitutionnel qui nous est soumis. On peut l'être en tant qu'adversaire, déclaré ou discret, du principe même du droit de vote féminin en matière politique. On peut l'être aussi parce que, tout en étant partisan de la participation des femmes aux affaires publiques, on ne se rallie pas au genre de solution qui nous est proposé par le Conseil fédéral et la majorité des membres de notre commission.

J'appartiens à cette seconde catégorie de «Neinsager». Il est patent que l'évolution de la société a, dans de très nombreux domaines, placé les femmes sur un plan d'égalité d'obligations avec les hommes. La simple équité postule dès lors que cette égalité leur soit également garantie pour l'exercice de droits, notamment des droits civiques. Dans ce sens, on ne saurait qu'admettre que les femmes suisses soient appelées, si possible rapidement, à jouer un rôle actif, semblable à celui des hommes, dans la vie politique de leur pays. Mais pour autant, et tout loyal défenseur du droit de vote des femmes que je crois être devenu (je n'ai pas toujours été acquis aux idées féministes), je ne peux approuver la voie choisie par le gouvernement fédéral pour introduire le suffrage féminin chez nous. Quelques explications à ce propos sont évidemment nécessaires.

Le gouvernement et la majorité de notre commission vous proposent d'accorder le droit de vote aux femmes, alors que ce droit n'est encore reconnu par aucun canton. On doit s'étonner d'une telle procédure, tant celle-ci s'affirme contraire non seulement à la structure juridique mais encore aux coutumes politiques de notre pays.

Cette procédure est contraire à la structure juridique de la Confédération – on l'a déjà relevé – parce que, constitutionnellement, les cantons représentent les cellules de base de la vie civique. Ce sont eux également – il est bon de l'ajouter – qui octroient le droit de cité, condition initiale de l'exercice du droit de vote. C'est donc, à moins de rompre l'ordonnance traditionnelle des institutions politiques du pays, aux cantons qu'il doit appartenir de prendre l'initiative et de mettre les premiers à l'épreuve une extension des droits dont ils forment le cadre naturel d'expression.

La procédure préconisée est, en outre, contraire aux coutumes politiques du pays parce que celles-ci ne font qu'accentuer la localisation dans les cantons de l'essentiel de la vie civique suisse. Il est opportun de rappeler ici que la vie du citoyen confédéré ne se limite pas au dépôt d'un bulletin de vote dans une urne plusieurs fois par année, mais qu'elle est beaucoup plus large, s'étendant à la participation à nombre d'assemblées et de sociétés de nature diverse pour former dans son ensemble un secteur important, aux aspects variés selon les cantons, de l'activité régionale ou locale en commun. Or, les femmes n'ont pris jusqu'à présent aucune part à ce secteur de la vie collective. Ces usages peuvent certes se modifier. Cependant, en ce domaine aussi, le respect du statut fédératif de notre pays nous impose de laisser aux cantons le soin d'expérimenter les premiers le changement de celles de leurs coutumes qui sont liées à l'exercice des droits politiques.

En bref et dans ces conditions, l'attitude du Conseil fédéral et de la majorité de notre commission me paraît semblable à celle qu'adopterait un architecte chargé de dresser les plans d'une maison et qui en dessinerait le toit en fonction exclusive de ses goûts particuliers, sans se soucier du tout de la disposition et des dimensions des murs sur les lesquels reposera ce toit. Il ne saurait qu'en résulter des difficultés et des insatisfactions. L'examen de la situation qui serait créée par la mise en vigueur du projet constitutionnel présentement en discussion, nous en apporte la démonstration éloquente.

Dans cette supposition, il n'existerait pas de problème pour les cantons ayant adopté ledit projet, autrement dit le suffrage féminin en matière fédérale. On peut admettre, en effet, que ces cantons étendraient immédiatement le droit de vote des femmes aux scrutins cantonaux et communaux. Mais qu'en serait-il des cantons ayant refusé le suffrage féminin en matière fédérale? Ces cantons-là se trouveraient devant l'alternative suivante: ou bien maintenir, pour les questions cantonales et communales, leur attitude négative à l'égard du suffrage féminin, ou bien céder à une contrainte morale et s'aligner sur les normes électorales de la Confédération. Les deux possibilités de cette alternative me paraissent aussi détestables l'une que l'autre.

Il serait pour le moins paradoxal, d'une part, que les femmes, tout en étant habilitées à élire des conseillers nationaux et à se prononcer sur les questions souvent complexes que soulèvent les votations fédérales, ne puissent choisir ni les conseillers aux Etats ni leurs mandataires cantonaux et communaux et pas davantage exprimer leur avis sur de simples problèmes locaux. Et il serait profondément regrettable, d'autre part, que, devant l'évidence d'un état de fait aussi peu satisfaisant, les cantons opposés au suffrage féminin soient amenés à se faire violence, parce qu'il n'existerait pratiquement pas d'autre issue, et à réformer contre leur gré leur droit public et leurs coutumes politiques. La contrainte morale, par les lancinants tourments intérieurs qu'elle implique, est toujours pire que la contrainte juridique.

On me répliquera probablement que, si la Confédération attendait pour introduire le suffrage féminin en matière fédérale qu'un certain nombre de cantons aient préalablement institué et éprouvé le droit de vote des femmes en matière cantonale et communale, la situation ne serait alors guère différente de ce qu'elle est aujourd'hui, car il subsisterait toujours quelques cantons opposés à la participation des femmes aux affaires publiques. Cette situation-là et la situation actuelle offriraient effectivement une apparence de similitude mais, dans le fond, elles différeraient beaucoup l'une de l'autre. Le Conseil fédéral et la majorité de notre commission nous proposent en cet instant, en quelque sorte, une opération brutale et générale, pratiquée de but en blanc, sans que des opérations de même nature, mais partielles dans leur champ d'application, aient pu être expérimentées au préalable. Demain, l'opération de la Confédération ne ferait que parachever l'œuvre entreprise auparavant, dans des cantons, par des actions partielles réussies. Nul ne contestera que ces conditions-là seraient en fait tout autres que celles d'aujourd'hui.

Au reste, dans toute son histoire moderne, la Confédération a généralisé les droits fondamentaux des citoyens après que ceux-ci eurent démontré leur nécessité dans un certain nombre de cantons. Il serait facile d'en citer maint exemple, depuis l'égalité des citoyens devant la loi introduite par la Constitution de 1848 jusqu'à diverses acquisitions de la période contemporaine. Et c'est peut-être en ceci que le projet dont le Conseil fédéral nous a saisis m'étonne le plus, savoir dans la mesure où il fait totale abstraction d'une des règles essentielles, certes non écrite mais néanmoins constante, de la création du droit public suisse.

Il est d'ailleurs vraisemblable que cette règle sera finalement observée, tant il est peu probable, au vu des résultats des votations sur le suffrage féminin intervenues jusqu'ici dans divers cantons que, si l'Assemblée fédérale approuve l'octroi du droit de vote aux femmes dans les conditions où il nous est proposé, le peuple et les cantons en fassent de même. Dans ce cas, la votation fédérale aura servi uniquement de *test* de l'opinion actuelle du corps électoral masculin sur le suffrage féminin. A la vérité, on peut se demander si cela n'est pas, tout compte fait, le but réel de nos autorités. A supposer que la question agitée se réduise pratiquement à cet objet limité, je demeurerais toujours et encore opposé au projet du Conseil fédéral et de la majorité de notre commission, car je ne crois pas qu'un texte constitutionnel soit destiné aux sondages de l'opinion publique que pratique l'Institut Gallup.

Pour ces divers motifs, je souhaite que le projet qui nous est soumis soit refusé par notre Conseil dès l'entrée en matière.

Präsident: Es sind noch 7 Redner eingeschrieben. Nachher kommen die Referenten, und der Bundesrat hat das Schlusswort.

Ich beantrage Ihnen, hier die Rednerliste für die Eintretensdebatte zu schliessen. Die reglementarischen Voraussetzungen für diesen Beschluss sind erfüllt.

Zustimmung – Adhésion

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Vormittagssitzung vom 20. März 1958
Séance du 20 mars 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Bratschi*

7338. Frauenstimmrecht. Einführung
Suffrage féminin. Introduction

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 254 hiervor – Voir page 254 ci-devant

Hackhofer: Ich werde dem Nichteintretensantrag des Herrn Kollegen Wick zustimmen. Es wäre verlockend und nicht einmal eine allzu schwere Aufgabe, mit der Dokumentation, die in der Botschaft zusammengetragen ist, genau zum gegenteiligen Schluss zu kommen, zu dem die Botschaft gekommen ist, nämlich zur Ablehnung des politischen Frauenstimmrechtes. Leider erlaubt die reglementarische Redezeit eine solche Beweisführung an dieser Stelle nicht. Immerhin halte ich fest, was in der Botschaft festgelegt ist und was sich auch aus der bisherigen Diskussion ergeben hat:

1. Der Vergleich mit dem Ausland kann nicht als stichhaltiges Argument für das Frauenstimmrecht in der Schweiz anerkannt werden. Die Botschaft bezeichnet diesen Vergleich mit dem Ausland als „allzu vereinfachende Betrachtungsweise, die sehr wesentliche Gesichtspunkte ausser Betracht lässt", und als „weit davon entfernt, ein objektives Bild zu geben."

2. Die Behauptung, die Berufstätigkeit der Frau habe sich in der neueren Zeit wesentlich erweitert, ist unzutreffend. Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung weist die Botschaft nach, dass nicht nur der Anteil der in den Fabriken beschäftigten Frauen seit 1888 ständig zurückgegangen ist, und zwar von 46% im Jahre 1888 auf 32% im Jahre 1954, sondern dass auch die Zahl der berufstätigen Frauen überhaupt heute prozentual geringer ist als etwa in den Jahren 1888 oder 1920. Auch dieses Argument für das Frauenstimmrecht fällt damit dahin.

3. Von der Berufung auf die Steuerpflicht der Frau sagt die Botschaft eindeutig und sehr kurz, dass mit ihr das Frauenstimmrecht nicht begründet werden könne.

Den Ausschlag zugunsten des Frauenstimmrechtes geben für die Botschaft Gesichtspunkte der Gerechtigkeit, der Rechtsgleichheit und der Demokratie. Sie sehen das auf den Seiten 65 ff. Damit ist auch schon gesagt, dass für die Entscheidung für oder gegen das politische Frauenstimmrecht letztlich rechtsphilosophische, soziologische, staatsrechtliche und staatspolitische Überlegungen ausschlaggebend sind. Damit ist auch zugegeben, dass sachlich zwingende Gründe für das politische Frauenstimmrecht nicht vorliegen, sondern dass die Stellungnahme pro oder kontra davon abhängt, wie man dem Problem von seinem Standpunkt aus gegenübertritt.

Die Botschaft hat auf Seite 72 festgehalten, nach meiner Meinung mit Recht, dass im Fehlen des Frauenstimmrechtes eine Differenzierung der politischen Rechte von Mann und Frau zum Ausdruck

kommt. Das ist das Wesen des Fehlens des Frauenstimmrechtes. Die Botschaft nimmt dann ohne weiteres und ohne jeden Versuch eines Beweises einfach an, dass diese Differenzierung der politischen Rechte auch eine Diskriminierung der Frau bedeute, und diese Annahme ist die grundlegende Prämisse in der ganzen Beweisführung der Botschaft für das politische Frauenstimmrecht. Auf dieser Annahme beruht das Schwergewicht der Argumentation für das Frauenstimmrecht überhaupt. Ich bestreite in aller Form die Richtigkeit dieser Annahme. Ich bestreite, dass die Differenzierung der politischen Rechte zwischen Mann und Frau eine Diskriminierung der Frau bedeute. Für diesen Standpunkt mache ich folgendes geltend:

1. Eine Differenzierung der Rechte kann nicht an sich eine Diskriminierung sein. Eine ungleiche rechtliche Behandlung ist nicht an sich ungerecht. Darauf weist die Botschaft selber wiederholt und sehr nachdrücklich hin. Ich zitiere Seite 67: „Die Rechtsgleichheit, als Ausfluss des Naturrechts, ist aber weit davon entfernt, ein bloss formales Prinzip zu sein, welches die absolute und formelle 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."

Und Seite 76: „Es ist aber bereits dargetan worden, dass das naturrechtliche Postulat der Rechtsgleichheit – nicht anders als der erwähnte Artikel 4 BV – eine rechtliche Differenzierung nicht schlechthin ausschliesst." Damit ist auch eine ungleiche rechtliche Behandlung von Mann und Frau etwa in bezug auf die Wehrpflicht oder in der Sozialversicherung, in der AHV oder auf dem Gebiete des Arbeitnehmerschutzes und auch im Familienrecht nicht an sich ungerecht, sondern unter Umständen sogar eine Forderung der Gerechtigkeit, und darum ist die These nicht haltbar, dass die Differenzierung der politischen Rechte von Mann und Frau an sich eine Diskriminierung der Frau bedeute.

2. Die Differenzierung der politischen Rechte von Mann und Frau in unserem Lande ist weder aus dem Willen entstanden, die Frau zu diskriminieren, noch wurde sie aus diesem Willen bis heute beibehalten. Niemand wird ernsthaft behaupten wollen, dass die Schöpfer unserer Bundesverfassung mit der Differenzierung der politischen Rechte eine Diskriminierung der Frau zum Ausdruck bringen wollten oder beabsichtigt hätten. Es entspricht auch nicht den Tatsachen, wenn den heutigen Gegnern des politischen Frauenstimmrechtes unterschoben wird, sie wollten mit der Beibehaltung der bisherigen Differenzierung der politischen Rechte eine Diskriminierung der Frau zum Ausdruck bringen. Dieser Unterschiebung gegenüber halte ich nachdrücklich fest: Die Gleichwertigkeit von Mann und Frau als sittliche Personen ergibt sich nicht nur aus dem Naturrecht, sondern ist auch Lehre des Christentums. Kein ernst zu nehmender Gegner des politischen Frauenstimmrechtes wird einen andern Standpunkt vertreten können oder wollen. Nicht eine Diskriminierung der Frau, nicht die Bestreitung ihrer Gleichwertigkeit, ihrer gleichen Würde ist das Motiv der Gegner des politischen Frauenstimmrechtes.

3. Die Differenzierung der politischen Rechte zwischen Mann und Frau hat sich in unserem Lande auch nicht als eine Diskriminierung der Frau ausgewirkt, weder rechtlich noch politisch. Die Botschaft stellt das mit aller Eindeutigkeit fest; statt weiterer Ausführungen nur drei Zitate.

Seite 51: „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." Seite 71: „Alles in allem genommen kann kaum gesagt werden, dass die Schweizerin sich politisch schlechter stelle als die meisten Ausländerinnen." Nochmals Seite 51: „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."

4. Die Differenzierung der politischen Rechte ist auch von der überwiegenden Mehrheit unserer Frauen bisher nicht als Diskriminierung empfunden worden. Alle bisherigen, rein städtischen Frauenbefragungen sind eher ein Beweis für als gegen diese Feststellung. Seit Jahrzehnten versuchen gewisse Kreise, uns Männern wie den Frauen zu suggerieren, die Differenzierung der politischen Rechte sei eine Diskriminierung der Frau und damit ein Unrecht. Trotzdem empfindet noch immer die überwiegende Mehrheit unserer Frauen diese Differenzierung keineswegs als Diskriminierung. Es ist wohl nicht damit zu rechnen, dass diese Einstellung sich in absehbarer Zeit ändern werde. Darum wohl auch das Abrücken zunehmender Frauenstimmrechtskreise vom Gedanken von Frauenbefragungen; darum wohl auch die Bemerkung in der Botschaft, dass es nicht richtig wäre, die Einführung des Frauenstimmrechtes davon abhängig zu machen, ob es von der Mehrheit der erwachsenen Schweizerinnen verlangt werde.

Ich möchte in diesem Zusammenhang meinem Bedauern darüber Ausdruck geben, dass in der Botschaft, die doch so reich dokumentiert ist, die Stimme jener Frauen, die das politische Stimmrecht ausdrücklich ablehnen, nicht oder kaum zu Gehör kommt. So vermisse ich auch nur eine Erwähnung der Eingabe des schweizerisches Frauenkreises gegen das Frauenstimmrecht an den Bundesrat aus dem Jahre 1951. Gestatten Sie mir übrigens hier eine kurze Zwischenbemerkung. Aus vielen Äusserungen von Kollegen habe ich den Eindruck erhalten, dass die heutige Vorlage auch hier im Saale kaum eine Mehrheit finden würde, wenn an unserer Stelle unsere Frauen abstimmen würden. Ich wiederhole: Die These, dass die Differenzierung der politischen Rechte zwischen Mann und Frau in unserem Lande eine Diskriminierung der Frau bedeute, ist unrichtig. Hier liegt der entscheidende Gedankenfehler vieler Befürworter des Frauenstimmrechts und auch der Botschaft. Man nimmt einfach an, das Fehlen des Frauenstimmrechtes sei eine Diskriminierung der Frau und sei eine Ungerechtigkeit gegenüber der Frau. Deshalb müsse das Frauenstimmrecht eingeführt werden. Weder in der Bot-

schaft noch in der ganzen bisherigen Eintretensdebatte habe ich auch nur den Versuch eines Beweises dafür festgestellt, dass diese Annahme richtig ist. Herr Kommissionspräsident Bringolf hat in seinem einleitenden Referat die Begründung des Frauenstimmrechtes abgeleitet vom Gedankengut der Französischen Revolution; nach meiner Meinung zu Recht. Damit ist auch der Kern der Beweisführung für das Frauenstimmrecht getroffen. Aus dem egalitären Denken der Französischen Revolution ergibt sich die Forderung auf formale Gleichstellung der Individuen; aber diese doktrinäre Forderung aus dem Gedankengang der Französischen Revolution beweist noch nicht, dass das Fehlen dieser formalen Gleichstellung im politischen Bereich eine Diskriminierung der Frau und eine Ungerechtigkeit sei. Unsere Demokratie und vor allem unsere Landsgemeinde-Demokratie ist älter als die Französische Revolution, und sie lebt aus Kräften, die ebenfalls älter sind. Darum müsste nach meiner Meinung zuerst der Beweis dafür erbracht werden, dass die heutige Differenzierung der politischen Rechte wirklich eine Diskriminierung der Frau bedeute. Ich stelle im Gegenteil dieser Behauptung die These gegenüber, dass diese Differenzierung der politischen Rechte in unserem Lande nicht nur im Interesse unserer Demokratie, sondern auch unserer Frauen liegt und deshalb beibehalten werden muss.

Es sind mir darüber nur noch zwei grundsätzliche Bemerkungen möglich. Die heutige Differenzierung der politischen Rechte von Mann und Frau wird sehr einseitig umschrieben als Ausschluss der Frau vom politischen Stimmrecht. Die erwähnte Eingabe des Schweizerischen Frauenkreises gegen das Frauenstimmrecht kommt dem Wesen dieser Differenzierung näher, wenn sie deren Aufhebung bezeichnet hat als die Ausdehnung der politischen Pflichten auf die Frau. Es ist oberflächlich und unehrlich, die Probleme so darzustellen, als ob es nur darum gehe, der Frau das Recht zu geben zum Gang an die Urne und zur Abgabe ihrer Stimme. In unserer Demokratie trägt der Stimmbürger auf allen drei Stufen von Gemeinde, Kanton und Bund die letzte Verantwortung für die politische Willensbildung. Das poltische Stimmrecht ist nur eine Funktion dieser Verantwortung. Es ist schon darauf hingewiesen worden. Keine moderne Demokratie gibt ihren Bürgern diese Verantwortung und damit dieses Recht. Keine moderne Demokratie gibt ihren Stimmbürgern das, was bei uns das Stimmrecht ist. Ich möchte es so sagen: Wenn man einmal in einem andern Staate den Mut hat, den Bürgern das zu geben oder auch nur einem Teil der Bürger, was wir als Stimmrecht haben, dann kann man wieder einmal vergleichen. Aber das, was in anderen Demokratien als Stimmrecht bezeichnet wird, ist im wesentlichen nur ein aktives und passives Wahlrecht. Die politische Willensbildung und damit die politische Verantwortung liegt in diesen anderen Staaten bei der gewählten Volksvertretung und nicht mehr beim Volke, wie bei uns dauernd und direkt. Bei uns würde die Frau mit dem politischen Stimmrecht in gleicher Weise wie der Mann Mitträger der politischen Willensbildung, der politischen Verantwortung. In allen andern Staaten mit sogenanntem Frauenstimmrecht ist die politische Willensbildung nach wie vor Sache der Männer, nämlich deswegen, weil dort, wo die politische Willensbildung sich vollzieht, nämlich in den Parlamenten, die Frauen überall eine zahlenmässig sehr bescheidene Minderheit bilden. Es gibt deshalb gar keine Erfahrung und gar kein Präjudiz für die Auswirkungen einer so entscheidenden und umfassenden Teilnahme der Frau an der politischen Willensbildung, wie das politische Frauenstimmrecht sie bei uns bringen würde.

Die Zeit rückt leider vorwärts. Damit ich meine Redezeit nicht überschreite, muss ich einige meiner Notizen übergehen. Ich möchte Ihnen nur noch sagen, dass wir der Schweizer Frau nach meiner Meinung mit der Eingliederung in diesen von Männern aufgebauten und von Männern nach wie vor dirigierten politischen Apparat keinen Dienst erweisen. Wohl auch aus solchen Überlegungen heraus ist der erwähnte Schweizerische Frauenkreis gegen das Frauenstimmrecht dazu gekommen, in seiner Eingabe den Bundesrat zu bitten, „die Frage wohl zu erwägen, ob in der heutigen Zeit, da die Frau mit Pflichten aller Art stark belastet ist, man ihr die Übernahme weiterer grosser Pflichtenkreise noch zumuten darf". Weiter lesen wir in dieser Eingabe: „Die tiefsten und schwersten Frauenprobleme haben mit Politik nichts zu tun; sie liegen auf anderen Ebenen."

Zum Schluss noch eine Andeutung einer zweiten grundsätzlichen Überlegung: Die Aufhebung der heutigen Differenzierung der politischen Rechte von Mann und Frau würde, entgegen der vielfach herrschenden Auffassung, keine Vergrösserung der Achtung vor der Würde der Frau bringen. Ich möchte an das, was Herr Kollege Wick gesagt hat, auch Herr Kollege Rohr, nur anschliessen mit einem Beispiel: Wenn Frauen heute in Expertenkommissionen gewählt werden, dann werden sie als Frauen gewählt, und ihre Voten werden als Voten der Frauen angehört. Mit der Einführung des politischen Frauenstimmrechtes wird nicht mehr die Frau als Vertreterin der Frauenwelt gewählt, sondern eine freisinnige, eine sozialdemokratische, eine konservativ-christlichsoziale Frau. Die Frauen kommen nicht mehr als Frauen zu Gehör, sondern als Vertreterinnen jener politischen Richtung, in der sie stehen. Es ist doch ganz klar, dass damit überhaupt auch die Politik in die Frauenorganisationen hineinkommt, und zwar die Parteipolitik. Darüber muss man sich klar sein. Das haben auch die Frauen in der Eingabe von 1951 festgestellt. Ich zitiere: „Wenn sich gesamthaft, ausser beträchtlich gestiegenen Kosten, auch kaum etwas ändern wird, so doch leider innerhalb der Frauenwelt. Das Frauenstimmrecht würde eine Aufteilung in Parteien und Gruppen bringen. Die schöne, versöhnende Neutralität der Frauen, die über die Verschiedenheit der Parteizugehörigkeit ihrer Männer hinweg manch gemeinsames Werk schufen, wäre schwer gefährdet. Es war bis jetzt ein grosser Vorteil, dass die Frauen ausserhalb der Parteikämpfe standen (die an kleinen Orten besonders heftig toben) und ausgleichend wirkten." Aus diesen Überlegungen komme ich zu der Bitte, die von den Frauen selber in dieser Eingabe ausgesprochen wurde: „Wir glauben nicht, dass unser Land politisierende Frauen braucht, sondern Mütter, leibliche und geistige Mütter, die mit-

helfen, dass Hass und Misstrauen überwunden werden. Aus dem Vorhergesagten geht klar hervor, dass es nicht berührt, auf welchem Wege immer, ob von Bundes oder Kantons wegen, das Frauenstimmrecht eingeführt wird. Wir vertreten grundsätzlich den Standpunkt, dass die Einführung überhaupt abzulehnen sei und bitten Sie, auch unserem Standpunkt ein gütiges Ohr zu leihen."

Präsident: Ich habe auch eine Bitte, nämlich die, dass die folgenden Redner sich wirklich an die Zeit halten, sonst wäre ich gezwungen, eine Kürzung der Redezeit vorzuschlagen, denn wir müssen mit diesem Geschäft heute vormittag unbedingt fertig werden.

Lejeune: Zur ausgezeichneten Botschaft des Bundesrates möchte ich vorerst zwei kleine Ergänzungen anbringen. Die eine gehört nicht unbedingt in den Bericht hinein. Ich möchte Ihnen nämlich mitteilen, dass wir im Kanton Baselland nebst einer anderen Form der Mitwirkung der Frau an der Bildung öffentlichen Willens in der Kirche sogar eine Art Frauengemeindeversammlung kennen. Wenn nämlich bei uns eine neue Hebamme gewählt wird, versammeln sich die Frauen als Gemeindeversammlung unter dem Vorsitz des Gemeindepräsidenten. Nach der Stimmung, wie sie heute und gestern von Gegnern zum Ausdruck gekommen ist, muss ich daran zweifeln, ob eine solche bescheidene Gemeindeversammlung heute überhaupt noch als neu eingeführt werden könnte.

Wesentlicher scheint mir eine zweite Ergänzung. Ich möchte zu Seite 38 der Botschaft darauf aufmerksam machen, dass nach dem neuen basellandschaftlichen Kirchengesetz von 1950 die Landeskirchen die Möglichkeit haben, das Frauenstimmrecht einzuführen. Sowohl die evangelisch-reformierte, wie die christkatholische Kirche haben das getan. Es sind damit acht Kantone, die das volle aktive und passive Frauenstimm- und -wahlrecht in der evangelisch-reformierten Kirche kennen. Vielleicht ist dieser achte Kanton jener Tropfen, der bei einigen Kollegen noch das Gefäss zum Überlaufen bringt, dass sie der Vorlage zustimmen, statt Stimmenthaltung zu üben oder die Vorlage abzulehnen. Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass diese Einführung des Frauenstimmrechtes auch auf dem Wege der Interpretation der Kantonsverfassungen erfolgte. Ich stelle so fest, dass man in der evangelisch-reformierten Kirche seit langen Jahren Erfahrungen gesammelt hat. Die Frauen nehmen mindestens so aktiv am kirchlich-politischen Leben teil, sie sind aber dadurch keine „kirchlichen Mannweiber" geworden. Ferner darf ich feststellen, dass wir Männer nicht ein einziges Mittagessen zu spät erhalten haben, weil die Frauen nun in Kirchenpolitik machen. Die Entscheidungen, die in der Kirche gefallen sind, erfolgen – ich glaube, das darf man feststellen – gerade auch auf Grund des Pauluswortes an die Korinther, das in der Botschaft des Bundesrates erwähnt wird. Herr Hackhofer hat vorhin gesagt, dass es sicher ein christliches Gebot sei, dass die unterschiedliche Behandlung von Männern und Frauen beim Stimmrecht aufrecht erhalten werde. Ich möchte Sie bitten, vielleicht einmal den Zuspruch von Paulus an die Korinther, Seite 83 der Botschaft, genau zu lesen. Sie sehen dort, dass davon ausgegangen wird, dass die Frauen an den Gemeindeversammlungen teilnehmen, und das Gebot zu schweigen, gilt nicht als Verbot, an den Versammlungen teilzunehmen, sonst wäre es zwecklos. Das geht auch aus einer Stelle des 11. Kapitels des 1. Korintherbriefes hervor. Es wird dazu aber auch noch gesagt: „Wollen sie etwas lernen, sollen sie zu Hause die eigenen Männer fragen." Es ist also gewissermassen eine Anleitung dazu, wie die Frauen zu Mitverantwortung in der Gemeinde kommen können. Das ist etwas ganz anderes als das, was üblicherweise aus den Worten herausgelesen wird. Denken Sie, dass es im ersten Jahrhundert etwas Ausserordentliches, Revolutionäres war, dass man die Frauen an kirchlichen Versammlungen teilzunehmen aufforderte. Wenn ich mich an das erinnere, was Herr Meister gestern über eine Kirchgemeindeversammlung in seiner Gemeinde sagte, muss ich allerdings leider feststellen, dass wir in 2000 Jahren nicht sehr viel weiter gekommen sind und dass jene Gemeinde vor allem ein anderes Pauluswort, das im selben Kapitel des Korintherbriefes steht, offenbar nicht genügend würdigt, nämlich die Aufforderung: „Lasst alles ehrbar und ordentlich zugehen." Ich stelle ausserdem fest, dass aus der Schilderung von Herrn Meister sicher hervorgeht, dass es erst durch das Verhalten der Frauen an der von ihm erwähnten Kirchgemeindeversammlung den Männern bewusst wurde, dass die Politik auch in der Kirche nur schmutzig ist. Es war also allerhöchste Zeit, dass ein paar Frauen an diese Kirchgemeindeversammlung kamen, um das zu sagen. Es ist direkt ein Beweis dafür, dass das Frauenstimmrecht eingeführt werden sollte. Ich wollte mich über die kirchliche Seite etwas weiter äussern, besonders auch, weil Herr Hackhofer gerade den gegenteiligen Standpunkt vertreten hat.

Nun eine Bemerkung zur Statistik, wie sie in der bundesrätlichen Botschaft, Seite 55, enthalten ist. Die Herren Wick und Hackhofer haben sich darauf berufen. Sie haben hervorgehoben, dass die prozentuale Beteiligung der Frauen an der berufstätigen Bevölkerung relativ zurückgehe. Das ist allerdings unbestreitbar. Aber eine Statistik belegt nur das, was vorhanden ist; sie kann den Gründen einer solchen Entwicklung nicht nachgehen. Ich möchte deshalb die Frage aufwerfen, ob der Rückgang der Frauenarbeit bei den Volkszählungen 1930 und 1941 nicht auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen war, und weiterhin darauf, dass damals bei den knappen Arbeitsplätzen gerade die Frauen infolge ihrer Benachteiligung manchen Arbeitsplatz nicht erhalten konnten, den sie sonst erhalten hätten. Das darf hier angeführt werden. Ich frage weiter: Wie wird die gelegentliche Spett-, Wasch- und Putzarbeit von alleinstehenden Frauen behandelt? Kommt sie in der Statistik zum Ausdruck? Ich denke nicht. Vor allem möchte ich darauf aufmerksam machen – und das ist bezeichnend für unsere Einschätzung der Frauenarbeit – dass in dieser Aufstellung wohl das Dienstmädchen als berufstätig gewürdigt wird, nicht aber die Hausfrau, die dem Dienstmädchen die nötigen Griffe und Kenntnisse in der Hausarbeit beibringt. Es ist sicher eine Statistik, die lange nicht alles beweist, sondern aus der man sicher sehr viel mehr heraus-

lesen sollte, als von den Herren Wick und Hackhofer herausgelesen worden ist. Ich bemerke dazu aber, dass ich lieber eine Statistik habe, die nicht alles sagt, als eine Statistik, die alles sagt. Von einer solchen halte ich überhaupt nichts.

Ein wesentliches Problem in der ganzen Frage, die uns beschäftigt, scheint mir die Verbreiterung der Basis unserer Demokratie zu sein. Die bundesrätliche Botschaft enthält hierzu einige Ausführungen, die sicher sehr interessant sind, die auch in der Debatte erwähnt und zitiert worden sind, vor allem die Stelle auf Seite 71, wo gesagt wird, „dass der Verzicht auf diese Verbreiterung der Basis, zu der andere Staaten übergegangen sind, weit mehr als aufgewogen werde durch die Vertiefung unserer Demokratie und durch die Intensität ihrer Betätigung, die sie nicht nur von den Schein-Demokratien unterscheidet." Auch auf Seite 53 wird in diesem Sinne argumentiert. Ich glaube, dass man hier fast davon ausgeht, dass es für eine Demokratie bezeichnend sei, dass, genau gleich von welcher Seite, einfach „eine gewisse Dosis an demokratischem Betrieb" herrscht. Das ist aber nicht richtig; denn aus den wesentlich grösseren Rechten, die die Männer in der Schweiz haben, glaube ich ableiten zu müssen, dass auch die Rechte der Frau bei uns und vor allem die politischen Rechte eben wesentlich grösser sein sollten, wesentlich umfangreicher im Vergleich zum Ausland. Wir müssen doch naheliegendes vergleichen, wir müssen Frauenrechte mit den Rechten der Männer vergleichen, nicht mit den Rechten der Frauen und Männer in Honolulu oder in Feuerland. Wenn Sie mit dem Naheliegenden vergleichen, dann – glaube ich – kommen Sie zu wesentlich andern Schlüssen.

Herr Hackhofer hat vorhin zitiert, was der Bundesrat zur Steuerpflicht sagt. Ich stimme dem Bundesrat durchaus zu, dass es im wesentlichen darauf ankommt, das Frauenstimmrecht auf die Anerkennung der Menschenwürde der Frauen zu begründen. Das hindert uns aber nicht, beispielsweise gerade zur Steuerpflicht eine andere Auffassung zu vertreten. Es gilt doch heute nun in bezug auf die Steuerpflicht gegenüber den Frauen der Spruch nicht: „Wer zahlt befiehlt", sondern „Wer zahlt, der soll sich auch befehlen lassen." Das hat nun ganz bestimmt seine psychologischen Auswirkungen. Herr Kollega von Greyerz hat gestern schon erwähnt, dass Gefühlsmotive auch für das Frauenstimmrecht sprechen. Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass solche Gefühle, denen wir nicht entgegenkommen, für uns schon wiederholt negative Auswege gesucht haben, so dass das vielleicht einmal zu dramatischen Situationen führen könnte, so bin ich sehr erstaunt, dass über den Ausgang der Zivilschutzabstimmung vom 3. März des letzten Jahres bis anhin noch gar nichts gesagt wurde. Der Zivilschutzartikel ist mit ziemlich grossem Ständemehr und knappem Volksmehr abgelehnt worden. Ich erinnere mich noch genau an die Kommentare, die damals gefallen sind, insbesondere auch an den Kommentar von Herrn Bundesrat Feldmann. Ich weiss, dass man die Situation damals ausserordentlich dramatisch beurteilte, und dabei ist es doch ganz ausgesprochen so, dass eine grössere Zahl von Stimmbürgern – ich bekenne mich zu diesen – dieser Zivilschutzdienstpflicht der Frauen nicht zustimmen konnten, weil das Korrelat des Stimmrechts fehlte. Man mag das als logisch oder nicht logisch ansehen, aber ich mache darauf aufmerksam, dass eben das Gefühl der Gerechtigkeit, welches auch die Beteiligung der Frau an der politischen Willensbildung erfordert, wenn sie schon obligatorischen Zivilschutzdienst leisten muss, eben verletzt wurde. Das ist sicher auch der schlagende Beweis dafür, dass die Feststellung von Herrn Kollega Hackhofer nicht zutrifft, dass nämlich die Frauen diese Diskriminierung nicht empfinden würden. Sie wird als solche von Frauen und Männern empfunden.

Es wird immer darauf hingewiesen, dass die Stellung der Frau in der Schweiz im ganzen genommen wesentlich besser sei als in andern Staaten. Ich bin weit davon entfernt, die Schweiz als schwarzen Fleck auf der Landkarte zu betrachten. Aber berücksichtigen Sie zum Beispiel den Status der unehelichen Mutter in der Schweiz. Wenn hier nicht eine ganz wesentliche Diskriminierung gegenüber den Männern als unehelichen Vätern vorliegt, dann weiss ich nicht mehr, was Diskriminierung heisst. Ich bin überzeugt, dass solche Diskriminierungen verschwinden würden, wenn Frauen bei der Gesetzgebung mitsprechen würden. Herr Dr. Hackhofer hat gefunden, dass bei der Einführung des Frauenstimmrechtes die Frau nicht mehr als Frau gewürdigt werde. Ich glaube, dass gerade in diesen kurz berührten Beziehungen die Frau noch mehr gewürdigt würde, und möchte zu seiner Bemerkung bei dieser Gelegenheit noch sagen, dass wir auch bei Männern, die einer politischen Partei angehören, und so auch bei Herrn Dr. Hackhofer, nicht nur einfach die Partei sehen, sondern dass wir uns bemühen, durch die Partei hindurch auch den Mann zu sehen. Besonders bei meinen Kollegen von der konservativ-christlich-sozialen Fraktion lohnt sich heute dies Bemühen, weil ich genau ganz weiss, dass die Vertreter dieser Fraktion, die hier gesprochen haben, ja nicht die Meinung der geschlossenen Fraktion vertreten.

Wir kommen doch beim Suchen nach dem positiven Grund, der für das Frauenstimmrecht spricht, immer wieder daraufhin, dass die Anerkennung der Menschenwürde das Mitentscheiden der Frau in öffentlichen Angelegenheiten erfordert. Was heisst das? Ich glaube, dass die menschliche Würde darin zum Ausdruck kommt, dass man vor einer höheren Instanz Verantwortungen übernehmen kann. Das scheint mir das Wesen der Würde des Menschen auszumachen, und dieser Verantwortung sind ganz bestimmt sowohl Frauen wie Männer fähig. Wenn man nun auf Grund der heutigen, angeblich schmutzigen Situation der Politik, der Frau sagt: „Du nimmst besser nicht teil", so schiebt man das Wesentliche, was die Menschenwürde ausmacht, nämlich die Fähigkeit, Verantwortungen zu übernehmen und zu tragen, einfach bei der Frau glatt auf die Seite. Die Teilnahme am politischen Leben soll ja mit Verantwortungen und Lasten verbunden sein, aber dadurch, dass man Verantwortungen übernehmen kann, soll eben die Würde des Menschen zum Ausdruck gebracht werden. Ich glaube, dass wir uns in diesem Punkte doch ganz bestimmt einigen könnten und dass es deshalb bestimmt auch nicht richtig ist, einfach zu sagen, die Würde der

Frau könne – im Unterschied zur Würde des Mannes – nur dadurch erhalten und geschützt werden, dass man sie von der Politik fern hält.

Ich möchte mich abschliessend noch zu einem weitern Punkt äussern, nämlich zur Methode der zeitgemässen Interpretation der Bundesverfassung. Meinerseits mache ich dem Vorschlag des Bundesrates absolut keinen Widerstand. Ich habe mich im Kanton Baselland auch für die stufenweise Einführung des Frauenstimmrechtes ausgesprochen, weil ich alles unterstütze, was das Frauenstimmrecht zur Verwirklichung bringen kann. Aber wir bleiben hier nun bei der Auslegung von Artikel 74 der Bundesverfassung in einer rein historischen Interpretation stecken, und wenn wir das rechtsgeschichtlich würdigen, müssen wir eingestehen, dass die historische Interpretation ursprünglich aus der Zeit des Absolutismus stammt, wo man sich nach dem Willen des Herrschers erkundigen musste, wenn man eine undeutliche Vorschrift auslegen wollte. Wie wollte man aber beispielsweise heute Artikel 74 der Bundesverfassung nach seiner Revision auslegen und den Willen des Gesetzgebers erforschen, wenn man die Botschaft des Bundesrates und die heutige Debatte zum Frauenstimmrecht zu Rate zieht? Ich glaube, hier schillert der Wille des Gesetzgebers derart verschiedenartig, dass man nicht anders kann, als vor allem auf die logische Interpretation abzustellen, auf eine Interpretation, die auf die Postulate der Gerechtigkeit und auf christliche Grundsätze Rücksicht nimmt.

Nun betrachten Sie nochmals die „Fahne", die wir erhalten haben. Sie ist gerade zu dieser Frage der Möglichkeit der Einführung des Frauenstimmrechtes durch die Methode der zeitgemässen Interpretation sehr aufschlussreich. Der Bundesrat hat für zahlreiche Artikel der Bundesverfassung vorgeschlagen, eine Wortlautänderung durchzuführen. Die Kommission hat nicht weniger als dreizehnmal Streichung beschlossen, weil sie der Ansicht ist, dass es ganz klar sei, dass eben hier neben dem Schweizer Bürger auch die Schweizer Bürgerin zu verstehen sei usw. Ich verstehe nicht, dass man nun beim vierzehntenmal unbedingt die Änderung durchführen muss, genau wörtlich, nämlich bei Artikel 74 der Bundesverfassung. Wenn man sich demgegenüber immer wieder auf Artikel 4 der Bundesverfassung beruft, so muss ich dazu doch aufmerksam machen, dass die Nichterwähnung des Geschlechtes absolut nicht schlüssig ist. Beachten Sie doch, dass zum Beispiel auch die Geburt erwähnt wird, und nachdem auch die Familienunterschiede erwähnt sind, kann auch mit der Geburt gar nicht allein nur der Standesunterschied durch die Familie gemeint sein, sondern es kann darin genau so gut auch der Unterschied des Geschlechtes gemeint sein; genau so, wie Artikel 4 der Bundesverfassung auch keine Unterschiede bei den Personen anerkennt. Ich glaube also, dass wir hier ausdrücklich feststellen müssen: der Weg der Interpretation ist nicht ausgeschlossen, wenn wir auch, wie der Sprechende, auf diese Vorlage eintreten. Wir haben schon ausserordentlich viel in Interpretation gemacht. Ich erinnere Sie an die Zollartikel unserer Bundesverfassung, auf denen ein riesiges Gebäude – beruhend auf Interpretation, vielleicht nicht einmal immer zeitgemässer –, errichtet wurde; ich erinnere Sie auch an den kürzlichen (gelungenen) Interpretationsversuch bei der Fernsehfinanzierung.

Abschliessend aber noch eine Bitte, verbunden mit einem bescheidenen Antrag. Sie haben die Motion der Kommission vor sich, die mit den Worten beginnt: „Für den Fall der Annahme des Bundesbeschlusses..." Mir passen diese ersten Worte nicht ganz. Ich neige sonst in politischen Dingen eher zum Pessimismus; diesmal möchte ich mich ausdrücklich zum Optimismus bekennen und Sie bitten, den Text der Motion wie folgt abzuändern: „Nach der Annahme des Bundesbeschlusses über die Einführung des Frauenstimmrechtes..."

M. **Gressot:** Je me permettrai de vous rappeler simplement l'une ou l'autre vérité première, en les approfondissant quelque peu et qui seront en même temps une réponse à certaines argumentations des adversaires du projet qui nous est soumis.

Il faut reconnaître que la femme n'est plus aujourd'hui cette éternelle mineure qu'elle fut pendant des siècles. C'est que, Dieu merci, les idées ont évolué dans le temps et que la femme a évolué dans les idées, et il semble que la femme ait évolué dans ces idées beaucoup plus rapidement que l'homme. En tout état de cause, si la femme n'est plus cette éternelle mineure, elle n'est pas encore, du point de vue Code civil, son égale et du point de vue civique, du point de vue de l'homme, on la considère trop souvent comme une sorte de machine à faire des enfants et les élever, ou, si vous préférez, comme une sorte de meuble qui est devenu immeuble par destination et, par conséquent, est immuable dans son foyer.

Enfin, si la femme réclame l'égalité des droits civiques et politiques, on la traite volontiers de suffragette, comme si ce stade n'était pas largement dépassé.

En réalité, il s'agit de revendications qui trouvent une résonance croissante dans le monde féminin et masculin – il faut le reconnaître – et qui s'appuient sur des arguments sérieux puisqu'ils sont empruntés à l'arsenal même des idées démocratiques.

La démocratie, en effet, peut être définie d'une manière un peu massive, je le reconnais, comme un régime de souveraineté populaire. Mais alors, le peuple se réduit-il au seul sexe masculin? Ne comprend-il pas aussi les femmes? Ne paraît-il pas contraire à la règle essentielle de notre système politique de leur contester le droit de participer à cette vie politique? D'un tel refus, les femmes qui aspirent au droit de vote peuvent exiger une justification plus convaincante qu'une simple référence à la tradition et à l'état actuel des choses.

On a pu juger, lors de l'introduction du suffrage universel, les femmes inaptes à l'exercice du droit de vote. Ce jugement n'est-il pas, en tout état de cause, susceptible de revision, soit que cette appréciation d'alors apparaisse aujourd'hui comme discutable, soit que l'évolution des peuples ait donné à la femme la maturité civique voulue?

Au surplus, dans la perspective du développement de la démocratie, on peut constater une corrélation certaine entre la reconnaissance progressive des droits populaires et l'accroissement de la contri-

bution positive des citoyens aux affaires et aux charges de l'Etat. L'extension du champ d'action de l'Etat, la multiplication de ses tâches ont intégré de plus en plus la vie des particuliers dans celle de la société politique; leur participation aux charges de l'Etat s'en est trouvée aggravée et, dans la même mesure, leurs prétentions au contrôle des affaires publiques ont trouvé un fondement plus solide.

Reconnaissez avec moi, en toute logique, que si les droits correspondent à une participation de plus en plus accentuée de l'individu aux charges et aux responsabilités de la société civile, on peut et on doit tirer de cette constatation des raisons justifiant actuellement le droit de vote des femmes.

Plus que dans le passé, les temps actuels obligent l'ensemble des citoyens valides et en âge de le faire à concourir par leur travail à la prospérité générale. Sous cet angle aussi, la situation de l'homme et de la femme tend vers l'égalité. A quelques exceptions près, exceptions plus frappantes que nombreuses, la femme actuelle, dans le ménage ou hors du ménage, fournit un travail dont l'utilité n'est pas inférieure, d'une manière générale, à celle de l'homme. Le temps des jeunes filles consacrées à la dentelle ou au tricot en attendant un mari, le temps des jeunes femmes traînant leur oisiveté d'un salon à l'autre, ce temps-là est révolu. Dans leur ménage, dans les écoles, dans les bureaux, à l'usine, les femmes prennent, à l'égal des hommes, un rude contact avec les réalités sociales et économiques et, sur ce plan aussi, leur situation ne diffère pas tant qu'elle justifie encore une inégalité politique.

Ces considérations en préjugent une autre: l'inégalité politique des sexes peut-elle se justifier par une différence dans l'aptitude à la participation à la vie publique? La nature de la femme la rend-elle moins capable que l'homme d'émettre un avis judicieux sur les problèmes qui sont soumis aux corps constitués ou aux assemblées populaires?

Il serait vain de vouloir répondre à cette question en partant d'une comparaison de l'intelligence masculine et de l'intelligence féminine. Tout y serait fonction du sentiment personnel. Une chose paraît cependant évidente. Une différence de degré, même si elle existait, ne saurait fonder l'inégalité politique tant qu'un critère identique ne sera pas utilisé pour éliminer de la vie politique les hommes à niveau intellectuel inférieur. Et, d'autre part, la différence d'orientation de l'esprit en elle-même ne permettrait pas d'exclure la femme du droit de vote. Si l'on s'accorde à reconnaître que la femme est moins que l'homme tournée vers la spéculation, vers l'abstraction, on ne lui conteste pas un sens pratique plus sûr, une meilleure adaptation aux choses concrètes. Or, c'est bien ce sens qui est le plus utile en politique. Pour juger des problèmes civiques, le point de vue féminin apporterait un complément non négligeable à celui de l'homme.

On pourrait, en revanche, se demander si le travail de la femme, ses préoccupations, son rôle dans la vie, en un mot sa fonction sociale, la destinent autant que l'homme au soin des affaires publiques.

Un jugement objectif sur ce point doit tenir compte du fait qu'à l'heure actuelle la femme suisse ne bénéficie pas de l'initiation politique que le citoyen masculin reçoit dès sa jeunesse. Sa situation à cet égard n'est pas sans rappeler la position de l'homme lorsque, au siècle dernier, on introduisit le suffrage universel. Parmi ceux qui, du jour au lendemain, furent promus électeurs ou éligibles, bon nombre durent avoir quelque peine à s'orienter dans les maquis politiques. Ne pensez-vous pas que le bagage intellectuel amassé aujourd'hui par les femmes à leur entrée dans la vie pratique est certainement supérieur aux connaissances possédées par l'homme moyen du début du siècle passé? D'autant plus que la femme a passé dans tous les secteurs de la vie publique et que, ma foi, elle s'y comporte fort bien.

Sans doute, la vocation la plus naturelle de la femme est-elle le mariage et l'éducation des enfants. Mais la mère de famille, même confinée dans la direction de son ménage, se trouve, par l'évolution des temps, dans une tout autre situation que ses aïeules. Dans les temps anciens, chaque maison était le noyau d'une sorte d'économie autarcique où l'on produisait presque tout ce qui était nécessaire à la consommation domestique. Pour remplir son rôle de ménagère, pour faire face aux besoins des siens, la femme n'avait, en somme, pas besoin de sortir de chez elle.

Aujourd'hui, la division du travail est poussée à un tel point que les activités domestiques productrices vont en décroissant. On ne fabrique plus son pain ou ses étoffes. On les achète. On ne prépare plus son bois de feu, le chauffage se faisant par bâtiment ou même par bloc d'habitations. L'économie familiale n'est plus un vase clos et son principal agent, dans les relations extérieures, est devenu la femme. C'est elle qui, dans le cycle économique, constitue le facteur décisif du processus de consommation. La famille, sauf peut-être à la campagne, a disparu comme communauté de production. Elle n'est plus qu'une communauté de consommation étroitement dépendante de l'économie générale et représentée, dans les relations avec celle-ci, presque exclusivement par la femme.

D'autre part, l'Etat moderne, Etat des services sociaux, intervient dans presque tous les domaines de la vie. Il crée des institutions, il prend des décisions qui ont leurs répercussions dans le domaine qui relève traditionnellement de la mère de famille: école, services médicaux et hospitaliers, assurances sociales, fixation des prix de certaines denrées, etc.

C'est dire que l'avis de la mère de famille, dans toutes les questions politiques qui ont une répercussion sur les réalités quotidiennes au milieu desquelles elle se débat, ne peut être négligé. Il se fonde sur une expérience vécue et sur une conscience particulièrement nette des besoins de la famille et des interventions souhaitables de l'Etat dans le domaine qui la concerne.

Il existe, il est vrai, une répartition normale des fonctions entre l'homme et la femme, lorsque celle-ci est mariée, ce qui n'est pas toujours le cas. On peut cependant soutenir sans témérité que cette répartition ne dépasse pas le cadre de la famille, ses empiétements sur le domaine politique étant purement accidentels. Dans l'organisation actuelle de la société occidentale, la mère a normalement la charge du ménage, tandis que le père, par l'exercice d'une profession, procure les ressources nécessaires à l'entretien de la famille.

La vie professionnelle, sans doute, a été une des causes principales du développement des relations sociales et, par là, elle a préparé l'accession des hommes à l'activité politique. Mais il serait abusif d'en déduire que la fonction professionnelle est une justification nécessaire et suffisante de la fonction politique.. D'une répartition traditionnelle des charges familiales on ne saurait conclure à un ordre politique excluant toute participation active de la femme. Pour l'admettre, il faudrait au moins établir que cette participation de la femme à la vie politique met obstacle à l'accomplissement de ses devoirs d'épouse et de mère. Mais la reconnaissance de l'égalité politique de la femme dans la plupart des pays qui connaissent le suffrage universel a fourni la preuve contraire.

Je me résume en quelques mots.

Le régime démocratique adopté par notre pays convient à notre peuple. Il n'est toutefois pas immuable et doit être adapté aux conditions de notre temps; supposant la participation à la formation de la volonté de l'Etat de tous les éléments aptes à l'exercice des droits politiques par leur formation intellectuelle et morale, nous devons reconnaître qu'à l'heure actuelle les femmes offrent, autant que les hommes et peut-être plus qu'eux, des garanties de maturité civique suffisante.

Rien ne justifie plus, aujourd'hui, l'inégalité politique des sexes.

Le moment est venu d'accorder le droit de vote aux femmes et je vous invite à suivre les propositions de la majorité de votre commission, en écartant toute proposition contraire.

Schuler-Zürich: Das grosse Argument gegen die Einführung des Frauenstimmrechtes wird in der Schweiz zweifelsohne die Tradition sein. Hat unsere Demokratie bisher nicht ganz leidlich funktioniert? Was wird sich mit der Einführung des Frauenstimmrechtes denn ändern? Nehmen wir damit nicht Risiken in Kauf, von denen wir uns heute noch keine Vorstellungen machen können? Das sind ungefähr die Fragen, die man immer wieder zu hören bekommt. Sie sind zum Teil auch in der bisherigen Eintretensdebatte aufgeworfen worden. Die Gegner des Frauenstimmrechtes erklären uns, es werde nicht besser, es werde höchstens die Zahl der Stimmberechtigten verdoppelt und im übrigen der Apparat verteuert.

Genügt aber das Argument der Tradition zur Rechtfertigung des Bisherigen in jedem Fall? Genügt die Tradition, selbst wenn mit dem Neuen ein gewisses Risiko verbunden ist? Ich glaube nicht. Das spüren doch wohl auch die Verfechter der These, dass man der Tradition zuliebe auf ungewisse Experimente verzichten solle und bringen deshalb eine grosse Zahl von Argumenten gegen das Frauenstimmrecht vor. Manche dieser Einwände sind aber ausgesprochene „Leichtgewichtler"; so etwa der Einwand, die Frauen verfügten nicht über das nötige Rüstzeug, oder die Frauen seien anfälliger gegenüber Führernaturen. Sogar Hitler wird in diesem Zusammenhang zitiert. Mit solchen Argumenten sich zu befassen, lohnt sich nicht; denn sie sind längst widerlegt, werden aber bestimmt auch in 20 Jahren noch in der Diskussion geistern, falls eine solche Diskussion dannzumal noch aktuell sein sollte.

Neben solchen Einwänden gibt es allerdings gewichtigere, mit denen man sich auseinandersetzen muss. Per Saldo aber halte ich dafür, dass die Gründe für das Frauenstimmrecht eindeutig überwiegen. Das hängt nicht nur mit meinem Jahrgang zusammen, obwohl nicht ganz zu übersehen ist, dass die Stellungnahme zum Problem des Frauenstimmrechtes ein Stück weit ein Generationenproblem darstellt. Ich möchte Ihnen kurz sagen, aus welchen drei Hauptgründen ich für das Frauenstimmrecht bin:

1. Weil sich nach meiner Auffassung auch der Staatszweck und der Aufgabenbereich des Staates geweitet und damit im Akzent verschoben hat.

2. Weil sich die Stellung der Frau in der Gesellschaft grundlegend verändert hat.

3. Weil ich eine Verbreiterung der Basis unserer Demokratie nicht nur als wünschbar, sondern auf lange Sicht sogar als notwendig erachte.

Inwiefern hat sich der Aufgabenkreis des Staates verschoben? Es ist eine Binsenwahrheit, dass wir uns in den letzten hundert Jahren vom blossen Ordnungs- und Polizeistaat immer mehr zum Wohlfahrts-, Wirtschafts- und Sozialstaat entwickelt haben. Aufgaben dieser Kategorien nehmen heute in der Schweiz einen Platz ein, der ihnen mindestens die gleiche Bedeutung zukommen lässt wie den traditionellen Staatszielen der äusseren Sicherheit und der Ruhe und Ordnung im Innern. Wenn man gegen eine direkte Beteiligung der Frauen an der politischen Willensbildung im Stadium der Staatswerdung mit Recht den Einwand erheben kann, dass die Natur der Frau gegen eine solche Beteiligung spreche, so spielt dieser Einwand im heutigen Stadium nicht mehr. Im Stadium der Staatsbildung, der Staatswerdung, spielen die Unabhängigkeitskämpfe, meistens in Form von Kriegen nach aussen, und die sehr oft nicht zimperlich verlaufenden Auseinandersetzungen um die staatlichen Grundgesetze im Innern eine grosse Rolle. Dass die aktive Mitbeteiligung an solchen Kämpfen der Natur der Frau kaum gemäss wäre, braucht man nicht lange darzulegen; aber gegen eine Teilnahme der Frau am staatlichen Geschehen in einem Zeitpunkt, wo dieses Staatswesen weitgehend konsoldiert ist, wo es im Grunde genommen nicht mehr um innere und äussere Kämpfe geht, sondern mehr um die innere architektonische Ausgestaltung eines feststehenden Staatsgebäudes, lässt sich von der Natur der Frau her meines Erachtens nichts mehr einwenden. Dies um so weniger, als in diesem Zeitpunkt ein grosser Teil der Probleme und Aufgaben, die sich dem Staate stellen, von solcher Art sind, dass man zugeben muss, dass die Frauen davon mindestens so viel verstehen wie wir. Ich denke hier an Sozialversicherungs-Probleme, ich denke an den Familienschutz, an Probleme wie Radio, Film, Fernsehen usw. Diese Entwicklung darf man nicht übersehen.

Der zweite Grund, warum ich für das Frauenstimmrecht bin, ist die grundlegende Veränderung der gesellschaftlichen Stellung der Frau auch in unserem Lande oder vielleicht gerade in unserem Lande. Darauf ist schon hingewiesen worden; ich will mich deshalb hier kurz halten und einfach erklären: Das althergebrachte Ideal der Vorstellung von der im Hause waltenden Frau stimmt nicht mehr. Man mag es bedauern, aber man kann es nicht

ändern. Man braucht kein Gleichberechtigungs-Fanatiker zu sein, um festzustellen, dass man einerseits der Frau immer mehr Aufgaben und Pflichten überbunden hat und überbinden musste, dass aber anderseits ihre politischen Rechte seit über hundert Jahren praktisch dieselben geblieben sind. Dass daraus eine Diskrepanz zwischen Rechten und Pflichten entstanden ist, die nach einer Korrektur ruft, selbst wenn man nicht von egalitären Gleichberechtigungstheorien ausgeht, ist klar.

Der Einwand, die Frauen hätten ja die Möglichkeit, indirekt mitzuwirken, genügt nicht, um diese Diskrepanz aus der Welt zu schaffen. Wie steht es übrigens mit diesem indirekten Mitspracherecht der Frau? Zunächst ist zu sagen, dass nicht alle Frauen, nicht einmal die verheirateten, bei der ausgesprochenen Scheu vieler Schweizermänner, auch nur in den Verdacht zu kommen, sie hätten auf ihre Frau gehört, dieses indirekte Mitspracherecht haben. Vor allem haben es die alleinstehenden Frauen nicht. Unter den alleinstehenden Frauen gibt es viele, die für ihre betagten Eltern oder für nichterwerbsfähige Geschwister zu sorgen haben. Oder dann vor allem jene, die allein für Unterhalt und Erziehung von einem, zwei oder mehr Kindern sorgen müssen, unter anderem diese Kinder auch noch zu guten Staatsbürgern heranbilden sollten. Warum zum Beispiel, soll eine Witwe, die für zwei oder mehr Kinder sorgt, für ihre Bildung und berufliche Ertüchtigung und schliesslich noch für deren Erziehung zu guten Staatsbürgern sich einsetzt, in politischen Dingen nicht mitreden dürfen?

Ein letzter Grund. Ich erachte eine Verbreiterung der Basis unserer Demokratie für wünschbar, auf die Dauer gesehen sogar für notwendig. Wir klagen immer wieder über schlechte Stimmbeteiligung. Auch Herr Gnägi hat gestern erklärt, die schlechte Stimmbeteiligung sei zu bedauern. Er befürchtet allerdings, mit der Einführung des Frauenstimmrechtes werde diese Stimmbeteiligung nicht besser, sondern prozentual wahrscheinlich noch schlechter. Das mag stimmen, ist aber nicht sicher. Aber es geht doch bei der Stimmbeteiligung nicht um ein statistisches Problem, sondern wir bedauern die schlechte Stimmbeteiligung deshalb, weil dadurch ein Teil der Aktivbürger sich der Verantwortung entzieht und ein immer kleinerer Teil für die politischen Entscheidungen verantwortlich zeichnet. Haben wir aber das Recht zu bedauern, dass nur eine Minderheit die politische Verantwortung tragen muss, solange wir uns darauf kaprizieren, die grössere Hälfte der erwachsenen Stimmbürger vom Stimmrecht von Verfassungs wegen auszuschliessen? Ich glaube nicht. Es kann uns sicher nicht gleichgültig sein, wie unsere Jugend reagiert. Auch hier hört man immer wieder die Klage, unsere Jugend interessiere sich nicht mehr für Politik, vielfach sei sie ausgesprochen apolitisch. In wessen Händen liegt die Erziehung dieser Jugend zum grössten Teil, und zwar heute in stärkerem Masse als früher, trotz der teilweisen ausserhäuslichen Pflichten der Mütter? Sind es nicht die Mütter, auf denen die Hauptlast der Erziehung liegt? Der Vater verbringt seine Zeit im Zusammenhang mit seinem Beruf grösstenteils ausserhalb des Heimes. Er hat für die Kinder verhältnismässig wenig Zeit. Also muss auch die staatsbürgerliche Erziehung zum grössten Teil von der Mutter geleistet werden. Wie nun aber soll die Mutter in einem Zeitalter, indem es eine Rolle spielt, ob sie von den Söhnen als für die politische Erziehung zuständig betrachtet wird, ihren Söhnen diese staatspolitische Erziehung beibringen, wenn sie nach wie vor von Verfassungs wegen hierfür als unzuständig erklärt ist? Ich glaube, dass wir gerade mit der Zuerkennung der politischen Rechte an die Frauen der staatsbürgerlichen Erziehung unserer Jugend einen Dienst erweisen könnten, und dass wir damit nicht nur zu einer zahlenmässigen Verbreiterung unserer Demokratie kämen, sondern auch zu einer Vertiefung des staatsbürgerlichen Bewusstseins unserer Jugend.

Das sind die Gründe, die mich eindeutig zum Befürworter des Frauenstimmrechtes machen. Die Gegenargumente können mich in der Auffassung nicht erschüttern, dass die Zeit des Frauenstimmrechtes gekommen ist. Ich bedaure keineswegs, dass die Zeit vorwärts schreitet; ich finde im Gegenteil, dass es unsere Pflicht ist, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Ich bin der Auffassung, wir sollten dem Volk Gelegenheit geben, sich zu diesem Problem in klarer Fragestellung auszusprechen. Also in der Form: Frauenstimmrecht, ja oder nein? Eine Verkoppelung mit Nebenfragen und Nebenproblemen, wie Erhöhung des Quorums, unter Umständen Reduktion unserer Demokratie auf das Wesentliche, möglicherweise auch noch Fragen eines eventuellen Stellvertretungsrechtes usw., lehne ich ab. Das sind sekundäre Angelegenheiten. Wenn die Hauptfrage: Frauenstimmrecht, ja oder nein?, entschieden ist, können wir auf die Nebenfragen zurückkommen. Diesen Weg weist auch die Motion Ihrer Kommission. Für heute aber bin ich der Auffassung: Wir müssen auf die Vorlage des Bundesrates eintreten, und wir müssen der Fassung der Kommissionsmehrheit zustimmen, damit das Volk Gelegenheit erhält, zur Frage des Frauenstimmrechtes unbelastet von Nebenpunkten Stellung zu nehmen.

M. **Muret:** Les arguments et les objections qu'on oppose à l'introduction du suffrage féminin ont quelque chose de particulièrement frappant: c'est leur extraordinaire inconsistance, c'est leur absence de fondement sur le plan de la raison.

Car les objections d'aujourd'hui, si elles ne sont plus les mêmes que celles d'il y a un demi-siècle, n'ont pas plus de valeur raisonnable qu'à l'époque où l'on s'opposait gravement au suffrage féminin au nom d'une prétendue différence de poids entre le cerveau masculin et le cerveau féminin! Et d'ici très peu d'années nos enfants trouveront sans doute un léger parfum moyenâgeux aux savants débats auxquels le Parlement de la plus vieille démocratie du monde se sera livré sans rire, dans la seconde moitié du vingtième siècle, sur le caractère de la femme, sur sa pensée, sur son sexe, sur sa constitution physique et psychique, sur sa nature plus ou moins sentimentale, et ainsi de suite!

A l'heure actuelle, «l'argument» – et il faut placer ce mot entre guillemets – essentiel des adversaires du suffrage féminin est celui qu'on résume en cette formule commode et fausse: «La femme au foyer!»

Je ne vais pas reprendre tout ce qui a été dit à ce sujet sur l'évolution du rôle de la femme et de la famille du point de vue historique, juridique et économique. Je voudrais me borner à des constatations de simple bon sens.

Personne ne conteste le rôle fondamental de la femme en tant que mère, en tant qu'éducatrice, en tant qu'épouse. Personne ne conteste son rôle essentiel au foyer. Personne ne conteste le rôle de la famille au sein de la société. Et le Parti du travail, je le souligne, l'admet et l'affirme pleinement. Nous pensons même, contrairement à d'autres, contrairement, par exemple, au message du Conseil fédéral, que loin de s'acheminer vers une «désagrégation croissante» de la famille, l'humanité évolue progressivement vers une conception plus élevée, vers une conception supérieure de la famille, laquelle ne sera plus fondée sur des notions d'intérêt, sur des préoccupations d'ordre économique (héritage, affaires, etc.), mais qui est appelée à devenir, au stade du socialisme et du communisme, l'union d'êtres libres et égaux, fondée exclusivement sur une entente réciproque, sur des sentiments partagés, sur des goûts et sur des besoins complémentaires.

Mais en quoi donc l'exercice des droits politiques par la femme l'empêchera-t-il de jouer son rôle au sein de la famille? Les adversaires du suffrage féminin raisonnent toujours comme si d'un seul coup les 2 275 000 femmes suisses allaient toutes consacrer leur existence entière à la vie politique, comme si elles allaient toutes ensemble entrer aux Chambres, aux parlements cantonaux ou dans les autorités communales.

Or, le bon sens le plus élémentaire indique que les femmes exerceront leurs droits politiques dans les mêmes conditions, dans les mêmes proportions que les hommes. C'est-à-dire que ce qu'on appelle «la politique» ne sera, pour l'immense majorité d'entre elles, comme elle l'est actuellement pour l'immense majorité des hommes, qu'une occupation secondaire qui ne prendra qu'une infime partie de leur temps, de même qu'elle ne prend aujourd'hui qu'une infime partie du temps de la grande masse des citoyens masculins.

Il est donc parfaitement faux, sur le plan concret, pratique, de la vie quotidienne, de prétendre que le suffrage féminin porterait préjudice au «foyer» et que la femme ne pourrait exercer ses droits politiques sans négliger son activité familiale.

Est-il besoin de faire remarquer, d'autre part, qu'il y a en Suisse une moitié des femmes majeures qui exercent une activité professionnelle? Et que cette activité professionnelle est, par la force des choses, autrement plus absorbante que le dépôt intermittent d'un bulletin de vote dans l'urne ou même que la participation, une ou deux fois par an, à une assemblée électorale? Or, on n'a pas encore remarqué que cette circonstance ait entraîné la disparition de la famille dans notre pays. Et pourtant, si on écoutait les adversaires du suffrage féminin, il faudrait logiquement renvoyer au plus vite ces 850 000 femmes à leur foyer. Ils savent eux-mêmes que c'est matériellement impossible.

Faut-il ajouter encore qu'il n'y a en Suisse que 40% de femmes mariées? En quoi les autres – et en particulier le demi-million de femmes majeures qui sont célibataires – pourraient-elles, de toute façon, porter préjudice au foyer qu'elles n'ont pas en exerçant leurs droits politiques?

On feint de s'alarmer devant les affreux conflits qui, prédit-on, vont résulter de divergences politiques au sein de la famille. Mais on ne renonce pas au droit de vote masculin parce qu'il y a ou parce qu'il pourrait y avoir des discussions politiques entre frères d'opinions différentes ou entre père et fils, ou entre oncle et neveu. Souhaitons seulement qu'il n'y ait jamais dans un ménage de sources de conflits plus mesquines ou plus sordides que des divergences politiques ...

Les adversaires du suffrage féminin se lamentent aussi – on me permettra de dire que ce n'est pas sans une bonne dose d'hypocrisie – à l'idée que la femme va se «gâter» en se mêlant à la lutte politique. Il est tout de même singulier de ne voir invoquer une conception aussi idéale et aussi éthérée de la Femme, avec une majuscule, que lorsqu'il s'agit de lui contester et de lui refuser ses droits les plus élémentaires! Parce qu'enfin, nombre de ceux qui prétendent ainsi vouloir protéger la femme contre les promiscuités avilissantes de la lutte politique ne se préoccupent pas beaucoup d'elle lorsqu'elle est «gâtée» par la lutte pour la vie, par les salaires de misère, par les travaux pénibles, par l'insuffisance des assurances sociales, par une protection incomplète, par les inégalités flagrantes dont elle est victime sur le plan professionnel, sur le plan juridique, sur le plan social!

Lors du débat au Conseil des Etats sur le projet gouvernemental, il s'est trouvé un distingué représentant du canton d'Argovie qui a eu le mérite de rassembler dans son intervention et de concentrer en quelque sorte toutes les espèces de faux motifs et d'arguments irrationnels qui sont à la base de l'opposition au suffrage féminin, y compris – chose admirable – le «travail supplémentaire» qu'imposerait le suffrage féminin à la malheureuse femme suisse! Et cet honorable conseiller aux Etats, M. Stöckli, évoquant avec angoisse les sombres perspectives d'une participation des femmes et des filles d'Argovie aux passions communales déchaînées de son canton, conclut par cette exclamation pathétique et significative: «Que Dieu nous garde, nous autres Argoviens, des conséquences d'une telle extension de la démocratie.» («Gott behüte uns Aargauer vor den Folgen einer Ausweitung der Demokratie in der vorgeschlagenen Richtung!»)

Ainsi, tout en admettant bel et bien que le suffrage féminin est une extension de la démocratie, donc une question d'équité et de justice, il supplie le ciel d'empêcher sa venue! On ne saurait démontrer plus gentiment combien l'attitude de refus du droit de vote des femmes est dépourvue d'élément raisonnable et raisonné.

C'est qu'en réalité, ce refus ne revêt plus, à l'heure actuelle, qu'une seule forme: celle d'une opposition confuse, sentimentale, sans fondement justifiable, irraisonnée, fondée sur de vieux préjugés, sur de vieilles déformations, sur la crainte instinctive de troubler d'anciennes habitudes trop bien prises.

Et c'est pourquoi il est en fait si difficile de discuter sérieusement et valablement du problème. Dans le canton de Vaud, par exemple, lorsque la question du droit de vote des femmes en matière

communale a été soumise à la votation populaire en 1951, ses adversaires ont fait placarder une affiche illustrée qui représentait tout simplement des hommes attablés dans un café devant un «demi» et qu'une femme irascible, debout devant eux, menaçait du doigt! C'est à cela et rien qu'à cela que se réduisait donc finalement la noble notion de la protection de la famille et de la femme ange gardien du foyer! La démonstration manquait décidément de grandeur...

Le fait est que nous vivons encore sous le régime de la civilisation masculine qui consacre depuis des siècles la domination ou la prédominance de l'homme sur la femme. Elle a eu sans doute sa raison d'être historique. Mais elle est aujourd'hui en retard sur l'évolution de la société, sur le développement de la production, sur les mœurs et sur les idées, sur les nouvelles nécessités sociales.

Il est certain que d'importants progrès ont été accomplis en Suisse – davantage du reste dans certains cantons que sur le plan fédéral – du point de vue de l'égalité des droits entre les deux sexes, mais il n'en demeure pas moins qu'à nombre d'égards et dans des domaines décisifs, la femme suisse reste maintenue dans un état d'infériorité indiscutable par rapport à l'homme.

Sur le plan du droit civil, on peut en citer une série d'exemples. C'est le mari qui, à l'exclusion de la femme, est le chef de l'union conjugale (art. 160 Code civil). C'est le mari qui représente celle-ci et qui peut même retirer à la femme, pratiquement sans contrôle, les pouvoirs de représentation restreints dont elle dispose (art. 162–164). Dans le domaine de l'éducation des enfants, à défaut d'entente entre les parents, ce n'est pas la «femme au foyer», mais bien le mari qui tranche! (art. 274). La femme ne peut exercer de profession ou d'industrie qu'avec le consentement du mari. Et, au surplus, elle ne peut passer outre à un refus qu'en prouvant devant le juge que l'exercice de sa profession est commandé non pas par son intérêt propre, mais par celui de la famille (art. 167). Quant au régime matrimonial légal, il fait du mari un véritable patron. C'est le mari qui est le propriétaire et l'administrateur des biens matrimoniaux. Même les revenus de la femme et les fruits de ses apports deviennent la propriété du mari. A la dissolution du mariage ou au décès d'un des conjoints, le mari ou ses héritiers ont droit aux deux tiers du bénéfice (parce qu'il doit y avoir un bénéfice dans cette entreprise qu'est le mariage «bourgeois» ...), la femme à un tiers (articles 195, 200, 214), etc., etc.

Passons à la condition des très nombreuses femmes qui exercent une activité professionnelle et plus particulièrement à la condition des salariées. Le message du Conseil fédéral fixe leur nombre total à 640 000 pour 1950, c'est-à-dire à plus du tiers des femmes majeures. Mais si l'on se fonde sur les données plus récentes de l'A.V.S., on constate que c'est à 850 000 déjà que ce chiffre s'est élevé en 1956, ce qui représente une augmentation de plus de 30% en l'espace de 6 ans. Et il est plus que probable, contrairement à certaines considérations, que cette évolution va s'intensifier encore.

Or le principe «à travail égal salaire égal» est très loin d'être appliqué en Suisse. Et on se souvient que c'est pour cette raison que la Confédération n'a pas pu ratifier la convention de l'Organisation internationale du travail sur l'égalité de rémunération entre main-d'œuvre masculine et main-d'œuvre féminine. En effet, les salaires des femmes, pour un travail égal, sont inférieurs de 25%, de 30%, de 40% et même davantage à ceux des hommes. L'ouvrière, l'employée de banque, la vendeuse, l'institutrice sont ainsi moins rémunérées, souvent dans une proportion considérable que leurs collègues masculins, pour des prestations de même valeur. Et cela sans parler des salaires dérisoires et scandaleux d'innombrables travailleuses à domicile.

Il faut relever que cette différence de traitement règne notamment avec rigueur au sein de l'administration fédérale. Des dispositions réglementaires, des normes diverses y placent, entre autres, systématiquement, les femmes dans les classes les plus basses et les empêchent d'en sortir pour accéder à des fonctions supérieures.

D'une façon très générale, et tout en tenant compte d'heureuses exceptions, on doit constater enfin que, du point de vue de la formation professionnelle, la femme se voit destinée d'emblée à des fonctions qui sont de préférence d'ordre subalterne.

On ne saurait, en résumé, trop insister sur la lourde infériorité de traitement dont la femme salariée est encore l'objet en Suisse sur le plan professionnel et sur celui de la rémunération du travail.

Et enfin, il est nécessaire de faire allusion à une question qu'on oublie trop souvent, celle des femmes seules. En effet, s'il est par définition une situation difficile, même dans notre petit pays, dans nos petites villes, dans le cadre de notre vie publique sans vastes remous, c'est bien celle de la femme isolée, et plus encore lorsqu'elle a charge d'enfants. La femme seule, sans protection, sans appui, dont les ressources sont modestes et qui, au surplus, n'est même pas une électrice – car cela compte, qu'on le veuille ou non, dans un tel cas – est celle qui trouve devant elle le plus de portes fermées, qui rencontre le plus d'indifférence, qui se heurte aux plus lourdes difficultés. C'est si vrai que c'est devenu une sorte d'axiome: «Que voulez-vous qu'elle fasse?, dit-on, c'est une femme seule!»

Or, en 1950, d'après les statistiques officielles, on comptait en Suisse, sur 1 735 000 femmes majeures, le nombre considérable de 722 000 femmes seules, dont 465 000 célibataires, 212 000 veuves, 45 000 divorcées, ce qui représente plus de 41%. Et si l'on se livre au même calcul pour les femmes de 18 ans et plus, on obtient une proportion de 44% de femmes seules. C'est dire toute l'importance du problème.

Il est bien entendu que ce n'est pas l'introduction du suffrage féminin qui, à elle seule, permettra de remédier à cet ensemble de défauts ni de mettre un terme final aux inégalités juridiques, sociales, professionnelles dont la femme est victime. Ce serait s'abandonner à une illusion que de le supposer. Mais il est incontestable, par contre, qu'elle pourra largement et efficacement y contribuer. Il est bien évident que la seule entrée en vigueur du droit de vote des femmes permettra – ou même imposera – l'étude d'une série de questions, qu'elle accélérera la solution de divers problèmes, qu'elle forcera l'attention sur certains domaines. Les femmes se préoccuperont nécessairement de la protection de

la mère et de l'enfant, du développement des crèches et des jardins d'enfants, des allocations familiales, du logement, etc. Et il n'est pas interdit de penser que, peut-être, l'assurance-maternité aurait déjà trouvé une solution si les femmes étaient électrices...

Mais en dehors de ces considérations et avant toute autre chose, il y a trois raisons déterminantes pour lesquelles le Parti du travail s'est toujours prononcé, et continue à se prononcer, en faveur de l'introduction du droit de vote des femmes.

C'est tout d'abord parce qu'il s'agit pour lui d'une question de justice et d'équité. Il est inconcevable, en effet, que lorsqu'un jeune homme de 20 ans possède ses droits politiques, celle qui l'a conçu, qui l'a mis au monde, qui l'a nourri, qui l'a élevé ne soit pas au moins son égale en droit. Il est inconcevable, au XXe siècle, que le seul fait d'appartenir à un sexe différent puisse faire d'un homme un citoyen libre et d'une femme une mineure.

C'est ensuite parce que l'introduction du suffrage féminin permettra d'élever le niveau d'une démocratie qui n'est encore que partielle et incomplète. Parler de suffrage universel tant qu'il ne s'étend pas aux femmes est un non-sens. Obliger les femmes à payer des impôts sans leur donner le droit de vote, ce n'est pas autre chose qu'une trahison de la démocratie dans un pays où le citoyen actif a le droit de décider lui-même du régime fiscal. Un ordre social démocratique ne peut pas, aujourd'hui, ne pas reconnaître aux femmes, dans les faits, le droit de participer directement à la vie politique, à l'élaboration des lois, à l'administration des affaires publiques.

Et enfin, la troisième raison qui détermine l'attitude du Parti du travail, c'est qu'il s'agit d'accomplir un progrès politique et social qui est inséparable du développement même de la société humaine. Qu'on le veuille ou non, que d'antiques préjugés s'y opposent ou pas, la femme suisse conquerra tôt ou tard ses droits politiques comme les femmes de l'écrasante majorité des autres Etats dans le monde ont déjà conquis les leurs. Il n'est au pouvoir de personne de les en empêcher. Ce sont les lois de l'histoire, les lois de l'évolution sociale qui l'imposeront et qui, du reste, ont déjà largement commencé à l'imposer. Vouloir freiner ce mouvement est non seulement vain, c'est commettre la faute de s'opposer à la marche irrésistible du progrès humain.

Nous voterons donc les propositions du Conseil fédéral et de la majorité de la commission. Nous nous rallierons également à la proposition de la majorité de ne pas augmenter le nombre des signatures requises pour le referendum et l'initiative. Ceci parce qu'il est nécessaire, à notre avis, que le peuple ne se prononce, lors de la votation à venir, que sur la seule question de principe de l'introduction du suffrage féminin. Ce serait une erreur que de lui soumettre en même temps un autre problème. Lorsque sa volonté sera connue sur l'objet précis du droit de vote des femmes, il sera toujours temps de revenir, comme le demande la motion de la commission, sur le nombre des signatures à prévoir. Le Parti du travail votera l'entrée en matière et le projet.

M. **Chamorel:** Les partisans et les adversaires du suffrage féminin se jettent à la tête un certain nombre d'arguments, qui sont toujours les mêmes, et qui ont été déjà abondamment discutés.

Je ne reprendrai pas ici ces arguments, pour les combattre ou pour les invoquer. J'ai la conviction, en effet, qu'ils ne jouent dans le débat qu'un rôle tout à fait secondaire et que ni les uns ni les autres ne sont déterminants.

Peu importe, en effet, que, selon les uns la femme doive avant tout se consacrer à son foyer et à ses enfants, du moment qu'une quantité de femmes ne sont pas mariées et n'ont, par conséquent, ni enfants à élever, ni foyer à garder. Peu importe également que, selon les autres, la femme d'aujourd'hui soit émancipée et qu'elle participe à la vie professionnelle au même titre que les hommes. Il convient de ne pas généraliser et cet état de choses est encore bien loin de constituer chez nous une règle absolue. Peu importe, enfin, qu'aux dires des adversaires du suffrage féminin la femme ne soit pas mûre pour l'exercice des droits politiques. Cela est vrai sans doute de la plupart des femmes mais, à l'époque, c'était aussi le cas de la plupart des hommes, et à l'heure actuelle encore nombre d'entre eux pourraient donner lieu à la même observation.

La question ne saurait être résolue à l'aide de considérations de ce genre ou de données statistiques. En réalité, le problème est ailleurs: il est dans l'idée qu'on se fait, dans la conception que l'on a de la vie, des mœurs et de la vocation humaine. Aux yeux des uns, les hommes et les femmes obéissent à un destin qui n'est pas identique, mais bien complémentaire. Chacun d'eux, par conséquent, a ici-bas sa mission à remplir. Pour les autres, au contraire, de telles conceptions appartiennent à des temps révolus. Ceux-là appellent de leurs vœux de nouvelles formes sociales, vers lesquelles nous semblons d'ailleurs nous acheminer et où, toutes barrières abolies, on verra les hommes et les femmes, telles des fourmis supérieures, accomplir côte à côte des besognes identiques, dans un monde livré au collectivisme intégral.

Je n'entends pas prendre parti dans cette controverse et me faire ici le champion des conceptions traditionnelles ou des idées nouvelles qu'on veut leur opposer. J'entends simplement souligner que c'est là, à mon avis, que gît le véritable problème. Ce problème est, au fond, d'ordre moral, philosophique, je dirai même religieux. Chacun le résout dès lors à sa manière, d'après ses convictions personnelles et intimes. C'est pourquoi la question soulève et soulèvera toujours d'interminables discussions.

Celà dit, il me paraît nécessaire de dire ici quelques mots de l'argument numéro un des féministes, cet argument qu'on nous ressasse à loisir et qui consiste à invoquer l'exemple de l'étranger. On nous dit: «Le suffrage féminin a été introduit dans la plupart des Etats, en Europe et ailleurs; non seulement il existe chez nos proches voisins, mais de jeunes Etats, tels que l'Inde, les Philippines ou le Pakistan l'ont introduit à leur tour. Et la Suisse demeure seule réfractaire, en compagnie de l'Arabie Séoudite et du Nicaragua.» Et c'est tout juste si l'on ne nous représente pas la chose comme un opprobre et une honte, comme une tache dans notre honneur national!

Rien n'est plus artificiel que cette façon de présenter les choses. Il faut rappeler tout d'abord que

si le suffrage féminin n'a pas réussi jusqu'ici à s'implanter en Suisse, c'est parce qu'il s'est heurté à des obstacles d'ordre politique et constitutionnel qui existent chez nous, et qui n'existent pas ailleurs. Mais ensuite et surtout, il ne faudrait pas oublier que pour être significatives et valables, les institutions doivent refléter réellement un certain état des mœurs. Une république nègre peut instituer le suffrage féminin, elle n'en restera pas moins une république nègre. Tandis que la Suisse a multiplié les signes et les preuves de sa maturité politique, alors même que les femmes n'y votent pas.

Dès lors, et si nous sommes demeurés plus attachés qu'ailleurs à certains modes de vivre ou de penser, je ne vois pas qu'il y ait là quelques chose de honteux ou de déshonorant. Nous avons d'autant moins de raison d'en rougir que la condition des Suissesses, que je sache, n'est certainement pas inférieure à celle des autres femmes, même si cette condition n'est pas assortie du titre d'électrice. Là où ce titre est décerné, d'ailleurs, il ne recouvre souvent qu'une réalité fort mince; il est même parfois purement illusoire. Mieux vaut dans certains cas être l'élue d'un seul homme que celle de 20 000 électeurs, et je ne donnerais pas les droits d'une Suissesse qui ne vote pas contre ceux d'une électrice des pays satellites, par exemple. Peu importe, par conséquent, ce qui se fait à l'étranger. Ce qui importe, c'est de savoir si, chez nous, étant donné nos institutions particulières, notre façon de vivre et nos mœurs, il serait normal aujourd'hui que les femmes aient le droit de vote. Une chose en tout cas est certaine, c'est que la question se pose, qu'elle se pose même depuis longtemps, et que l'on ne saurait tarder davantage à la soumettre au vote du peuple et des cantons. La réponse sera probablement négative, mais elle nous fournira d'utiles indications sur l'état de l'opinion: là où le suffrage féminin aura réuni une imposante majorité, il faudra l'introduire dans la commune ou le canton; et dans les régions où il se heurtera à une forte opposition, la preuve au moins sera faite que là, en tout cas, il ne répond pas plus à un désir qu'à une nécessité. C'est dans ce sens et dans cet esprit que, pour ce qui me concerne, je voterai le projet du Conseil fédéral.

Après ces considérations d'ordre général, permettez-moi maintenant de formuler quelques réserves sur un point particulier: il s'agit du droit de vote des étrangères qui acquièrent la nationalité suisse par l'effet du mariage. Le Conseil fédéral s'est préoccupé de cette question. Tout en déclarant que celle-ci relève davantage de la loi d'application que du texte constitutionnel, il nous a laissé entrevoir cependant la solution qu'il envisage de lui donner. Cette solution consiste à imposer un délai d'attente à ces nouvelles compatriotes, mais cela pour l'éligibilité seulement, et non pour le droit de vote et pour le droit d'élire. Je ne saurais en aucune manière me déclarer d'accord avec une telle réglementation. Je ne vois pas, en effet, ce qui peut justifier cette discrimination dans l'exercice des droits politiques; et je ne vois pas non plus pourquoi on autoriserait en pareil cas l'exercice immédiat d'une partie de ces droits. Le Conseil fédéral fonde sa manière de voir sur le fait que, d'après lui, les électrices de cette catégorie ne représenteront qu'une très faible partie du corps électoral: leur contingent annuel serait de l'ordre de 5000, ce qui ne représente guère qu'une proportion de 2 pour 1000. Or, ce qui importe dans le cas particulier, ce n'est pas le contingent annuel de ces nouvelles électrices mais bien le nombre total qu'elles atteindront durant la période d'adaptation. Si l'on admet que cette période doit être d'une durée égale à celle qui est imposée en cas de naturalisation, c'est environ 60 000 électrices d'origine étrangère, soit une proportion supérieure au 5% des femmes exerçant le droit de vote qu'il nous faut prendre en considération. Et cette proportion est encore plus forte si l'on tient compte des Suissesses qui, durant la même période, auront inversement perdu leur qualité de citoyennes par suite de leur mariage avec un étranger. Comme ces électrices, au surplus, ne seront pas réparties d'une façon uniforme sur le territoire de la Confédération, il pourra fort bien arriver qu'ici ou là, dans tel canton ou dans tel autre, elles constituent une partie nullement négligeable du corps électoral.

A eux seuls, messieurs, ces chiffres sont de nature à faire réfléchir. Mais ce qui me paraît surtout déterminant, ce n'est pas le nombre de ces électrices. C'est la question de principe que soulève leur participation immédiate et soudaine à la vie publique de notre pays. Il n'est pas admissible qu'au lendemain de son mariage avec un Confédéré, une étrangère qui n'a jamais vécu chez nous puisse d'emblée y exercer le droit de vote. Pour acquérir ce droit, les hommes d'origine étrangère doivent remplir, eux, toute une série de conditions: ils doivent être fixés dans le pays depuis douze ans au moins, ils doivent franchir ensuite le triple cap de l'autorisation fédérale, de l'agrégation à la bourgeoisie et de l'octroi du droit de cité cantonal. Et lorsqu'ils arrivent au bout de ces formalités longues et coûteuses, il leur arrive parfois d'essuyer un échec.

Personne, messieurs, n'a jamais contesté la légitimité de ces diverses précautions, qui sont d'ailleurs indispensables. Il ne saurait être question, par ailleurs, de donner sans autre formalité le droit de vote aux étrangers qui ont épousé des Suissesses. Et pourtant, une telle mesure ne serait pas plus illogique que celle à laquelle le Conseil fédéral se propose de recourir.

Il me paraît nécessaire que le gouvernement veuille bien nous donner dès maintenant à ce sujet des assurances formelles. La question revêt, en effet, une certaine importance, et il serait regrettable qu'après avoir voté l'article constitutionnel nous soyons exposés à avoir des surprises sur ce point.

Präsident: Die Rednerliste ist damit erschöpft. Herr Leuenberger verzichtet auf das Wort, in der Annahme, dass die Meinungen gemacht seien und nicht mehr sehr viel Neues beizufügen sei.

Bringolf-Schaffhausen, Berichterstatter: Ich danke allen, die sich an der Diskussion beteiligt haben, vor allen Dingen den Herren Wick, Rohr und Hackhofer, das heisst also jenen Herren, die sich für Nichteintreten aussprachen, weil sie durch ihre Haltung und durch ihr Votum dem Rate Gelegenheit gaben, sich auch mit den ablehnenden Auffassungen auseinanderzusetzen. Ich selbst habe keine geschichtlichen und rechtsphilosophischen Betrachtungen mehr anzustellen. Die Dis-

kussion hat das erschöpfend besorgt. Es ist tatsächlich so, dass es schwierig wäre, zu der Häufung von teilweise guten, manchmal sogar ausgezeichneten Argumenten Neues beizutragen.

Wenn ich also noch einige Bemerkungen mache, so erheben sie nur den bescheidenen Anspruch, allgemeiner Natur zu sein. Ich bin immerhin überrascht, dass die Herren, die Eintreten ablehnen, die Mitglieder unseres Rates und die Stimmberechtigten unseres Volkes, beinahe, nicht vollständig, sich in zwei Gruppen aufteilen. Nach ihrer Auffassung sind alle diejenigen, die für Eintreten sind, die für eine Entscheidung über den Verfassungsartikel plädieren, die für die politische Gleichberechtigung der Frau überhaupt sich einsetzen, nicht in der Lage, das Gefühlsleben der Frau, ihr tieferes und tiefes Wesen, ihre besondere Eigenart und deshalb auch ihre besondere Stellung in unserem Lande zu begreifen. Ich würde auch zu denen gehören, die gar kein oder zum mindesten nur ein begrenztes Verständnis für die Feinheit, für die Zartheit, für die Tiefe der Gemütsveranlagung der Frau besitzen; im Gegenteil, ich würde also, wenn ich recht verstanden habe, zu denen gehören, die brutal und rücksichtslos die Frau aus ihrer, ich möchte fast sagen traumhaften Stellung in unserem Lande herunterreissen wollen in die Tiefen der Politik, in den Sumpf der eidgenössischen Alltäglichkeit, in all das, was wir Männer täglich und stündlich sozusagen als ein fast etwas übles und schmutziges Handwerk betreiben. Sie werden sagen, das sei leicht übertrieben. Aber als ich unsern verehrten Kollegen Wick hörte, ist mir die ganze Romantik des 19. Jahrhunderts erschienen, die Romantik, die an Schiller und seine wunderbaren Verse über die Frau und ihre Rolle im Hause und ausserhalb des Hauses, die an Goethe, den alten wie den jungen, aber mehr noch den alten Goethe erinnert, die an Heinrich Heine und seine schmerzlichen Lieder erinnert, von einem uns allen einst besonders sympathischen Gefühlsüberschwang, die aber auch erinnert an die Romantiker des 19. Jahrhunderts überhaupt, also an eine Zeit, da wir noch nicht in der Lage waren, wenn wir nach Hause kamen, den elektrischen Schalter zu drehen, um Licht zu haben, den elektrischen Schalter zu drehen, um den Kochherd eingeschaltet zu haben, oder da wir auch noch darauf verzichten mussten, mit Vehikeln, wie die Motorisierten es sind, in der Welt herumzufahren, gar nicht zu reden von dem Fehlen anderer wichtiger Institutionen und Einrichtungen der Zivilisation, auf die wir heute nicht mehr verzichten können. Da habe ich mir natürlich in der vergangenen Nacht ernstlich an die Brust geklopft und mir gesagt: Du bist doch wahrscheinlich schon ganz tief hinabgestiegen in die Abgründe unseres eidgenössischen Alltags, und vielleicht findest du den Weg gar nicht mehr hinauf in die Höhen, in die uns die Gegner des Eintretens führen wollen! Aber dann habe ich wieder ein anderes Bild vor meinen Augen gesehen, besonders als ich an das Wort unseres verehrten Kollegen Herrn Rohr dachte, der von der königlichen Frau und ihrer heutigen Stellung in unserer Gemeinschaft sprach. Ich sah einige königliche Frauen – nicht nur Direktionssekretärinnen (Heiterkeit) –, aber ich sah Frauen, die in der Eisenindustrie arbeiten und die in der Mittagspause von der Arbeit an Gesicht und Händen geschwärzt sind, weil sie neben den Gussputzern arbeiten; Frauen, die zu Hause Mütter sind, die Kinder haben, die ich verehre, die aber leider nicht darauf verzichten können, neben ihrem Manne bei harter Arbeit mitzuhelfen, ihr Brot zu verdienen. Ich sah Frauen, die den Königinnen als Waschfrauen dienen, vielleicht weil man noch nicht in der Lage war, eine moderne, bequeme Waschmaschine anzuschaffen, weil man es noch vorzieht, dass Waschfrauen und Spettfrauen zu Diensten stehen gegen einen bescheidenen Lohn. Ich sah Frauen, die mit Lauge und Bürste Bauten reinigen, öffentliche Gebäude in Ordnung halten, wenn wir nach Arbeitsschluss die Büros verlassen und nach Hause gehen, zu unseren Frauen, zu den Königinnen unserer Herzen. Denken Sie doch auch ein bisschen daran, dass mit der Romantik allein das Bild der Realität unserer Zeit nicht erfasst wird.

Ich würde mich ja freuen, wenn es so wäre, dass alle Männer unseres Landes – ich sage alle, gleichgültig ob sie Anhänger oder Gegner des Frauenstimmrechtes sind – nach dieser Debatte hier im Nationalrat dafür eintreten wollten, nicht nur in ihrem eigenen Familienkreis (das nehme ich ohnehin an, und daran zweifle ich nicht im geringsten), sondern auch ausserhalb dieses Kreises, dass die Männer unseres Landes ihre Frauen immer und zu allen Zeiten so behandeln, als ob sie – die Männer – geborene Gentlemen wären, dass sie den Frauen nie und zu keiner Zeit ein Unrecht tun, sondern immer Verständnis haben für ihre schwierige Lage, ihre Aufgabe und ihre Arbeit innerhalb und ausserhalb des Hauses und sie vor allen Dingen nie etwa – entschuldigen Sie den Ausdruck – dadurch herabwürdigen, dass sie sich abends von zuhause verabschieden, um ihrem Spiel, dem landesüblichen Jass, nachzugehen und die Frau zuhause mit den Kindern sitzen lassen; dass diese Männer aber auch nie irgendwo dabei sind, in Stadt oder Land, wo über die Frauen leicht abfällige, leicht humoristische oder leicht verletzende Bemerkungen gemacht werden, deshalb nämlich, weil diese Männer alle Gentlemen sind und das nicht ertragen, weil sie eben die Frauen schätzen, achten und ehren.

Sehen Sie, man sollte meines Erachtens einige derartige Schlussfolgerungen aus einer solchen Debatte ziehen, und man sollte eine leichte Gewissenserforschung vornehmen und sich dann vielleicht fragen: Habe ich wirklich das Recht, in dieser Art und Weise Stellung zu nehmen (gleichgültig ob dafür oder dagegen)? Wenn man dann vor seinem eigenen Gewissen diese Frage bejahen kann, um so besser, um so erfreulicher. Dies einige allgemeine Bemerkungen.

Darf ich noch eine kleine Bemerkung anbringen zu den begreiflichen und für mich verständlichen Ausführungen unseres geschätzten Kollegen Odermatt, als besorgter Angehöriger und Vertreter eines Landsgemeindekantons? Ich bemühe mich, Verständnis zu haben, aber ich muss leider Herrn Odermatt sagen: Seine Meinung, wonach die Landsgemeinde keine Änderung ihrer heutigen Struktur und ihres heutigen Wesens verträgt, lässt sich doch wohl kaum mit unserer Zeit und mit der Entwicklung vereinbaren. Ich bemühe mich auch, obwohl ich

nicht aus einem Landsgemeindekanton stamme und mir das vielleicht etwas schwerer fällt als Herrn Odermatt, die Gefühle und die traditionellen Empfindungen des Vertreters eines Landsgemeindekantons zu verstehen. Aber auch vor den Landsgemeindekantonen hält die Zeit nicht still; ob in 50 oder 100 Jahren die Landsgemeindekantone noch immer den Frauen die politische Gleichberechtigung verweigern können, ist eine ganz andere Frage.

Schauen Sie doch unsere heutige Jugend an. Sie ist nicht schlechter und nicht besser als die Jugend zu allen Zeiten. Ich würde in dieser Beziehung alle anderen Feststellungen, Behauptungen oder Klagen ablehnen. Aber wenn ich so über Land gehe (nicht nur in den Städten) muss ich doch zugeben, dass unsere jungen Mädchen vom 14. Altersjahre an (ich rede jetzt gar nicht von den jungen Knaben) sich ganz anders kleiden, als das der Fall war, als wir 14 oder 15 Jahre alt waren. Wenn rein äusserlich in der Bekleidung und der Frisur, der Art und Weise des Sichgebens in unserer Zeit, als wir 14-, 15- oder 16jährig waren, der Widerspruch zwischen jung und alt so gross gewesen wäre, wie er heute ist, so wäre – davon bin ich überzeugt – durch unser Land ein Klagelied über die „Verderbnis der Jugend" gegangen. Keine Rede von einer Verderbnis, die Jugend ist durch die Zeit und die Entwicklung anders geworden. Wenn heute in einer Familie, deren Vater und Mutter ehrenwerte Bürger sind und die Tradition hochhalten, die Tochter in Hosen und mit einem Rossschwänzli antritt, dann erschrickt niemand mehr in der Familie, während man vielleicht früher erschrocken wäre; und wenn sie mit einem Klämmerlisack herumläuft, findet man das durchaus in Ordnung. Man sagt sich höchstens, das hätten wir in unserer Jugend wahrscheinlich nicht getan; aber die Zeiten haben sich geändert. Wenn unsere Jungen besser Bescheid wissen über die Automarken als wir Alten, obwohl wir vielleicht selbst Autofahrer sind, liegt doch auch darin ein Zeichen der Zeit, und ich sage: Diese Jugend, ich denke jetzt an die jungen Mädchen, erwartet von uns (auch wenn sie noch nicht reif sind, um das, worum es hier geht, voll zu würdigen und zu verstehen), die wir hier sitzen, Verantwortungen übernommen haben und Verantwortungen tragen, dass wir vorausschauend erkennen, was richtig und notwendig ist, und dass wir nicht in unserer Gedankenwelt und unserer Vorstellungswelt rückwärts orientiert die Probleme behandeln und entscheiden, sondern vorausschauend zu begreifen versuchen, was kommen wird und was kommen muss und in diesen Zusammenhängen die politische Gleichberechtigung von Frau und Mann verstehen.

Die Zeit – wir haben es während der ganzen Debatte wiederholt festgestellt – steht nicht still und wird nicht stille stehen, und die Stunde ist gekommen, um auch in unserem Lande, mit unseren Mitteln und gemäss unseren Methoden eine Entscheidung zu treffen. Eine grosse Verantwortung ist in die Hände und in die geistige Haltung der Männer gelegt. Mit Recht – Sie haben mein Eintretensvotum gehört – lehnen wir Vergleiche mit dem Ausland ab, wenn man uns kritisiert, weil wir angeblich noch etwas im Rückstand sind in der politischen Gleichberechtigung von Frau und Mann. Anderseits aber bitte ich Sie, daran zu denken, dass gerade weil die Entscheidungen in unserem Lande gemäss unseren Institutionen und unseren verfassungsmässigen Voraussetzungen getroffen werden müssen, die Verantwortung der Männer, die das Stimmrecht haben, um so grösser wird. Ich glaube, wenn darüber gründlich nachgedacht wird, wenn die Überlegungen darüber auch in die Tiefe und Weite gehen, dann kann die Entscheidung nur für die politische Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne ausfallen.

M. **Primborgne,** rapporteur: Nous ne pouvons pas reprendre point par point les discours de nos collègues qui se sont exprimés contre l'entrée en matière. Cela équivaudrait à exposer à nouveau les arguments contenus dans notre rapport, concluant à accorder les mêmes droits et les mêmes devoirs aux Suisses et aux Suissesses, en matière d'élections et de votations fédérales.

Sur l'idée que nous nous faisons de la situation de la femme dans la société contemporaine, nous divergeons, et le débat auquel nous avons assisté n'a certainement pas beaucoup modifié nos convictions réciproques. Les uns la voient par trop reine du foyer, les autres par trop dans les usines. Un fait est certain, c'est que sa condition s'est profondément modifiée.

Les orateurs se sont, du reste, mutuellement répondu, en sorte que le rapporteur de la majorité, dont on connaît l'option, ne saurait trancher le débat.

Il est pourtant clair, nous semble-t-il, que, tout en étant très sensible à des objections d'ordre moral, on ne peut retenir pour convaincants les arguments qui font état des dangers courus par les femmes, la famille et son unité, si le peuple décide de ce changement dans nos habitudes! Ainsi que nous l'avons remarqué, ces craintes laissent entendre que l'exercice des droits politiques pour les femmes serait vraiment très différent de celui des hommes. Dans leur immense majorité, ces derniers ne sont guère gênés dans leurs activités professionnelles et leurs devoirs familiaux par l'exercice de la démocratie, telle que nous la connaissons. Compte tenu des différences sur lesquelles nous nous sommes largement exprimés, il serait quand même paradoxal qu'il en fût autrement pour les femmes! De même, nous avons parlé de l'égalité de traitement sans omettre de vous rappeler qu'il serait faux de sacrifier à une extension exagérée, qui prétende tout traiter également!

On nous a paru disposé, dans quelques-uns des exposés entendus, à considérer les revendications féminines en vue de l'obtention des droits politiques comme une revendication tendant au nivellement. En réalité, il s'agit uniquement de savoir si l'appartenance au sexe féminin est une inégalité de fait essentielle, dans le sens où l'entend le Tribunal fédéral, c'est-à-dire «d'après les principes reconnus de l'ordre juridique et étatique en vigueur».

Nous nous sommes assez longuement exprimé sur ce point et de manière détaillée, dans notre rapport, pour nous dispenser d'y revenir. Nous estimons pouvoir résumer fort bien cet aspect du problème par deux phrases du professeur Kägi:

«D'après les conceptions juridiques actuelles, l'inégalité de fait tenant au sexe ne peut plus être

considérée comme une inégalité «essentielle» au sens de l'article 4 de la Constitution et propre à justifier l'exclusion de la femme des droits politiques.» «Aujourd'hui, l'égalité politique de la femme est un principe fondamental de tout Etat de droit démocratique; il est reconnu comme tel par le droit public de presque tous les Etats du monde. En droit des gens également, ce principe est largement reconnu sur le plan européen et sur le plan universel.»

Notre collègue, M. Gnägi, a fait une proposition, qui n'a pas été étudiée par votre commission. Datée du 17 mars, elle demande de «renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat d'examiner, en liaison avec la question du suffrage féminin, celle d'une application plus réservée de la démocratie directe.»

Nous estimons pouvoir relier cela aux préoccupations de vos commissaires, qui ont traité du problème de l'augmentation du nombre des signatures requises pour l'exercice du droit de referendum et d'initiative! Une majorité d'entre eux a insisté pour qu'aucun autre problème ne soit lié à la consultation populaire qui nous occupe.

Si les idées développées par notre collègue devaient retenir l'attention de ce conseil, c'est pour elles-mêmes et non en relation avec nos présentes préoccupations qu'elles devraient l'être. Mais si l'on se réfère à nos discussions en séances de commission, il nous paraît fort peu probable que vous accordiez votre appui aux désirs de notre collègue. En tout état de cause, et sans porter de jugement sur les idées présentées, nous estimons que ce problème, comme celui de l'augmentation du nombre des signatures – dont nous reparlerons tout à l'heure – comporte des aspects politiques et psychologiques qui doivent être examinés en d'autres circonstances. C'est pourquoi nous pensons qu'il est indiqué de ne pas suivre la proposition qui nous est faite.

Permettez-moi quelques réflexions au sujet de l'intervention de M. Odermatt, qui a plaidé la cause des cantons à «Landsgemeinde». Il s'est dit peu rassuré par l'alinéa 4 de l'article 74 que nous soumettrons à vos suffrages.

Vu la position prise par la majorité de la commission, il n'est guère possible d'offrir des assurances supplémentaires à notre collègue. Dans notre rapport sur l'entrée en matière, nous n'avons fait qu'une allusion à ce problème, en faisant remarquer que l'introduction du suffrage féminin sur le plan fédéral n'était pas la plus bouleversante pour nos habitudes. Cette solution, en effet, n'atteint pas des coutumes auxquelles nous comprenons qu'on soit profondément attaché. Nous souhaitons, si le peuple se prononce favorablement, que de telles traditions cantonales ne soient pas mises en discussion. Elles ne pourraient l'être que par des populations qui les considèrent actuellement comme un patrimoine sacré; c'est dire combien la menace d'un changement reste relative.

L'intervention de notre collègue M. Clottu a déjà fait l'objet de notre attention dans le rapport sur l'entrée en matière. Nous avons dit que la position de la majorité de la commission ne nous permettait qu'une seule attitude: «en prendre acte». En l'occurrence, on peut bien le dire, c'est «ou bien ceci, ou bien cela»: Ou bien la Confédération institue le suffrage féminin en matière fédérale sans s'occuper du régime en vigueur dans les cantons, ou bien elle attend qu'un certain nombre de cantons aient instauré ce suffrage. Que la seconde des solutions, c'est-à-dire «cette réception d'institutions cantonales par la Confédération» soit traditionnelle, nul n'en disconvient. Toutefois, bien que les consultations cantonales donnent régulièrement des résultats qui montrent que la cause du suffrage féminin progresse, on ne peut conclure qu'un nombre élevé de cantons se détermineront favorablement ces prochaines années.

M. Clottu, qui est un partisan du suffrage féminin, est aussi préoccupé par le sort qui sera fait au projet sur le plan fédéral où nous le défendons. C'est tout le problème consistant à trouver une conviction dans la grande masse qui est en jeu ici. Celui, en somme, du *quantum* d'action, qui veut qu'une cause ait une certaine ampleur pour être admise par la majorité des citoyens. A ce titre, nous pensons qu'en engageant la procédure que comporte l'institution du suffrage féminin en matière fédérale, sans attendre que quelques cantons aient pris les devants, on encouragerait la cause, pour le cas où cette innovation n'aboutirait pas du premier coup. C'est un phénomène fréquent dans les démocraties et il ne signifie nullement que les causes discutées manquent de grandeur ou d'opportunité.

Pour les raisons que je viens d'indiquer, avancées également par le président de la commission, je vous recommande, après l'exposé de M. Feldmann, conseiller fédéral, de voter le projet tel qu'il vous est soumis par la majorité de cette commission.

Bundesrat **Feldmann:** Der Bundesrat hat in seiner Botschaft seinen Standpunkt dargelegt; ich freue mich darüber, dass von allen Seiten die Objektivität der Botschaft anerkannt wurde. Es kann sich nun sicher nicht darum handeln, hier den Inhalt der Botschaft gleichsam zu rekapitulieren. Es kann sich auch nicht darum handeln, von diesem Platze aus Argumente zu wiederholen, die von Ratsmitgliedern vertreten wurden, die auf der Seite des Entwurfes stehen. Ich habe mich mit den Einwänden, die gegen die Vorlage des Bundesrates vorgebracht wurden, auseinanderzusetzen.

Eine erste Vorfrage: Die Herren Nationalräte Grendelmeier und Lejeune haben neuerdings die Frage aufgeworfen, ob nicht das Frauenstimm- und -wahlrecht auf dem Wege der Interpretation eingeführt werden könne. Sie haben zur Begründung dieses Standpunktes auf Beispiele hingewiesen, die dartun sollen, dass man schon in andern Fällen den Weg der Interpretation beschritten habe. Diese Beispiele sind für die Angelegenheit, die wir hier behandeln, nicht schlüssig. Ihr Gegenstand lässt sich nicht vergleichen mit einer Frage von der fundamentalen Bedeutung des Frauenstimm- und -wahlrechtes, das zur Diskussion steht. Eine einlässliche Untersuchung der Justizabteilung über diese besondere Seite des Problems hat zu folgenden Schlüssen geführt: Das Bundesgericht hat die Einführung des Frauenstimmrechtes in kantonalen Angelegenheiten auf dem Wege der Interpretation immer, zuletzt im Juni 1957, auf das bestimmteste als unzulässig bezeichnet, und dabei hingewiesen auf die analoge Rechtslage bei der Auslegung von Artikel 74 der Bundesverfassung, für die es nicht

zuständig ist. Der Bundesrat hat weiter die Einführung des Frauenstimmrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten durch blosse Auslegung der entsprechenden Bundesgesetze ebenfalls konsequent abgelehnt. Ferner hat die Bundesversammlung ebenfalls die Einführung des Frauenstimmrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten durch blosse Auslegung der Bundesverfassung stets abgelehnt. Sowohl für das eidgenössische wie für das kantonale Recht vertritt im weiteren die wissenschaftliche Literatur sozusagen einstimmig die Auffassung, dass der Weg der blossen Interpretation nicht zulässig sei; sie hält dafür, dass die Einführung des Frauenstimmrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten nur auf dem Wege einer Verfassungsänderung möglich sei. Es kann also nach unserer Überzeugung kein Zweifel darüber bestehen, dass die Einführung des Frauenstimmrechtes nur über den Weg der Revision der Bundesverfassung, das heisst mit Zustimmung von Volk und Ständen erfolgen kann. Abgesehen von diesen rechtlichen Erwägungen geht es auch politisch gesehen nicht an, eine Neuerung von der grundsätzlichen Tragweite des Frauenstimm- und -wahlrechtes gleichsam durch eine Hintertüre in unser schweizerisches Staatsrecht hineinzupraktizieren. Die Herren Kommissionsreferenten haben auf diese Seite der Sache eindringlich aufmerksam gemacht. Wir kommen nun einmal nicht darum herum, heute die stimmberechtigte Bürgerschaft vor eine klare Situation und damit vor ihre Verantwortung zu stellen.

Eine zweite Vorfrage: Aus den Voten der Herren Nationalräte Wick und Gnägi konnte man entnehmen, dass eigentlich der Bundesrat mit seiner Botschaft vom 22. Februar 1957 und dem konkreten Antrag über die ihm gestellten Aufgaben hinausgegangen sei. Die Postulate, die den Ausgangspunkt für die Botschaft des Bundesrates bilden, hätten nicht eine konkrete Vorlage, sondern einen Bericht über die Angelegenheit verlangt. Wie liegen die Dinge? Artikel 102 der Bundesverfassung ordnet die Befugnisse und Obliegenheiten des Bundesrates: „Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten: 4. Er schlägt der Bundesversammlung Gesetze und Beschlüsse vor und begutachtet die Anträge, welche von den Räten des Bundes oder von den Kantonen an ihn gelangen." Der Bundesrat kann also jederzeit aus eigener Initiative, auch ohne Beauftragung durch eine Motion, auch wenn keine Postulate vorliegen, der Bundesversammlung Gesetze, Beschlüsse, auch Beschlüsse über Verfassungsänderungen, vorlegen, wenn er das für richtig und notwendig hält. Man darf sich also in diesem Punkte beruhigen; das Vorgehen des Bundesrates entspricht voll und ganz der Verfassung.

Nun zur Sache selbst. Aus der Debatte von gestern und heute haben sich allen Meinungsverschiedenheiten zum Trotz doch einige übereinstimmende Gesichtspunkte ergeben, nämlich:

1. Die ganz erhebliche grundsätzliche staatspolitische Bedeutung des Entscheides, der zu treffen ist, wird allgemein, ich möchte sagen hüben und drüben, anerkannt.

2. Vergleiche mit dem Ausland sind in vernünftigen Proportionen zu halten. Die Schweiz als stark ausgebaute Referendumsdemokratie mit allen Vorzügen, aber auch allen Erschwerungen, ist ein Sonderfall auch in der Frage des Frauenstimm- und -wahlrechtes.

3. Die Behauptung, die Schweizer Frauen seien gegenwärtig politisch vollständig rechtlos, besässen überhaupt keine Möglichkeit, auf die Bildung des Staatswillens einzuwirken, trifft nicht zu. Auch die Schweizer Frauen sind heute schon im Besitze der Freiheitsrechte, als da sind zum Beispiel die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Vereins- und Versammlungsfreiheit, die Freiheit der Presse, und sie machen, und mit Fug und Recht und erfreulicherweise, auch ausgiebig davon Gebrauch. Diese Tatsache ist hervorzuheben, namentlich gegenüber dem Versuch, die Schweizer Frauen im Vergleich zu autoritär-totalitär regierten Staaten als benachteiligt hinzustellen. Es gilt gerade in dieser Beziehung die richtigen Massstäbe zu wahren.

4. Das Schweizer Bürgerrecht steht bei den Schweizer Frauen heute schon, ohne Frauenstimm- und -wahlrecht, hoch im Kurs. Das zeigen vor allem die Erfahrungen mit den zugunsten der Frauen wirkenden Bestimmungen des neuen Bürgerrechtsgesetzes. Über alle diese Punkte besteht Übereinstimmung.

Die Meinungsverschiedenheiten beginnen bei folgendem Sachverhalt; die Schweizer Frau kann heute in öffentlichen Angelegenheiten zwar mitreden; aber sie kann in Sachfragen nicht mitentscheiden, und sie kann nicht in eidgenössische Behörden gewählt werden. Soll darin eine Änderung eintreten, oder soll es beim alten bleiben? Daran scheiden sich nun eben die Geister.

Die Kritik an der Vorlage des Bundesrates bewegt sich im wesentlichen in zwei Richtungen: Sie richtet sich gegen eine Einführung des Frauenstimmrechtes und Frauenwahlrechtes überhaupt, und sie richtet sich gegen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Weg, den Schweizer Frauen in eidgenössischen Angelegenheiten das Stimm- und Wahlrecht einzuräumen. In der Vertretung der oppositionellen Standpunkte ist mir ein gewisser Widerspruch aufgefallen: Man empfiehlt den Weg „von unten nach oben", das heisst von der Gemeinde über den Kanton zum Bund; aber gleichzeitig wird geltend gemacht, dass es in Gemeinden und Kantonen aus diesen oder jenen Gründen eben nicht gehe. Man warnt uns davor, mit der politischen Gleichberechtigung der Frau mit dem Manne auf eidgenössischem Boden die Frau in den „Staub der politischen Arena herabzuzerren", bleibt uns aber die Antwort schuldig auf die Frage: Ja, gibt es denn in den Kantonen und Gemeinden keine politische Arena, in der es zuweilen ja auch recht heftig und lebhaft zugeht, wovor man die Frauen auch behüten müsste, wenn man die Frauen von allen politischen Auseinandersetzungen prinzipiell fernhalten will?

Es ist geltend gemacht worden, die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes auf eidgenössischem Boden könnte einer gewissen Müdigkeit in der Ausübung unserer Volksrechte Vorschub leisten. Vor allem Herr Nationalrat Gnägi hat in dieser Richtung argumentiert und die Befürchtung ausgesprochen, die an sich schon schlechte Stimmbeteiligung könnte noch schlechter werden mit der Gleichberechtigung der Schweizer Frau. Die Beur-

teilung dieser Frage ist eine Angelegenheit des Ermessens. Man kann sich auf der andern Seite sehr wohl auch vorstellen, dass mit der politischen Gleichberechtigung der Frau unser politisches Leben auch einen frischen Impuls erhalten könnte. Sei dem wie es wolle: auf die Dauer wird doch ein Zustand nicht tragbar, unter dem einige hunderttausend stimmberechtigte Bürger aus Gleichgültigkeit auf die Ausübung ihres Bürgerrechtes verzichten, zur gleichen Zeit da man Frauen, die sich für das Wohl unserer staatlichen Gemeinschaft interessieren und für dieses Wohl einsetzen, die gleichen Bürgerrechte verweigern will.

Zum Antrag des Herrn Nationalrat Gnägi ist im übrigen folgendes auszuführen: Herr Nationalrat Gnägi beantragt, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, im Zusammenhang mit der Einführung des Frauenstimmrechtes eine Entlastung der direkten Demokratie in Erwägung zu ziehen. Der Antrag geht offenbar von der Voraussetzung aus, dass die Frauen, einmal im Besitze des eidgenössischen Stimm- und Wahlrechts, sich gleichsam wie eine kompakte Masse am politischen Leben beteiligen würden. Diese Annahme beruht doch wohl auf einem Irrtum. Es wird auch bei den Frauen verschiedene Kategorien geben, wenn sie einmal das Stimm- und Wahlrecht besitzen; Interessierte und Nichtinteressierte, politisch Gleichgültige. Ich habe vor einigen Tagen einer Frau unter Hinweis auf die Verhandlungen im Parlament die Frage gestellt, wie sie sich zum Frauenstimmrecht stelle. Sie hat mir geantwortet: „Nur das nicht!" Ich fragte: „Warum?" „Mein Vater ist auch nie stimmen gegangen; ich weiss deshalb nicht, weshalb ich nun stimmen sollte." (Heiterkeit.) Das war ein Ausschnitt aus dieser ersten Kategorie. Es wird chronische Nein-Stimmerinnen geben; es wird Frauen geben, die sich um ein besonderes Problem interessieren, und es wird Frauen geben, die nach Parolen stimmen werden, und es wird Frauen geben, die ein eigenes Urteil erarbeiten und nach ihrem eigenen Urteil entscheiden werden, genau das gleiche Bild, das auch die männliche stimmberechtigte Bürgerschaft bietet. Man verlange doch von den Frauen nicht mehr, als wir von uns selber verlangen.

Der Antrag des Herrn Nationalrat Gnägi leidet noch an einem andern Mangel: Er zeigt nicht, in welcher Richtung eine Entlastung der Referendums-Demokratie angestrebt werden soll. In der Begründung wurde eine einzige Andeutung vorgebracht: man sollte die Frage prüfen, ob man unter Umständen nicht auf das obligatorische Referendum bei Verfassungsrevisionen verzichten könnte. Über die praktischen Aussichten eines solchen Vorgehens macht sich wohl auch der Herr Antragsteller keinerlei Illusionen. Man kann die Einführung des Stimm- und Wahlrechtes der Frauen unmöglich gleichsam erkaufen mit einem derart massiven Abbau der Referendumsdemokratie. Aus diesen Gründen muss ich Sie bitten, den Rückweisungsantrag des Herrn Nationalrat Gnägi abzulehnen.

In der Diskussion ist von Herrn Nationalrat Meister darauf hingewiesen worden, dass in der praktischen Durchführung des Stimm- und Wahlrechtes für die Frauen auf dem Lande Benachteiligungen entstehen würden gegenüber den Frauen in der Stadt. Diese Frage ist auch in der ständerätlichen Kommission erörtert worden. Ein bäuerlicher Vertreter, Herr Ständerat Ullmann, hat zu dieser Frage mit folgendem Votum Stellung genommen: „Es wurde darauf hingewiesen, dass die Frauen keine Gelegenheit hätten, an den Abstimmungen teilzunehmen. In der Regel sind aber die Urnen auch nach dem Gottesdienst geöffnet, so dass die Frauen die Geschäfte nach dem Gottesdienst erledigen können. Das ist in erster Linie eine Frage der Organisation."

Von den Anregungen des Herrn Nationalrat Chamorel, die sich auf die Stellung der Ausländerinnen beziehen, vor allem jener Ausländerinnen, die einen Schweizer heiraten (ich verweise auf S. 109 ff. der Botschaft), nehme ich Kenntnis zuhanden der Gesetzgebung, die auf Grund von Artikel 74, Absatz 3, in der Fassung der Kommission zu erlassen sein wird.

Ein sehr schwer wiegendes Argument ist dasjenige aus föderalistischen Überlegungen. Die Herren Nationalräte Clottu und Odermatt haben auf diese Schwierigkeit hingewiesen. Ich habe volles Verständnis für die Schwierigkeiten, die zum Beispiel in Landsgemeindekantonen entstehen könnten dann, wenn in den Kantonen das Frauenstimm- und -wahlrecht eingeführt werden sollte. Aber ich darf verweisen auf Absatz 4 des Artikels 74 in der Fassung der Kommission, wo klar und deutlich geschrieben steht: „In Angelegenheiten eines Kantons oder einer Gemeinde beurteilt sich die Stimm- und Wahlfähigkeit nach dem Rechte des Wohnsitzes. Die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes in solchen Angelegenheiten bleibt den Kantonen weiterhin freigestellt." Der Kommissionsreferent französischer Sprache hat auf diese Bestimmung hingewiesen; ich möchte das unterstreichen. Die Landsgemeinden behandeln kantonale Wahl- und Sachgeschäfte, und wenn die Landsgemeinde auf die Dauer genügend Lebenskraft besitzt, so wird sie sich behaupten, auch wenn in eidgenössischen Angelegenheiten die Schweizerinnen eines Landsgemeindekantons an der Urne mitentscheiden.

Herr Nationalrat Clottu hat die Befürchtung ausgesprochen, es könnte angesichts von Artikel 74, Absatz 4, zwar kein rechtlicher, aber ein moralischer Zwang auf die Kantone ausgeübt werden. Demgegenüber möchte ich folgende Frage stellen: Soll man wirklich warten mit der politischen Gleichberechtigung der Frau in eidgenössischen Angelegenheiten, bis Gemeinden und Kantone diese Gleichberechtigung in ihrem Bereich eingeführt haben? Soll man warten, obschon die Frage der politischen Gleichberechtigung der Schweizerinnen in eidgenössischen Angelegenheiten nicht erst heute, nicht erst seit gestern oder vorgestern, sondern seit Jahrzehnten zur Diskussion steht? Soll man wirklich warten auf eidgenössischem Boden, ohne Rücksicht auf die unbestrittene Tatsache, dass sich in den letzten 50 Jahren das eidgenössische Recht in voller Breite und Tiefe entwickelt hat, so dass sich dieses Recht immer intensiver auswirkt auch auf die Rechtsstellung der Frau? Ich verweise auf das Zivilgesetzbuch, auf das Obligationenrecht und das Strafgesetzbuch, alles Gesetze, die sich heute in Teilrevisionen befinden und nach ihrem Inhalt die

Frauen sehr interessieren müssen. Ich verweise auch auf das in vollem Fluss befindliche Sozialversicherungsrecht, auf das Wirtschaftsrecht. Es gibt kaum mehr einen Bereich der eidgenössischen Gesetzgebung, der nicht in irgendeiner Form in den Interessenbereich der Frau eingreift. Sollen wir wirklich warten, bis Kantone und Gemeinden vorausgegangen sind, angesichts der Vorgeschichte der Vorlage, die uns heute hier beschäftigt? Ich verweise Sie auf Seite 33 der Botschaft. Sie ersehen dort die Geschichte der zur Diskussion stehenden Vorlage. Die Gleichberechtigung der Frau in eidgenössischen Angelegenheiten wurde zur Diskussion gestellt in den Jahren 1874, 1913, 1919, 1923, 1928, 1929, 1938, 1944, 1949, 1950, 1951, 1952, 1954. Soll sich an diese Zahlenreihe eine neue Zahl anschliessen? Sollen diejenigen, die nach uns kommen werden, sagen müssen: Auch die eidgenössischen Behörden von 1958 konnten sich in der Frage der politischen Gleichberechtigung der Frau zu keiner Stellungnahme und zu keinem klaren Entschluss durchringen? Sollen wir in dieser Frage an Ort treten, in einer der wichtigsten Fragen unserer innerstaatlichen Existenz? Das kann doch wohl kaum unsere Aufgabe sein. Nun sind endlich einmal Entschlüsse und Entscheidungen fällig.

Herr Nationalrat Wick hat in der Begründung des Antrages auf Nichteintreten angedeutet, im Grunde genommen könnte man aus der Botschaft des Bundesrates den Eindruck erhalten, auch der Bundesrat selbst sei eigentlich materiell nicht positiv zum Frauenstimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten eingestellt. Darf ich Ihnen in Erinnerung rufen, was auf Seite 107 der Botschaft zu lesen steht?

„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 Frauenstimmrechtes in Bundesangelegenheiten zu einem Gebot der Gerechtigkeit. Die Frage, ob das Frauenstimm- und -wahlrecht in Bundesangelegenheiten einzuführen sei, ist deshalb mit Ja zu beantworten."

Das ist auch heute noch die Meinung des Bundesrates. Zu dieser Meinung steht er, und er wird – daran zweifle ich keinen Augenblick – auch vor dem Volke zu dieser Auffassung stehen.

Die Herren Nationalräte Wick, Rohr und Hackhofer haben den Nichteintretensantrag mit interessant vorgetragenen weltanschaulichen Motiven begründet. Auch Herr Nationalrat Chamorel hat eindringlich auf die weltanschauliche Basis der ganzen Diskussion hingewiesen. Namentlich die Herren Wick und Rohr haben aus der besonderen Stellung der Frau in der Familie, in der Gesellschaft und im Staat ihre Überzeugung abgeleitet, dass dem Antrag des Bundesrates nicht Folge geleistet werden könne. Man kann aber gerade aus weltanschaulichen Gründen auch zu gegenteiligen Schlüssen gelangen. Herr Nationalrat Verda hat gestern einen Zeugen aufgerufen, Herrn Bundesrat Motta. Am 17. Juni 1934 hat Bundesrat Motta an der Jubiläumsfeier des Schweizerischen Verbandes für Frauenstimmrecht folgendes ausgeführt – ich zitiere aus der Sammlung seiner Reden *Testimonia Temporum*, 2. Serie, Reden aus dem Jahre 1932 bis 1936 –:

„Über die Frage der Berechtigung der Frauenstimmrechtsforderung sollte man nur einer Meinung sein. Der Staat ist nicht die ausschliessliche Sache der Männer, er ist die Sache aller volljährigen mündigen Volksgenossen. Ich könnte deshalb bei einer Totalrevision der Bundesverfassung nie zugeben, dass die Mutter im Staat weniger gelten sollte, als ihr kaum erwachsener, unreifer Sohn. Es ist auch schwer zu begründen, dass die erwerbstätige Frau bei Entscheidungen, die ihr Los festlegen und bestimmen, kein Mitspracherecht haben soll. Auch ist es nicht leicht, den Fremden zu erklären, warum die Schweiz, die stets als fortschrittlicher Staat gegolten und die die zivilrechtliche Gleichheit der Frau in ihr Zivilgesetzbuch aufgenommen hat, in der Frage der politischen Gleichberechtigung so stark zurückgeblieben ist.

Ich weiss wohl: Gott hat Mann und Frau verschieden geschaffen: der eine Teil soll den andern ergänzen. Die Frau ist Gemüt, Gefühl, Hingabe, Aufopferung, stille Arbeit, Menschenliebe. Der Mann ist Kraft, Verstand, Initiative, Mut und Herrschertrieb. Warum sollten aber bei dem Manne diese Eigenschaften das politische Recht begründen, während bei der Frau die genannten Eigenschaften das gleiche Recht ausschliessen?

Die Frau gehört in die Familie, wenn immer möglich. Die Mutterschaft, die physische wie die geistige, ist ihr Privileg, und es gibt nichts auf der Welt, das an Schönheit, Würde und Bedeutung dieses Vorrecht übertreffen könnte. Warum aber nicht gerade durch die Frau der Familie im staatlichen Leben eine höhere Geltung verleihen? Ich appelliere – nicht als Bundesrat, sondern als Schweizer und Bürger – an die männliche Jugend unseres Landes, über diese Fragen nachzudenken. Es wäre sonderbar und erstaunlich, wenn unsere Verfassung bei einer Neugestaltung die Frage der Gleichberechtigung der Geschlechter ungelöst lassen würde...

Lassen Sie sich nicht entmutigen!

Ihre Misserfolge sind nur ein Schein. In Wahrheit ist die geistige Vorbereitung für das Frauenstimmrecht da. Eine Bresche in die Festung und sie wird fallen!"

Fünf Jahre später hat wiederum Bundesrat Motta in seinem Werk „Die Schweiz im Spiegel der Landesausstellung" am 31. Dezember 1939 sich so ausgesprochen:

„Nach dem Kriege wird es uns eine selbstverständliche Pflicht scheinen, auf viele Fragen zurückzukommen, auf welche wir schon den Blick gerichtet hatten, ohne zu einem bestimmten Entschluss gelangt zu sein. Ich stelle mir zum Beispiel vor, dass unsere Demokratie, gereift durch natürliche Entwicklungen, langsam und fortschreitend, es sich zur Ehre anrechnen wird, auch die politische Gleichberechtigung der Frauen anzuerkennen. Seit dem Tage, als wir sahen, wie sich unsere Töchter und Schwestern militärisch organisierten, um unser Land zu schützen, besteht kein triftiger Grund mehr, der Frau das zu verweigern, was ihr aus Billigkeit und Verdienst zukommt.

Ich weiss sehr wohl, dass unsere tapferen Frauen noch nicht alle von der Wahrheit dessen, was ich hier ausdrücke, überzeugt sind, aber ich appelliere an alle, damit sie davon durchdrungen werden. Die schweizerische Politik würde sich dadurch auf das Niveau anderer Länder stellen, welche unter verschiedenen Gesichtspunkten weniger fortschrittlich sind als wir; die Teilnahme der Frau am politischen Leben würde für den Staat ein sichtbarer Nutzen sein und wird von allen mit Ehrerbietung und Respekt angenommen werden müssen.

Es wäre kühn, das Geheimnis dessen, was uns noch nicht sichtbar ist, zu zerreissen: aber man darf doch vermuten, dass die Schweiz von morgen sich vom Schein befreien wird und demokratischer sein wird, als sie es bisher war; sie wird also viel wachsamer, viel solidarischer und viel brüderlicher sein. Mein inständiger Wunsch geht deshalb dahin, dass, wenn die Unsicherheit und die Nebel der gegenwärtigen Zeiten sich zerstreut haben werden, unser Vaterland lerne, immer freier und würdiger zu sein, als Beispiel zu gelten."

Das war die Meinung von Bundesrat Motta, eines eidgenössischen Staatsmannes, dem man jedenfalls nicht nachsagen kann, dass er kein Verständnis für die föderalistische Struktur unseres Bundesstaates, für die staatspolitische und kulturpolitische Bedeutung der Familie, für die Ehrfurcht vor der Würde der Frau, ihrer Eigenart und ihre besonderen Aufgaben gehabt habe. Einem solchen Zeugnis gegenüber kommt die Mahnung, man müsse die Frau und ihren Charakter von den verderblichen Auswirkungen der Politik bewahren, ganz einfach nicht auf. Es kommt schliesslich immer wieder darauf an, was man unter Politik versteht. Wahlrecht und Stimmrecht sind ja keineswegs Selbstzweck. Die politischen Rechte dienen in ihrer letzten und obersten Zielsetzung der Gemeinschaft. Sie sollen dazu dienen, die menschliche Gemeinschaft zu pflegen, sie zu gestalten, sie namentlich fortgesetzt weiterzuentwickeln in der Richtung auf ein Ideal: auf das Ideal einer vernünftigen, gerechten, menschenwürdigen Ordnung. Der freie Volksstaat schweizerischer Prägung beruht auf einem Wagnis und einem Vertrauen, auf dem Vertrauen darauf, dass immer genug Menschen da sind, welche mit ihrer Einsicht, ihrem Verantwortungsgefühl, mit ihrem Sinn für die Gemeinschaft den freien Volksstaat zu tragen und zu gestalten vermögen. Woher nehmen wir das Recht, unseren schweizerischen Frauen ganz allgemein diese Einsicht, dieses Verantwortungsgefühl, dieses Verständnis für die Anforderungen der menschlichen Gemeinschaft abzusprechen, indem wir ihnen das Recht vorenthalten, aktiv, aktiver als bisher an der Gestaltung unseres freien Staates mitzuwirken?

Aristoteles hat einmal den Satz geprägt: „Ein Stück der Freiheit ist damit gegeben, dass man abwechselnd gehorcht und befiehlt." Diese Erkenntnis des griechischen Staatsphilosophen hat ihre Bedeutung auch für die schweizerische Referendumsdemokratie; bald ist man bei der Mehrheit, bald ist man bei der Minderheit, und es muss einer es schon sehr konsequent einrichten, dass er in Abstimmungen über Sachfragen immer bei der Minderheit ist (Heiterkeit). Bald ist man bei der Mehrheit, die befiehlt, bald bei der Minderheit, die gehorcht. Solange die Frauen keine Befugnis besitzen, mitzuentscheiden, werden sie ohne Unterlass einem Recht unterworfen, zu dem sie im Augenblick der Entscheidung nichts zu sagen haben. Es geht in der Frage, die uns hier beschäftigt, wieder einmal um einen staatspolitischen Entscheid im höchsten, im besten Sinne des Wortes, man möchte sagen: um einen staatspolitischen Entscheid in seiner klassischen Form. Soll man nach jahrzehntelangen Diskussionen, Resolutionen, Petitionen, Motionen, Postulaten, Interpellationen noch einmal dem Entscheid ausweichen? Wir sind der Meinung: nein. Die schweizerische Demokratie ist stark genug, um auch Entscheidungen von fundamentaler Tragweite zu treffen, sogar dann, wenn solche Entscheidungen ein Risiko in sich schliessen. Bundesrat und Ständerat haben ihre Verantwortung übernommen. Heute ist es Sache des Nationalrates, das gleiche zu tun, und dann wird, wenn Sie dem Ständerat zustimmen, der Souverän unter seiner Verantwortung, die stimmberechtigte Bürgerschaft unter ihrer Verantwortung entscheiden müssen: Wollen die Männer die Befugnis, auf eidgenössischem Boden die Behörden zu bestellen und über Recht und Gesetz zu entscheiden, wie bisher ausschliesslich allein für sich in Anspruch nehmen, oder wollen sie die Schweizer Frauen als politisch mündige, gleichberechtigte Bürgerinnen anerkennen und daraus die praktische Folgerung ziehen? Von diesem Entscheid wird es abhängen, ob es gelingt, die schweizerische Demokratie, den schweizerischen Volksstaat im ganzen Volke zu verankern, im ganzen Volke, das nun einmal nicht nur aus Männern, sondern aus Männern und Frauen besteht. Es geht in der Tat – darum kommt nach unserer Überzeugung niemand herum, der die Dinge so nimmt, wie sie sind – um eine Frage der Gerechtigkeit. Ich empfehle Ihnen mit der Mehrheit der Kommission, dem Ständerat zuzustimmen und alle andern Anträge abzulehnen. (Beifall.)

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	118 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen
Für den Rückweisungsantrag Gnägi	29 Stimmen
Dagegen	114 Stimmen

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adoptés

Abschnitt I, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Chapitre I, préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil de l'Etat.

Angenommen – Adopté

Art. 43, Abs. 1, 2, 4 und 5
Art. 44, Abs. 1
Art. 45, Abs. 1 und 6
Art. 66

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 43, al. 1, 2, 4 et 5
Art. 44, al. 1
Art. 45, al. 1 et 6
Art. 66

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Bringolf, Berichterstatter: Die Kommission beantragt Ihnen, in Ziffer I bis und mit Artikel 66 dem Ständerat zuzustimmen. In bezug auf den französischen Text wird von Artikel 89 an eine kleine Änderung eintreten und auch die Differenz zwischen der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission und den Beschlüssen des Ständerates zu behandeln sein. Vorher aber wäre Artikel 74, das heisst die Hauptsache, zu bereinigen. Ich schlage Ihnen vor, bis und mit Artikel 66 den Anträgen bzw. Beschlüssen des Ständerates zuzustimmen, den Verfassungstext in allen diesen Punkten nicht zu ändern, entgegen der ursprünglichen Auffassung des Bundesrates.

M. **Primborgne,** rapporteur: La majorité de votre commission vous propose d'approuver la rédaction de l'article 74, telle qu'elle résulte des délibérations de la commission du Conseil des Etats. Animé par le désir de trouver une solution simple, ce conseil a accepté les propositions faites, auxquelles se rallie également le Conseil fédéral. Nous aurions alors la situation suivante:

En lieu et place des dix-huit modifications constitutionnelles primitivement proposées par le Conseil fédéral, le Conseil des Etats en retient seulement six. Cette simplification est due à la rédaction de l'article 74 telle que nous la proposons à notre tour. Puis, lors de l'examen du texte de la motion finale que votre majorité vous présente, nous vous inviterons à ne pas entrer en discussion sur cinq des modifications constitutionnelles maintenues par l'autre Chambre et qui ont trait à l'augmentation du nombre des signatures nécessaires en cas de référendum et d'initiative. Ainsi resterait en définitive une modification constitutionnelle, celle de l'article 74 sur laquelle la majorité de votre commission vous prie de vous prononcer.

Angenommen – Adoptés

Art. 74

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen haben Schweizer und Schweizerinnen die gleichen politischen Rechte und Pflichten.

Abs. 2–4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Wick, Bruhin, Clottu, Gnägi, Hackhofer, Hess-Thurgau, Schirmer)

Ablehnung.

Art. 74

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

(La modification à l'alinéa premier ne concerne que le texte allemand.)

Minorité

(Wick, Bruhin, Clottu, Gnägi, Hackhofer, Hess-Thurgovie, Schirmer)

Rejet.

Bringolf, Berichterstatter: Bei Artikel 74 schlägt Ihnen die Kommission eine kleine redaktionelle Änderung zu Absatz 1 vor. In der Fassung des Ständerates lautet Absatz 1: „Bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen besitzen Schweizer und Schweizerinnen die gleichen politischen Rechte und Pflichten." Die nationalrätliche Kommission schlägt Ihnen vor, an Stelle von „besitzen" zu sagen „haben".

Wenn ich mich gleich zum ganzen Artikel 74 äussern darf – obwohl man eventuell eine abschnittweise Beratung in Betracht ziehen könnte –, dann darf ich Ihnen mitteilen, dass die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission Ihnen empfiehlt, im übrigen in allen vier Abschnitten des Artikels 74 den Beschlüssen des Ständerates zuzustimmen.

Präsident: Der Rat ist damit einverstanden, dass wir den ganzen Artikel 74 beraten.

M. **Primborgne,** rapporteur: Dans la nouvelle rédaction, le mot «devoir» appelle quelques explications: Si la Constitution contient quelquefois l'expression «droits politiques», il n'y est par contre pas question des devoirs politiques, ces derniers ne devant pas être confondus avec les devoirs civiques et le service militaire. Du reste, «devoirs politiques et devoirs civiques» fait remarquer le Département de justice et police, «ne se couvrent pas. La dernière expression (devoirs civiques) représente un champ plus vaste».

Définir les «devoirs politiques» est plus compliqué; le Département fédéral de justice et police s'est exprimé à ce propos en ces termes:

«Sont en tout cas des devoirs politiques ceux qu'il faut considérer comme corollaires des droits politiques, tels que le droit de vote, l'électorat et l'éligibilité. Par conséquent, le devoir de participer aux votations ou aux élections et le devoir d'accepter une fonction publique doivent être considérés comme des devoirs politiques.»

Cette définition jette une lumière suffisante sur le mot «devoirs» inclus dans la nouvelle rédaction car, malgré l'absence de contrainte, l'exercice du droit de vote, ainsi que l'acceptation d'une fonction publique, constituent un devoir. Dans notre régime, l'expression du sentiment politique repose, en définitive, sur l'acte personnel du citoyen.

Ayant rappelé que les devoirs politiques ne comprennent que les devoirs correspondant directement aux droits politiques (soit droit de vote et électorat), mentionnons que le service militaire, n'étant pas un

devoir politique, n'est pas lié au droit de vote. Il n'est donc pas nécessaire de faire une réserve à ce sujet. Quant à la protection civile, on la qualifie d' «obligation publique»; elle n'est pas un service militaire, au sens de l'article 18 de la Constitution. La encore, il est superflu de faire une réserve.

Quant au dernier alinéa, il a pour but d'éviter toute contestation dans le cas où une femme, originaire d'un canton qui lui reconnaît les droits politiques, demanderait à exercer ces derniers dans un canton où elle a élu domicile et qui méconnaît le suffrage féminin; c'est donc le droit du lieu de domicile qui s'applique, sans équivoque.

La dernière phrase («Les cantons restent libres d'instituer le suffrage féminin en matière cantonale ou communale») a été insérée afin d'éviter une opposition avec l'article 6, alinéa 2, de la Constitution, qui prévoit que la garantie fédérale n'est accordée à une constitution cantonale qu'en tant que celle-ci assure l'exercice des droits politiques selon les formes démocratiques.

Le suffrage féminin, qu'il est question d'introduire en matière fédérale, constituant une extension des droits démocratiques, il ne faudrait donc pas qu'un canton qui l'ignore se voit reprocher d'avoir une Constitution inacceptable, ce qui reviendrait à imposer, bon gré mal gré, le suffrage féminin par une voie détournée.

Präsident: Wünscht die Minderheit sich noch auszusprechen zu Artikel 74? Es ist nicht der Fall. Die Diskussion wird nicht benützt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	86 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

Antrag der Kommission

Art. 75

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 89, Abs. 2 und 3
Art. 89bis, Abs. 2

Streichen.

Art. 96 Abs. 1
Art. 108, Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 120, Art. 121, Abs. 2

Streichen.

Art. 121, Abs. 5
Art. 123, Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Art. 75

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Art. 89, al. 2 et 3
Art. 89bis, al. 2

Biffer.

Art. 96, al. 1
Art. 108, al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Art. 120, art. 121, al. 2

Biffer.

Art. 121, al. 5
Art. 123, al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Bringolf, Berichterstatter: Bei Artikel 75 empfiehlt Ihnen die Kommission, wiederum in Übereinstimmung mit dem Ständerat, Streichung, mit andern Worten: Belassen der ursprünglichen, heute noch geltenden Fassung.

Bei Artikel 89, Absatz 2, ist eine Änderung nur im französischen Text vorgesehen; der deutsche Text bleibt gleich. Im französischen Text (Herr Primborgne wird Ihnen das erläutern) wird der Ausdruck „Stimmberechtigte" bzw. „personnes" ersetzt durch den Ausdruck „citoyens actifs". Ich erwähne das mehr der Orientierung halber, weil diese Änderung dann auch im Artikel 89bis, Absatz 2, und später noch einmal im Artikel 120 erscheint. Im deutschen Text – ich darf das vorwegnehmen, wiederum in Übereinstimmung mit dem Ständerat – beantragt Ihnen die nationalrätliche Kommission überall Zustimmung zum Ständerat, ausgenommen die Differenz, von der ich bereits im Eintretensvotum gesprochen habe. Diese Differenz zwischen Ständerat und Mehrheit der nationalrätlichen Kommission besteht darin, dass die Mehrheit der Kommission Ihnen vorschlägt, den Artikel 74, den Sie soeben beschlossen haben, den Stimmberechtigten allein, ohne weitere zusätzliche „Belastung" – um diesen Ausdruck zu gebrauchen – vorzulegen, das heisst nicht gleichzeitig mit dem Entscheid über den Artikel 74 auch noch die Frage der Erhöhung des Quorums für Referendum und Initiative zu entscheiden. In der Kommission ist über diese Frage einlässlich gesprochen worden, und die grosse Mehrheit glaubt, man kann sogar sagen ist der Überzeugung, dass der Stimmberechtigte vor eine eindeutige, klare Situation zu stellen sei. Das ist dann möglich bzw. geschieht dann, wenn der Artikel 74 ohne Beiwerk dem Stimmberechtigten zu einem Ja oder Nein vorgelegt wird. In der Kommission selbst ist man der Auffassung, dass die Frage der Erhöhung des Quorums für Referendum und Initiative (der Bundesrat hat 60 000 an Stelle von bisher 30 000 Stimmberechtigten für das Referendum und 8 Kantone vorgesehen, ferner 100 000 an Stelle von bisher 50 000 Stimmberechtigten für eine Totalrevision der Bundesverfassung) in aller Ruhe, aber separat, einer Prüfung unterzogen werden sollte.

Darum empfiehlt Ihnen die Kommission die Motion zur Annahme, zu der Herr Lejeune, wie Sie gehört haben, einen optimistischen Abänderungsantrag stellte. Die Kommission (vorsichtig, wie sich das für einen durchschnittlichen Eidgenossen schickt) hat im Blick auf das unsichere Resultat der Abstimmung über den Verfassungsartikel die Motion eingeleitet mit den Worten: „Für den Fall der Annahme des Bundesbeschlusses ...". Herr Lejeune hat Ihnen vorgeschlagen, an Stelle der Worte „Für den Fall der Annahme" zu sagen „Nach Annahme". An sich ist das eine unwesentliche Änderung, und obwohl ich die Kommissionsmitglieder nicht mehr konsultieren konnte, könnte ich von mir aus sagen,

dass ich mit dieser Abänderung einverstanden bin. Sie beeinträchtigt ja den materiellen Gehalt der Motion in keiner Weise. Wesentlich ist – das ist die Meinung der Kommissionsmehrheit – die Trennung der beiden Sachfragen: Entscheidung über die Einführung der politischen Gleichberechtigung der Frau einerseits und die Erhöhung des Quorums für Referendum und Initiative anderseits. Ich füge noch bei, ich habe das schon gestern in meinem Eintretensreferat erwähnt: Die Erhöhung des Quorums könnte diskutiert werden ganz unabhängig von der Zustimmung zu Artikel 74 der Bundesverfassung (neu), weil schliesslich, seitdem diese Verfassungsbestimmungen in Kraft getreten sind, auch die Zahl der männlichen Stimmberechtigten nahezu 1½ Millionen erreicht hat gegenüber ungefähr der Hälfte, als diese Zahlen für Referendum und Initiative festgelegt wurden.

Wir bitten Sie also, in diesem Sinne eine Differenz mit dem Ständerat zu schaffen. Im Namen der Mehrheit der Kommission bitte ich den Ständerat von dieser Stelle aus, eine andere Möglichkeit besteht für mich nicht, dem Nationalrat zuzustimmen. Herr Bundesrat Feldmann hat in der Kommission erklärt, der Bundesrat mache aus dieser Frage keine Prestigeangelegenheit. Wenn die Räte in dem Sinne, wie ihn die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission vorschlägt, vorgehen, würde sich der Bundesrat diesem Vorgehen anschliessen.

Präsident: Herr Bringolf hat sich auch über die Motion ausgesprochen. Wir werden die Motion formell behandeln, wenn die Gesamtabstimmung stattgefunden hat.

M. **Primborgne,** rapporteur: Je vous propose de ne pas entrer en discussion sur les articles 89, alinéas 2 et 3, 89bis, alinéa 2, 120 et 121, alinéa 2, pour les raisons que j'ai déjà expliquées, à savoir que la motion que nous vous proposons supprime ces articles.

La proposition du Conseil fédéral visant à augmenter le nombre des signatures pour les référendums et les initiatives populaires, de 30 000 à 60 000 pour le référendum et de 50 000 à 100 000 pour l'initiative, était fondée sur le fait que le nombre des personnes ayant le droit de vote serait plus que doublé en cas d'institution du suffrage féminin.

En outre, il y a lieu de remarquer que ces droits populaires ont été facilités par l'accroissement de la population. Aux chiffres proposés par le Conseil fédéral – ils sont donc doublés par rapport à ceux de la Constitution en ses articles 89, alinéa 2, 89bis, alinéa 2, 120, chiffre 1, et 121, chiffre 2 – la commission du Conseil des Etats a fait deux propositions différentes: 50 000 signatures pour le référendum et 70 000 signatures pour l'initiative populaire.

Le Conseil des Etats n'a pas suivi sa commission et a confirmé les chiffres préconisés par le Conseil fédéral, c'est-à-dire: 60 000 signatures pour le référendum et 100 000 pour l'initiative populaire.

Votre commission ne pense pas créer une importante divergence avec le Conseil des Etats en vous demandant de ne pas modifier la Constitution en ce domaine à l'occasion d'un vote sur l'introduction du suffrage féminin.

Nous avons estimé qu'il était préférable de traiter le problème de l'élévation des voix nécessaires à l'exercice du droit de référendum et d'initiative à une autre occasion.

Bien que, depuis 1935, les initiatives aient toutes recueilli un nombre de signatures dépassant très largement les exigences de la Constitution, nous préférons vous demander de ne pas mettre ce problème de l'élévation de leur nombre en discussion simultanée avec celui de l'introduction du suffrage féminin.

S'il ne s'agissait que d'un problème comptable, comme on l'a écrit, nous raisonnerions différemment. Mais, en dépit de l'apparente logique militant en faveur d'une modification fondée d'une part sur l'augmentation de la population et, d'autre part, sur la possible introduction du suffrage féminin, nous croyons qu'il s'agit davantage d'un problème politique et psychologique à examiner en d'autres circonstances.

C'est pourquoi nous proposons à votre approbation la motion de la commission, dont je vous rappelle la teneur:

«En cas d'acceptation par le peuple et les cantons de l'arrêté fédéral sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale, le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres fédérales un rapport et des propositions tendant à augmenter le nombre des signatures requises pour les initiatives et les référendums.»

Il est possible qu'on fasse valoir que notre raisonnement, pour être plus conséquent, gagnerait à ne prévoir que le maintien des normes constitutionnelles actuelles.

Cette motion serait-elle superflue? Nous ne le pensons pas. Elle vise à distinguer deux problèmes mais ne peut prétendre déclarer inutiles les propositions du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Elle en demande l'examen ultérieur si le suffrage féminin est accepté.

Notre collègue M. Lejeune nous a proposé, afin de montrer son optimisme quant au problème que nous traitons, de modifier quelque peu les termes de notre motion et de dire «après l'acceptation par le peuple et les cantons ...» au lieu de «en cas d'acceptation». Puisque le président de la commission s'est déclaré d'accord, je ne vois pas, pour ma part et du point de vue du texte français, d'inconvénient à l'adoption de cet amendement.

Präsident: Die Kommission beantragt die Artikel 75 bis 123, Absatz 1, teilweise in Übereinstimmung mit dem Ständerat, teilweise gegen den Ständerat, zu streichen. Es wird zu diesen Artikeln kein anderer Standpunkt vertreten. Der Rat hat so beschlossen.

Angenommen – Adopté

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Wick, Bruhin, Clottu, Gnägi, Hackhofer, Hess-Thurgau, Schirmer)

Ablehnung.

Chapitre II

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Wick, Bruhin, Clottu, Gnägi, Hackhofer, Hess-Thurgovie, Schirmer)

Rejet.

Präsident: Hier ist die Mehrheit für die Fassung, wie sie vorliegt. Die Minderheit ist für Ablehnung. Wünscht die Minderheit noch eine Abstimmung oder anerkennt sie ihre zahlenmässige Unterlegenheit? Das ist der Fall. Der Rat hat der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat zugestimmt.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	95 Stimmen
Dagegen	37 Stimmen

Motion der Kommission

Für den Fall der Annahme des Bundesbeschlusses über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten durch Volk und Stände wird der Bundesrat beauftragt, den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag einzubringen über die Erhöhung der für das Zustandekommen eines Referendums oder einer Initiative erforderlichen Unterschriftenzahl.

Motion de la commission

En cas d'acceptation par le peuple et les cantons de l'arrêté fédéral sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale, le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres fédérales un rapport et des propositions tendant à augmenter le nombre des signatures requises pour les initiatives et les référendums.

Präsident: Wir haben noch die Motion zu behandeln. Die Herren Referenten haben sich darüber bereits ausgesprochen. Wird das Wort zu dieser Motion gewünscht?

M. **Gressot:** Qu'on le veuille ou non, la motion qui nous est présentée par la commission est en relation sinon directe, du moins indirectement directe – si vous permettez cette expression – *(Rires)* avec le droit de suffrage féminin.

A mon avis, elle pourrait, cette motion, nuire à la votation populaire qui succédera au vote parlementaire, c'est-à-dire que certains électeurs, s'ils votent, pourront se dire: Si nous votons pour le suffrage féminin, nous aurons inévitablement une augmentation du quorum, du point de vue du référendum et du point de vue de l'initiative.

C'est partir de prémisses erronées que de vouloir procéder à une augmentation schématique du nombre des signatures pour le cas où serait introduit le vote des femmes, avec l'important accroissement, je le reconnais, du nombre des électeurs qui en découlera, puisqu'on parle de chiffres qui seraient doublés.

Comme le démontre en effet l'histoire des deux institutions fondamentales de la démocratie suisse, on n'a jamais fait dépendre l'initiative et le référendum du nombre des électeurs. C'est ainsi qu'en 1891, lorsque fut introduite l'initiative pour une revision partielle de la Constitution, on a repris sans autre le chiffre de 50 000 signatures, tel qu'il avait été fixé en 1848 pour l'initiative en revision totale et cela bien que le nombre des électeurs eût très considérablement augmenté.

De même, le nombre de 30 000 prévu en 1874 pour le référendum législatif a été fixé à ce niveau pour des motifs essentiellement politiques. C'est pourquoi aussi on a fini par prévoir, au lieu de cinq cantons comme c'était le cas primitivement, on a fini par envisager le nombre de huit Etats pour le lancement d'un référendum.

Enfin, lors de l'introduction, en 1929, du référendum sur les traités internationaux, de même que lors de l'adoption de l'initiative pour le retour à la démocratie directe, en 1949, le quorum de 30 000 signatures a été maintenu malgré une augmentation très sensible du nombre des citoyens.

Le droit public cantonal enregistre pour sa part une semblable évolution. Dans de nombreux cantons, malgré l'augmentation du nombre des électeurs, le nombre de signatures nécessaire pour le lancement d'un référendum a été réduit.

On doit relever aussi que, du point de vue théorique tout au moins, étant donné que le référendum peut être demandé également par huit cantons, on ferait pencher la balance en faveur des parlements cantonaux si l'on doublait le nombre des électeurs ou si on en augmentait fortement le chiffre sans accroître parallèlement le nombre nécessaire des cantons pour le lancement d'une initiative.

Et la doctrine est unanime à considérer que le référendum et l'initiative, qui sont des institutions essentiellement originales de notre démocratie suisse, ne sont capables de fonctionner que lorsque le nombre des signatures n'est pas fixé à un niveau trop élevé, afin que tous ceux qui désirent lancer un référendum n'aient pas besoin de contracter des dépenses élevées et de monter une lourde organisation pour obtenir les signatures nécessaires.

D'ailleurs, l'*Ostschweiz* du 17 juillet 1957 remarque très justement à ce propos qu'on ne peut pas faire des mathématiques en matière d'initiative et de référendum.

Je pense aussi qu'il serait regrettable d'augmenter le quorum, surtout pour les petits partis et les petites organisations politiques et que ce serait trop favoriser les partis de masse, les organisations de masse si l'on augmentait encore le quorum du point de vue du référendum et du point de vue de l'initiative.

C'est pourquoi j'ai de très grandes hésitations en face de cette motion et je vous prie de voter contre, purement et simplement avec l'arrière-pensée que nous pourrons la reprendre plus tard si le besoin s'en fait réellement sentir.

Grendelmeier: Ich möchte Sie bitten, dem Antrag Gressot zuzustimmen. Wenn wir schon einmal die Gelegenheit schaffen wollen, das ganze Schweizervolk (natürlich nur das männliche Geschlecht) über das Frauenstimmrecht zu interpellieren, sollten wir eine klare, unzweideutige Frage stellen, damit wir eine ebenso klare und unzweideutige Antwort

vom Volke erhalten können. Es wäre daher nichts so falsch, als zwei Dinge miteinander zu verkoppeln, auf die es nur eine Antwort gibt. Nun haben Sie glücklicherweise vorhin mit grossem Mehr diese Verkoppelung abgelehnt, offenbar aus der gleichen Überlegung heraus, dass das Volk einmal auf eine klare Frage soll klar antworten können. Wenn wir nun aber mit der Motion kommen, müssen wir uns klar sein, was diese bedeutet. Die Motion fordert für den Fall der Annahme des Bundesbeschlusses die Erhöhung der Unterschriftenzahl bei Referendum und Initiative. Der Stimmberechtigte, der also unter Umständen bereit wäre, der Vorlage zuzustimmen, muss sich sagen: Wenn ich zustimme, dann stimme ich halbwegs schon der Revision zur Erschwerung des Referendums- und des Initiativrechtes zu. Er kann dadurch unter Umständen, wenn er diese Erschwerung nicht will, in eine Zwickmühle geraten und nicht mehr frei entscheiden, ob er zum Frauenstimmrecht ja oder nein sagen soll. Ich selber bin durchaus bereit, später über diese Frage zu diskutieren. Es ist klar, dass wir uns über diese Frage aussprechen müssen. Ich halte es aber für grundfalsch, auch nur sozusagen als Schatten an der Wand von der zukünftigen Revision und Erschwerung des Referendums- und Initiativrechtes zu sprechen, so dass der Bürger nicht mehr weiss: Soll ich oder soll ich jetzt nicht?

Aus diesem Grunde würde ich Ihnen raten, wenigstens zurzeit diese Motion abzulehnen und erst wenn tatsächlich das Frauenstimmrecht angenommen worden ist, hierüber neu zu diskutieren. Wir verlieren dabei keine Zeit.

Bringolf-Schaffhausen, Berichterstatter: Entschuldigen Sie, wenn ich nochmals das Wort verlange. Ich bemühe mich auch hier, obwohl mir noch einiges einfallen würde, ganz kurz zu sein.

Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und die Motion, so wie sie nun empfohlen worden ist, anzunehmen. Ich sehe gar keine Bedenken; denn in der Abstimmung wird die Motion abseits der Dinge sein. Sie wird nur gelegentlich von einem Referenten erwähnt werden. Wir alle wissen – darüber brauchen wir uns nicht belehren zu lassen –, dass die Motion, wenn sie angenommen ist, einen Auftrag an den Bundesrat darstellt. Wir alle wissen aber ebenso gut, auch wenn der Bundesrat diesen Auftrag ausführt und uns eine Vorlage im Sinne der Motion unterbreitet, dass es bei uns liegt, ja oder nein zu sagen, so dass wir also auf alle Fälle das letzte Wort in dieser Frage haben werden. Anderseits liegt es uns, nämlich der Mehrheit der Kommission – aus der nun Herr Kollega Grendelmeier, wenigstens in dieser Frage, ausgetreten ist – daran, mit dem Ständerat eine Annäherung zu suchen und wenn möglich eine Übereinstimmung zu finden. Wir glauben, dass die Annahme der Motion in unserem Rate ein Mittel dazu ist, um diesen Zweck zu erreichen.

M. **Primborgne**, rapporteur: J'ai déjà dit dans mon rapport que des avis opposés pourraient être présentés quant à la logique de cette motion.

Après notre président et comme interprète de la majorité de la commission, je vous prie de bien considérer que nous avons visé à distinguer et non pas à déclarer inutile le point de vue du Conseil fédéral et du Conseil des Etats.

Ainsi que l'a dit le président de la commission, nous donnons un mandat au Conseil fédéral. Cela n'a rien d'absolu, ni de définitif. Le projet qui sera présenté par le Conseil fédéral pourra faire l'objet d'une large discussion, après laquelle, s'il en juge ainsi, le Conseil national pourra le refuser.

Pour le moment, je vous invite à maintenir cette motion, que la commission a adoptée par 24 voix contre 4.

Bundesrat **Feldmann:** Die Initiative wurde 1891 eingeführt mit 50 000 Unterschriften, das Referendum 1874. Damals hatte die Schweiz, glaube ich, ungefähr 1,8 Millionen Einwohner, heute 5 Millionen. Die Ziffern sind die gleichen geblieben. Das Problem stellt sich mit oder ohne Frauenstimmrecht, dass einmal diese Ziffern überprüft werden müssen. Es ist aber vollkommen klar, dass bei der Annahme der Vorlage über das Frauenstimm- und -wahlrecht der Stimmkörper verdoppelt, ja mehr als verdoppelt wird, und es ist ein Gebot der Loyalität und Ehrlichkeit gegenüber dem Souverän, dass er in diesem Augenblick sich dessen bewusst ist, dass man ihm sagt, welche Konsequenzen in Betracht fallen.

Nun beauftragt die Motion den Bundesrat, Bericht und Antrag einzubringen über die Erhöhung der für das Zustandekommen eines Referendums oder einer Initiative erforderlichen Unterschriftenzahl. Es ist vollkommen selbstverständlich, dass es dann Sache des Parlamentes sein wird, darüber zu entscheiden, wie es diese Vorlage ausgestalten will. Es wäre aber meiner Meinung nach nicht richtig, wenn man dem Souverän in dem Moment, da man ihm diese Vorlage über das Frauenstimm- und wahlrecht unterbreitet, nicht wenigstens sagen würde, dass auch das andere Problem zur Diskussion gestellt werden muss.

Herr Nationalrat Grendelmeier hat den Standpunkt vertreten, man müsse den Souverän vor eine einfache, klare Frage stellen. Einverstanden. Dazu gehört aber auch, dass man ihn auf die Konsequenzen auf dem Gebiete der Unterschriftenzahl aufmerksam macht. Aus diesem Grunde haben wir im Bundesrat der Motion Ihrer Kommission zugestimmt. Ich bitte Sie, hier diese Motion zum Beschluss zu erheben.

Präsident: Die Diskussion ist damit geschlossen. Herr Lejeune wünscht die Worte „Für den Fall der Annahme" zu ersetzen durch „Nach der Annahme". Ich betrachte dies als eine rein redaktionelle Änderung. Wird gegen diese redaktionelle Änderung Einspruch erhoben? – Das ist nicht der Fall.

Dann stimmen wir ab über die Motion mit dieser kleinen redaktionellen Änderung.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion	94 Stimmen
Dagegen	12 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des états

formellen Neuordnung auch eine angemessene Erhöhung der Witwen- und Waisenrenten geplant ist.

Ich beantrage Zustimmung zu den Artikeln 7 und 8.

Angenommen – Adoptés

IV. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 9–11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

IV. Dispositions transitoires et finales

Art. 9–11

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Auf der Maur, Berichterstatter: Die Artikel 9, 10 und 11 enthalten die erforderlichen Übergangsbestimmungen. Sie ersetzen die bisherigen Artikel 9, 13 und 14. Die Artikel 10, 11 und 12 der jetzigen Ordnung sind überholt und können daher weggelassen werden.

Ich beantrage Ihnen Zustimmung zu den Artikeln 9, 10 und 11.

Angenommen – Adoptés

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 30 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 5. Juni 1958
Séance du 5 juin 1958, matin

Vorsitz – Présicende: Herr *Stähli*

7338. Frauenstimmrecht. Einführung
Suffrage féminin. Introduction

Siehe Jahrgang 1957, Seite 388 – Voir année 1957, page 388

Beschluss des Nationalrates vom 20. März 1958
Décision du Conseil national du 20 mars 1958

Differenzen – Divergences

Art. 74, Abs. 1, Art. 89, Abs. 2, 3, Art. 89bis, Abs. 2, Art. 120, Art. 121, Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 89, al. 2 et 3, art. 89bis, al. 2, art. 120, art. 121, al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

(La modification de l'article 74 ne concerne que le texte allemand.)

Berichterstattung – Rapport général

Vaterlaus, Berichterstatter: Die Beratungen des Bundesbeschlusses über die Einführung des Frauenstimm- und -Wahlrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten im Nationalrat haben folgende Differenzen zu den Beschlüssen unseres Rates ergeben:

1. In Artikel 74, Alinea 1, schlägt der Nationalrat rein redaktionell vor, auf der ersten Linie das Wort „besitzen" durch „haben" zu ersetzen. Statt: „Bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen besitzen Schweizer und Schweizerinnen die gleichen politischen Rechte und Pflichten" soll es nun heissen: „Bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen haben Schweizer und Schweizerinnen die gleichen politischen Rechte und Pflichten." Diese Änderung betrifft nur den deutschen Text. Ihre Kommission beantragt, dieser redaktionellen Änderung zuzustimmen.

Eine zweite Differenz besteht in der grundsätzlichen Frage, ob mit der Einführung des Frauenstimm- und -Wahlrechtes auch die Volksrechte des Referendums und der Initiative erschwert werden sollten, indem der grösseren Zahl der Stimmberechtigten entsprechend die für Initiative und Referendum erforderlichen Unterschriftenzahlen zu erhöhen seien. Ich habe in meinem Eintretensreferat seinerzeit ausgeführt, dass diese Volksrechte seit ihrer Einführung eine zahlenmässige Abwertuug erfahren haben. Währenddem sich die Einwohnerzahl seit dem Jahre 1874 beinahe verdoppelt hat, sind die für Initiative und Referendum erforderlichen Unterschriften immer gleich geblieben. Es ist darum sachlich durchaus gerechtfertigt, einmal die erforderliche Korrektur anzubringen, dies um so mehr, als ja mit der Einführung des Frauenstimmrechts die Zahl der Stimmberechtigten nochmals verdoppelt wird. Dass eine solche Anpassung gemacht werden muss, ist unbestritten. Es ist aber eine politisch-psychologische Frage, und es sind abstimmungstaktische Erwägungen, in welchem Zeitpunkt dies zu geschehen hat. Für diese notwendige Anpassung kommen folgende Möglichkeiten in Betracht: erstens eine Behandlung der beiden Materien – Einführung des Stimm- und Wahlrechtes der Frau und Erhöhung der Zahl der Unterschriften für Referendum und Initiative – in der gleichen Vorlage, wie dies Bundesrat und Ständerat vorgeschlagen haben. Zweitens eine Trennung der beiden Vorlagen, die aber der Volksabstimmung gleichzeitig unterbreitet würden. Drittens eine Trennung der beiden Vorlagen, die dann auch zeitlich getrennt zur Abstimmung vorgelegt würden.

Der Nationalrat hat sich für den dritten Weg entschieden, indem er die Streichung aller Bestimmungen beschlossen hat, die für Referendum und Initiative die Zahl der Unterschriften festlegt. Es handelt sich um Artikel 89, Absatz 2, Artikel 89bis, Absatz 2, Artikel 120, Artikel 121, Absatz 2.

Gleichzeitig hat der Nationalrat mit 94:12 Stimmen einer Motion zugestimmt, die den Bundesrat beauftragt, nach Annahme des Bundesbeschlusses über die Einführung des Frauenstimm- und -Wahl rechtes in eidgenössischen Angelegenheiten durch Volk und Stände den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag einzubringen über die Erhöhung der für

das Zustandekommen eines Referendums oder einer Initiative erforderlichen Unterschriftenzahl. Nach den Beschlüssen des Nationalrates würde der Grundsatz der politischen Gleichberechtigung der Frau in dem einzigen Artikel 74 verankert werden. Volk und Stände hätten dann nur zu dieser einzigen Frage, ob sie der Frau das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten erteilen wollen, Stellung zu nehmen. Der Bundesrat stimmt den Beschlüssen des Nationalrates zu. Diese so vereinfachte Vorlage hat sicher den grossen Vorteil, dass das Resultat der Volksbefragung uns ein klares Bild geben wird, ob in unserem Lande in eidgenössischen Angelegenheiten der Frau die politische Gleichberechtigung erteilt werden will.

Ihre Kommission beantragt Ihnen aus diesen Überlegungen, bei zwei Enthaltungen, den Beschlüssen des Nationalrates sowie der Motion zuzustimmen.

Angenommen – Adoptés

Motion des Nationalrates

Für den Fall der Annahme des Bundesbeschlusses über die Einführung des Frauenstimm- und -Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten durch Volk und Stände wird der Bundesrat beauftragt, den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag einzubringen über die Erhöhung der für das Zustandekommen eines Referendums oder einer Initiative erforderlichen Unterschriftenzahl.

Motion du Conseil national

En cas d'acceptation par le peuple et les cantons de l'arrêté fédéral sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale, le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres fédérales un rapport et des propositions tendant à augmenter le nombre des signatures requises pour les initiatives et les referendums.

Antrag der Kommission

Zustimmung zur Motion.

Proposition de la commission

Adhérer à la motion.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion 24 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 6. Juni 1958
Séance du 6 juin 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Stähli*

7538. Rebbau. Vorübergehende Massnahmen
Mesures temporaires en faveur de la vigne

Siehe Seite 152 hiervor – Voir page 152 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 3. Juni 1958
Décision du Conseil national du 3 juin 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 39 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nachmittagssitzung vom 10. Juni 1958
Séance du 10 juin 1958, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr *Stähli*

7447. Internationales Patentbüro. Abkommen
Institut international des brevets. Accord

Botschaft und Beschlussentwurf vom 24. Juni 1957 (BBl I, 1417)
Message et projet d'arrêté du 24 juin 1957 (FF I, 1433)

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1958
Décision du Conseil national du 5 mars 1958

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapport général

Schoch, Berichterstatter: Das vorliegende Geschäft ist von ungleich grösserer Tragweite, als der Beitritt zur europäischen Übereinkunft über Formerfordernisse bei Patentanmeldungen. Bei der Schaffung des neuen Bundesgesetzes betreffend die Erfindungspatente vom 25. Juni 1954 stand das Problem der amtlichen Vorprüfung der zur Patentierung angemeldeten Erfindungen eigentlich im Mittelpunkt der Diskussion. Von verschiedenen Seiten wurde das Postulat aufgestellt, dass bei der Neuordnung des Patentgesetzes auch in unserem Lande die amtliche, d. h. die obligatorisch amtliche Vorprüfung eingeführt werden sollte, wie sie schon in verschiedenen Ländern, besonders in Industriestaaten, besteht. Mit Recht wurde gesagt, dass es eine starke Aufwertung des schweizerischen Patentes bedeuten müsste, wenn die vom Amt vorzunehmende Prüfung der angemeldeten Erfindungen sich nicht nur auf im wesentlichen formelle Erfor-

7338. Frauenstimmrecht. Einführung
Suffrage féminin. Introduction

Siehe Seite 254 hiervor – Voir page 254 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 13. Juni 1958
Décision du Conseil des Etats du 13 juin 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 96 Stimmen
Dagegen 43 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

7591. Milchprodukte. Befristete zusätzliche Finanzierung
Placements de produits laitiers. Financement complémentaire

Siehe Seite 316 hiervor – Voir page 316 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 11. Juni 1958
Décision du Conseil des Etats du 11 juin 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 124 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Vormittagssitzung vom 17. Juni 1958
Séance du 17 juin 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Bratschi*

7593. Spielbanken
Maisons de jeu

Botschaft und Beschlussentwurf vom 10. März 1958 (BBl I, 581)
Message et projet d'arrêté du 10 mars 1958 (FF I, 621)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

M. **Berger**-Neuchâtel, rapporteur: Avant tout autre exposé, il me paraît utile d'observer que le projet dont nous sommes saisis ne modifie en rien ni les principes, ni la structure de la réglementation actuelle.

Rappelons que cette réglementation interdit l'ouverture et l'exploitation de maisons de jeu, donnant toutefois aux gouvernements cantonaux, sous certaines conditions bien déterminées et sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral, la faculté d'autoriser des jeux d'agrément dans les kursaals.

La revision proposée tend simplement à augmenter le maximum de la mise actuelle de 2 francs pour le porter à la somme de 5 francs.

Cette modification appelle les observations suivantes: Il est incontestable que le tourisme représente pour notre pays une extrême importance. Dans les cantons pauvres en industries, dans les régions où l'agriculture et le commerce n'ont qu'un champ d'activité restreinte, il constitue souvent la ressource unique de nombreux de nos compatriotes. Ce sont sans doute en premier chef les beautés naturelles et les traditions de notre hôtellerie qui attirent chez nous les étrangers. Cette constatation ne doit toutefois pas nous faire perdre de vue que lorsqu'il est appelé à choisir l'endroit où il passera ses vacances, le touriste tiendra également compte des distractions qui lui sont offertes. C'est alors que le kursaal exercera un rôle non négligeable dans le choix du lieu de villégiature, apportant ainsi sa contribution nécessaire à l'encouragement et au développement de notre tourisme. Mettant à disposition de ce dernier des lieux de réunion et de distraction, organisant des concerts et d'autres manifestations, assurant l'aménagement de la station et subvenant dans une large mesure à la propagande, le kursaal est souvent l'âme de la vie touristique d'une localité. Les ressources nécessaires à l'accomplissement de ces multiples tâches proviennent essentiellement, mieux encore exclusivement, de l'exploitation des jeux. Or, si le produit de ces derniers a augmenté dans une certaine mesure au cours des années, il est incontestable que cette augmentation est loin de compenser la dépréciation de la monnaie qui s'est manifestée depuis 1928. Par ailleurs, les charges des kursaals se sont notamment accrues et ces derniers devront encore faire de gros efforts au cours des prochaines années pour améliorer leurs prestations et entreprendre des rénovations s'ils veulent pleinement remplir leur tâche au service des intérêts généraux du tourisme.

Si la mise est augmentée, le jeu exercera certainement un attrait plus grand sur le touriste et il s'en suivra une augmentation de recettes qui doit permettre à nos kursaals de faire utilement face à leurs nombreuses tâches.

Ce relèvement de la mise est-il de nature – c'est une objection qui se présente à l'esprit – à faire perdre aux jeux en usage dans nos kursaals leur caractère anodin?

Si nous tenons compte de la dépréciation de la monnaie intervenue depuis 1928 et du fait que le revenu net du peuple suisse a passé de 9,9 milliards en 1929 à 24,7 milliards en 1956, il faut objectivement reconnaître que le relèvement proposé constitue une simple adaptation aux conditions actuelles.

Il serait d'autant moins justifié de faire obstacle à cette adaptation alors que les grandes loteries, qui se sont considérablement développées, permettent d'acquérir des billets en nombre illimité et que les enjeux du sport-toto ne sont pas restreints. La propagande, les possibilités de gains importants, la

Präsident: Ich stelle fest, dass ein Antrag auf Gutheissung des Volksbegehrens nicht gestellt ist, so dass wir in der Abstimmung den Antrag von Kommission und Bundesrat dem Antrag von Herrn Ständerat Tschudi gegenüberstellen können.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für den Antrag der Kommission	33 Stimmen
Für den Antrag Tschudi	5 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 13. Juni 1958
Séance du 13 juin 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Stähli*

7535. Eidgenössische Technische Hochschule. Versicherung der Professoren
Ecole polytechnique fédérale. Assurance des professeurs

Siehe Seite 159 hiervor – Voir page 159 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 13. Juni 1958
Décision du Conseil national du 13 juin 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 39 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

7338. Frauenstimmrecht. Einführung
Suffrage féminin. Introduction

Siehe Seite 164 hiervor – Voir page 164 ci-devant

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	26 Stimmen
Dagegen	12 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

7591. Milchprodukte. Befristete zusätzliche Finanzierung des Absatzes
Placement de produits laitiers. Financement complémentaire

Siehe Seite 171 hiervor – Voir page 171 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 13. Juni 1958
Décision du Conseil national du 13 juin 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 40 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Vormittagssitzung vom 19. Juni 1958
Séance du 19 juin 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Stähli*

Zu 7539. 44-Stunden-Woche. Motion des Nationalrates
Semaine de 44 heures. Motion du Conseil national

Siehe Seite 192 hiervor – Voir page 192 ci-devant

Text der Motion

Der Bundesrat wird beauftragt, die Vorlage für ein Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Handwerk, Handel, Verkehr und verwandten Wirtschaftszweigen (Arbeitsgesetz) derart zu fördern, dass sie im Laufe des Jahres 1959 den eidgenössischen Räten unterbreitet werden kann. Darin ist für alle dem Gesetz unterstellten Arbeitnehmer eine Regelung der Arbeitszeit vorzusehen, die der wirtschaftlichen Entwicklung entspricht.

Antrag der Kommission

Zustimmung.

Texte de la motion

Le Conseil fédéral est invité à activer la préparation d'un projet de loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat, le commerce, les transports et les branches économiques similaires (loi sur le travail) de telle sorte qu'il puisse être soumis aux Chambres fédérales au cours de l'année 1959. Le projet devra prévoir, pour toutes les catégories de travailleurs soumises à la loi, une réglementation de la durée du travail conforme à l'évolution économique.

Proposition de la commission

Adhésion.

Berichterstattung – Rapport général

Speiser, Berichterstatter: Am Schlusse seiner Beratungen über die Initiative für die Einführung der 44-Stunden-Woche hat der Nationalrat eine Motion gutgeheissen, die die Ausarbeitung des Arbeitsgesetzes betrifft. Die Motion lautet:

„Der Bundesrat wird beauftragt, die Vorlage für ein Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Handwerk, Handel, Verkehr und verwandten Wirtschaftszweigen (Arbeitsgesetz) derart zu fördern, dass sie im Laufe des Jahres 1959 den eidgenössischen Räten unterbreitet werden kann. Darin ist für alle dem Gesetz unterstellten Arbeitnehmer eine Regelung der Arbeitszeit vorzusehen, die der wirtschaftlichen Entwicklung entspricht."

Ihr Büro hat dieses Geschäft der gleichen Kommission zugewiesen, die seinerzeit die Initiative über die 44-Stunden-Woche behandelte. Ich möchte gleich zu Beginn auf eine Differenz in den Texten hinweisen. Im deutschen Text heisst es „Der Bundesrat wird beauftragt", im französischen aber „Le conseil fédéral est invité". Ich glaube, da besteht ein Unterschied, eine Nuance; denn ein Auf-

№ 10 665

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 Petitzeile 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 Frauenseite, 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, tiefschürfende 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.

Anderseits 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 vorauszusehen. 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 Encyclios 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 diente der Sache selbst, dass diese Botschaft, auf die man in den interessierten Kreisen mit begreiflicher Ungeduld wartet, nicht schon früher vorgelegt wurde. Dies umsomehr, 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 öftern 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 öftern 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 treaties 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. 55*c* 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 Vermögenserfordernis, 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 Städtekantonen 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 Städtekantonen 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 Tagsatzungsabgeordneten. 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 13½ 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 15½ Kantone nahmen die Verfassung an, während 6½ 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 zustandegekommen.

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 Gynaikokratie der alten Welt nach ihrer religiösen und rechtlichen Natur» (3. 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 naheliegend, 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 Herrscherthrone 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 Gemeindewahlrecht. Ferner besassen in Österreich die Steuerträgerinnen seit 1849 das Gemeindewahlrecht und seit 1861 das Landtagswahlrecht, verloren aber beide Rechte Ende der 1880er Jahre. In diesem Zusammenhang ist das Gemeindegesetz 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 Schulangelegenheiten 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 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 Reichtages.

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 Zweidrittelsmehrheit 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 gezögert 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 Gemeindewahlrecht 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 Gemeindewahlen 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 Gemeindewahlrecht. 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 83 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 Vereinigten Nationen vom Jahre 1945 (Art. 8) anerkennt die Gleichberechtigung der Frauen in der Zulassung zu allen Posten. Darüber hinaus hat die Charta der Vereinigten 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 Vereinigten 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 oder 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

Volksabstimmungen und Frauenbefragungen

Datum		Vorlagen
		Männer
		Kanton Zürich
1920	8. Febr.	Volles Stimm- und Wahlrecht
1928	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 Gemeinden
		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 [4]
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 Gemeindeangelegenheiten
		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

[1]) In Prozenten der Stimmberechtigten — [3]) In Prozenten der abgegebenen Ja- und
[4]) Für die evangelische Konfession

über die Einführung des Frauenstimmrechtes

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen				[1]) Stimmbeteiligung %	[2]) Nein-Stimmen %	Datum
	im ganzen	Ja	Nein	Leer, ungültig			
abstimmungen							
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
50 883	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
befragungen							
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 43,3 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-Füllemann eine Totalrevision der Bundesverfassung, mit welcher auch das Frauenstimmrecht einzuführen sei. Im Dezember des gleichen Jahres wurden im Nationalrat die Motion Göttisheim 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 Stimmrechtsregister 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 lebhafte Propaganda 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. Anderseits 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 vorauszusehen, 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 Kirchgemeinde, 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 Bunbeschlüsse 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 auf 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 Kirchgemeinden. 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 Kirchgemeinden 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 Bürgschaftsrechts, 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 Unescokommission, 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 ernsten 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 absieht, 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 22bis 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 geschiedenen 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 Spezialschutz 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 Bundesbahnen 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 Entlöhnung. In Wirklichkeit stehen aber die Frauen schon 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 Frühjahrssession 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 Entlöhnung 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 Pflichtteilanspruch im Ausmass zwischen einem Viertel und der Hälfte des Nachlasses. Durch Verfügung von todeswegen

kann der überlebende Teil im Verhältnis zu den gemeinsamen Kindern noch weiter begünstigt werden. Es kann ihm nämlich neben $^3/_{16}$ 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 $^3/_{16}$ 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 ergreift 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. Anderseits 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 zustandegekommen 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 Grundvorstellun-

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 engern 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 rechtssetzenden 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 Gemeindewahlen 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 prüfen, 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 Taglöhnerei 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.

Berufstätige Männer und Frauen nach Erwerbsgruppen

Erwerbsgruppen	1930			1941			1950		
	Männer	Frauen	% Frauen	Männer	Frauen	% Frauen	Männer	Frauen	% Frauen
Urproduktion	369 441	51 377	12,2	392 143	30 260	7,2	331 518	30 172	8,3
Industrie und Handwerk .	638 071	228 966	26,4	655 969	204 559	23,8	766 002	232 039	23,2
Handel, Bank, Versicherung	122 803	67 410	35,4	127 952	70 520	35,6	156 907	95 574	37,9
Gastgewerbe	30 992	63 329	67,1	26 190	58 779	69,2	29 318	61 473	67,7
Verkehr	77 486	7 512	8,8	70 425	6 316	8,2	87 986	10 028	10,2
Öffentliche Dienste und liberale Berufe	68 616	33 778	33,0	101 165	46 288	31,4	109 616	54 636	33,3
Anstalten	15 258	27 237	64,1	18 783	34 485	64,7	21 549	43 282	66,8
Arbeitslose	—	—	—	23 767	4 073	14,6	6 432	2 520	28,2
Zusammen	1 322 667	479 609	26,6	1 416 394	455 280	24,3	1 509 328	529 724	26,0
Hauswirtschaft, Taglöhnerei	8 691	131 659	93,8	5 878	114 935	95,1	5 904	110 700	94,9
Im ganzen	1 331 358	611 268	31,5	1 422 272	570 215	28,6	1 515 232	640 424	29,7

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 wohl 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, Telephonistinnen, 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 Flabschützen 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 engern 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 grossem 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 22bis 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 Grundsatze 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 Vereinigten 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. 31 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 engern 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 (BBl 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 vorauseilt, 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 engern 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 Ausgeschlossenen 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. Anderseits 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 Verwahrungsanstalt; 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 soweit, 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 gegenübertreten. 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 (α); die voraussichtlichen Auswirkungen des Frauenstimmrechts sind nachteilig (β).

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 umsomehr, 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 künftig 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 hie 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 umsomehr 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 auseinanderzusetzen 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 Wissenschaftern (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 beeindrucken 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 anderseits – 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 hiefür 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 1 403 731. 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 $^1/_7$ 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 19,39 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 Stimmenzahl 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 weitern 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 $^1/_4$ 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	2	3	35
Sozialdemokratische Partei Deutschlands		27	32	
Freisinnigdemokratische Partei Deutschlands	68	10	11	63
Gesamtdeutscher Block – Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten		6	6	
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	6	58
Sozialisten		47	52	
Agrarier	50	10	11,5	42
Liberale		14	16	
Christliche Demokraten		8	3	
Konservative		18	11,5	
		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 Zurkuhlen (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 Weineggquartier im Kreis 8 finden.» Zu ähnlichen Ergebnissen sei eine vom Groupement Romand pour l'Etude 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 eindeutlichsten 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 stärkerem 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 stärkerem 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 stärkerem 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 stärkerem 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 Zurkuhlen (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 eingeheiratete 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. Anderseits 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. Anderseits 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.

Anderseits 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 Verkehrskoordination 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. 89bis, 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. 89bis, 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.) präzisierte 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 gesetzgebungspolitisch – 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 Stimmenzahl 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.

Parteipolitisch 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 anderseits 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 Stimmenzahl eher zu erhalten; das Endziel bildet auch in diesen Fällen die volle Gleichberechtigung, nur soll dieses stufenweise angestrebt werden. Materielle Gründe können hiefür 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 Stimmenzahl 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 eingeheirateten 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 im 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 Stimmfähigkeit 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 Stimmfähigkeit im engern 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. Anderseits 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 auszulegen, verneint. Wir können hiefür auf den Bericht des Bundesrates vom 2. Februar 1951 verweisen (BBl 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 blosse 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 neuestens 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 seinem 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,[1]) 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.»[1])

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.[1]) 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,

[1]) 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.»[1])

In einer Rektoratsrede (Der Wille des Gesetzes, 1953, 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,[1]) 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.»[1])

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 Köpfli (Die öffent-

[1]) 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 blosse 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. Mann 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.»[1]) Aus diesem letzten Satz muss unseres Erachtens jedenfalls geschlossen werden, dass die Einführung des Frauenstimmrechts 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 Frauenstimmrechts auf Professor Max Huber. Je-

[1]) 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 [1]), 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 Burckhardt 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

[1]) 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 Rechtssinne, 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 gezeitigt. 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	
[1] Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.	[1] Alle Kantonsbürger und Kantonsbürgerinnen besitzen das Schweizerbürgerrecht.
[2] Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitze Anteil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.	[2] Sie können bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an ihrem Wohnsitz teilnehmen, nachdem sie sich über ihre Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen haben.
[3] Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.	[3] Unverändert.
[4] Der niedergelassene Schweizerbürger geniesst an seinem Wohnsitze 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.	[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 (alt Abs. 5).
[5] In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten.	[1] Im übrigen geniessen die niedergelassenen Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen an ihrem Wohnsitz alle Rechte der Bürger

Bisheriger Text	*Neuer Text*
	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).
[6] Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden unterliegen der Genehmigung des Bundesrates.	[6] 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	
[2] 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.	[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. 89bis, Abs. 2	
[2] 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 Bundesversamm-	[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 Bundesversamm-

Bisheriger Text	*Neuer Text*
lung ausser Kraft, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheissen wurden; in diesem Falle können sie nicht erneuert werden.	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	
[1] 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.	[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	
[1] In das Bundesgericht kann jeder Schweizerbürger ernannt werden, der in den Nationalrat wählbar ist.	[1] In das Bundesgericht kann jede stimmberechtigte Person gewählt werden, die in den Nationalrat wählbar ist.
Art. 120	
[1] 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.	[1] 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.
[2] 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.	[2] 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	
[2] Die Volksanregung umfasst das von fünfzigtausend stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.	[2] Die Volksanregung umfasst das von hunderttausend Stimmberechtigten gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Änderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.
[5] 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.	[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	
[1] 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.	[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.

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	
[1] Ein Schweizerbürger darf weder aus der Schweiz noch aus seinem Heimatkanton ausgewiesen werden.	[1] Wer das Schweizerbürgerrecht besitzt, darf weder aus der Schweiz noch aus seinem Heimatkanton ausgewiesen werden.
Art. 45, Abs. 1 und 6	
[1] Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt.	[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.
[6] Der niedergelassene Schweizerbürger darf von Seite des die Niederlassung gestattenden Kantons mit keiner Bürgschaft 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.	[6] Der die Niederlassung gestattende Kanton darf die Bewilligung der Niederlassung an Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen von keiner Bürgschaft 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 Gesetz 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 Bürgschaft 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. 89bis, 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.

2988

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

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

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1957
Band Volume Volume	1
Heft Cahier Numero	10
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	7338
Datum Date Data	07.03.1957
Seite Page Pagina	665-798
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.