

**Zeitschrift:** Die Staatsbürgerin : Zeitschrift für politische Frauenbestrebungen  
**Herausgeber:** Verein Aktiver Staatsbürgerinnen  
**Band:** 7 (1951)  
**Heft:** 7-8

**Artikel:** Amtliches stenographisches Protokoll der Bundesversammlung  
(Nationalrat) vom 13. Juni 1951 über das Frauenstimmrecht  
[Fortsetzung folgt]  
**Autor:** Wick / Droz, M. / Von Roten  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-846294>

#### **Nutzungsbedingungen**

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

#### **Conditions d'utilisation**

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

#### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 21.02.2026

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

# **Amtliches stenographisches Protokoll der Bundesversammlung (Nationalrat) vom 13. Juni 1951 über das Frauenstimmrecht\***

## **I.**

### **Antrag der Kommission**

Vom Bericht des Bundesrates sei in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

## **II.**

### **Motion der Kommission**

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.

### **Abänderungsantrag Nicole zur Motion der Kommission**

Es soll ein folgender zweiter Absatz beigefügt werden:

Mindestens ein Monat vor der im Absatz 1 der Motion vorgesehenen Volksabstimmung und spätestens am 31. Dezember 1951 wird der Bundesrat eine konsultative Abstimmung ausschliesslich unter den mehr als zwanzigjährigen Schweizer Frauen durchführen, damit sie zur Frage des Stimm- und Wahlrechtes der Frau im Sinne von Absatz 1 Stellung nehmen können.

### **Eventualantrag Grendelmeier zur Motion der Kommission**

Wahlrecht streichen.

**Wick**, Berichterstatter: Am 21. Dezember 1950 hat der Nationalrat ein von Herrn von Roten und 24 Mitunterzeichnern eingereichtes Postulat angenommen, das folgenden Wortlaut hat: „Der Bundesrat wird eingeladen, den Räten Bericht zu geben über den Weg, auf dem die politischen Rechte auf die Schweizer Frauen ausgedehnt werden können.“ Ueber dieses von Ihrem Rate angenommene Postulat liegt ein Bericht des Bundesrates vor, der von Ihrer hierfür eingesetzten Kommission am 14. und 15. März behandelt worden ist. Es handelt sich hier also nur um einen Bericht des Bundesrates über das Postulat von Roten über den einzuschlagenden Weg für die Einführung des Frauenstimmrechtes und nicht um eine Botschaft des Bundesrates selber über die Einführung des Frauenstimmrechtes. Logischer wäre freilich gewesen, zuerst einen Entscheid über die Einführung des Frauenstimmrechtes zu haben und dann gestützt

\* Wir übermitteln unsern Lesern nachstehend den Wortlaut der Beratungen, auch die Voten der Gegner des Frauenstimmrechts. Aus Platzmangel müssen wir aber auf die französisch gesprochenen Reden verzichten. Die Fortsetzung folgt in der nächsten Nummer der „Staatsbürgerin“. (Die Red.)

auf diesen Entscheid die Verfahrensfrage zu behandeln. Das ist der normale verfassungsmässige und gesetzgeberische Weg. Aber nachdem der normale Weg für die Einführung des Frauenstimmrechtes in etwa 20 kantonalen Urnengängen nicht zum Ziele geführt hat und der gleiche Weg auf eidgenössischem Boden im ersten Anlauf ebenfalls kaum das gesteckte Ziel erreichen wird, versuchen die Befürworter des Frauenstimmrechtes, einen neuen Weg einzuschlagen. Sie wollen über einen grundsätzlichen Vorentscheid hinaus direkt auf dem Verfassungsweg ein beschränktes Frauenstimmrecht einführen. In Uebereinstimmung mit einer Eingabe des Schweizerischen Verbandes für Frauenstimmrecht vertritt Herr von Roten die Auffassung, es genüge, wenn man das Gesetz vom 17. Juni 1874 über die Bundesgesetze und Abstimmungen in seinem Artikel 10 dahin ändere, dass man nach den Worten „Stimmberechtigt ist jeder Schweizerbürger“, die Worte „ob Mann oder Frau“ einfügt. Darnach würde dieser Artikel 10 lauten: „Stimmberechtigt ist jeder Schweizerbürger, ob Mann oder Frau, welcher das 20. Altersjahr zurückgelegt hat.“ Das hätte nach Auffassung des Herrn Postulanten den Vorteil, dass diese Gesetzesrevision ohne Volksabstimmung durchgeführt werden könnte und dass vor allem keine Verfassungsänderung notwendig wäre. Die bestehende Verfassung lasse bereits, meint Herr von Roten, wiederum in Uebereinstimmung mit dem Schweizerischen Frauenstimmrechtsverband, das allgemeine Frauenstimmrecht zu, weil in der Verfassung die Frau nirgendwo ausdrücklich vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen sei. Ein Mitglied der Frauendelegation, die von der nationalrätlichen Kommission angehört wurde, meinte sogar, dass alle bisherigen eidgenössischen Abstimmungen verfassungswidrig gewesen seien, weil die Frauen entgegen dem Wortlaut der Verfassung von diesen Abstimmungen ausgeschlossen waren.

Der bundesrätliche Bericht und in Uebereinstimmung mit ihm die grosse Mehrheit der nationalrätlichen Kommission vertreten eine andere Meinung. Sie halten die Einführung des Frauenstimmrechtes durch eine blosse Ergänzung des Abstimmungsgesetzes aus dem Jahre 1874 nicht für möglich und betrachten eine Partialrevision der Verfassung für eine solche Einführung als notwendig. In diesem Sinne hat die Kommission vom Bericht des Bundesrates mit 11:2 Stimmen in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen und beantragt Ihnen, in gleichem Sinne zu votieren.

Es liegen in diesem Sinne auch verschiedene Entscheidungen des Bundesrates und des Bundesgerichtes vor. In einem bundesgerichtlichen Entscheid vom Jahre 1923 über die Frage, ob aus Art. 4 und 74 der Bundesverfassung die Berechtigung des Frauenstimmrechtes herausinterpretiert werden könne, erklärte das Bundesgericht, dass nach uraltem Gewohnheits- oder Gesetzesrecht bis in die neuere Zeit hinein die Frauen vom Wahl- und Stimmrecht ausgeschlossen gewesen seien. Die Beseitigung dieses Ausschlusses bedeute daher die Aufhebung eines tiefeingewurzelten Rechtszustandes, die nur durch eine unzweifelhaft zu diesem

Zweck erlassene Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung vor sich gehen, und nicht einfach aus einer bestehenden Vorschrift herausgelesen werden könnte, bei deren Aufstellung niemand eine derartige Änderung im Auge hatte. Auch der Umstand, dass bis jetzt die Frauen nie zu eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zugelassen worden sind, zeige klar, dass die Vorschrift des Artikels 74 der Bundesverfassung, der die Stimmberichtigung des Schweizer Bürgers umschreibt, die Stimmberichtigung auf die Männer beschränke. Da aber Art. 74 der Bundesverfassung diesen Sinn habe, so könne ein Stimmrecht der Frau in eidgenössischen Angelegenheiten auch nicht aus Art. 4 oder einer andern Bestimmung der Bundesverfassung abgeleitet werden.

Soweit das Bundesgericht. Die Diskussion über den Antrag von Roten im Schosse der Kommission war nicht uninteressant. Zwar gab auch Herr von Roten, der vom bundesrätlichen Bericht nicht in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen wollte, zu, dass es verfassungsrechtlich selbstverständlich sei, dass das Frauenstimmrecht nur durch eine Abstimmung unter Männern, das heisst im bisherigen verfassungsrechtlichen Sinne eingeführt werden könne. Dieser verfassungsrechtliche legitime Weg erscheine aber unter einem höheren Gesichtspunkt betrachtet als illegitim. Es widerspreche dem demokratischen System, das auf dem Gedanken beruhe, Recht sei, was von der grossen Mehrheit des ganzen Volkes als Recht anerkannt werde. Die Legitimität in höherem Sinne sei verletzt, wenn die Schweizer Frauen das Gefühl haben müssen, es geschehe ihnen unrecht, und wenn sie nicht die Möglichkeit hätten, sich dagegen zu wehren. Es sei paradox, und mit dem Wesen der Demokratie unvereinbar, dass die Gleichberichtigung der Frauen vom Willen der Mehrheit der Männer abhängig sei. Daher postulieren er, und mit ihm der Schweizerische Frauenstimmrechtsverband, die Einführung des Frauenstimmrechtes, wenn auch nur in einem partiellen Sinne als Stimmrecht in Sachfragen und nicht auch in Wahlfragen. Durch die Hintertüre einer Änderung des Artikels 10 des Gesetzes vom 17. Juni 1874 über Bundesgesetze und Abstimmungen, soll also unter Umgehung einer Verfassungsrevision das Frauenstimmrecht eingeführt werden.

Es ist nicht anzunehmen, dass unser Rat sich mit einer solchen Hintertüren- und Hintertreppenpolitik einverstanden erklären wird. Sollte er es dennoch tun, dann ist nicht daran zu zweifeln, dass gegen eine solche Gesetzesänderung das Referendum ergriffen würde. Das Ergebnis eines solchen Referendumskampfes wäre bestimmt die Ablehnung einer solchen Einschmuggelung des Frauenstimmrechtes durch die Hintertüre einer blossen Gesetzesrevision. Will man das Frauenstimmrecht schon einführen, dann soll der klare verfassungsmässige Weg beschritten werden. Selbst wenn man von einer „höheren Legitimität“ der Einbeziehung der Frau ins politische Leben sprechen will, darf diese sogenannte höhere Legitimität nicht in dem Sinne als Kampfparole gegen die bestehende verfassungsmässige Legitimität ausgegeben werden, dass man über diese verfassungsmässige Legitimität hinweg auf Schleichwegen der Frau die

politische Gleichberechtigung verschafft. Die Frauen und Männer, die diese Gleichberechtigung anstreben, sollen alle ihnen zur Verfügung stehenden verfassungsmässigen Mittel anwenden, um zu dieser Gleichberechtigung zu gelangen. Was über diese verfassungsmässigen Mittel hinausgeht, ist ein gefährlicher Weg. Es ist deshalb auf unserem schweizerischen Verfassungsboden notwendig, dass das Bewusstsein von der Richtigkeit und persönlichen Gerechtigkeit des Frauenstimmrechtes sich bei der Mehrheit der heute noch allein stimmberchtigten Männerwelt durchsetzt. Das ist der einzige mögliche Weg, um eine Störung der legitimen Ordnung zu vermeiden. Es wäre keine „höhere Legitimität“, wenn die Frauen sich auf den Standpunkt stellen würden, dass eine Verfassung, die nur von Männern gemacht worden sei, für die Frauen unverbindlich sei. Das würde in der Tat die Frage eines Staatsstreches aufwerfen. Eine solche Haltung hätte zur Folge, dass die Frauen für sich das Recht vindizieren könnten, gegen alle verfassungsmässigen Beschlüsse aktiven oder passiven Widerstand zu leisten, um auf diesem Wege das Frauenstimmrecht zu erzwingen. Das wäre aber nicht „höhere Legitimität“, sondern „niedrigere Legitimität“, ja es wäre überhaupt keine Legitimität mehr, weil sie sich nicht einmal auf die Mehrheit der Frauenwelt berufen könnte, von der wir mit Sicherheit annehmen dürfen, dass die weit überwiegende Mehrheit unserer Frauen eine solche Haltung strikte ablehnt.

Die grundlegende Erkenntnis von der normativen Bedeutung des faktischen Verfassungsrechtes gehört nun einmal zum Wesen des Staates und des Staatsrechtes und begründet die soziale Theorie vom Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Ihr zufolge ist die Staatsordnung ein fortwährender Kompromiss, der einzelnen um die Staatsherrschaft, oder um die Anteilnahme der an dieser Herrschaft ringenden Gruppen und auch die Verfassung des Staates ist in Wahrheit nichts anderes als das Spannungsverhältnis dieser gesellschaftlichen Faktoren. Das gilt in unserem Falle auch gerade im Verhältnis des schweizerischen Staates zu der grossen Schicht der vom Wahl- und Stimmrecht heute noch ausgeschlossenen Frauen. Die Frauen könnten, wenn sie mehrheitlich das Bewusstsein hätten, als Untertanen behandelt zu werden, mit ihrer faktischen Macht den heutigen Männerstaat solange beunruhigen, bis sich dieser entschliessen würde, den Frauen das Stimmrecht zu geben. Soweit diese Beunruhigung sich innerhalb der Schranken der Verfassung hält, wird man nichts dagegen einzuwenden haben, so unbequem eine solche Beunruhigung auch sein mag. Alle politischen Veränderungen sind meistens auf solche Unruheherde zurückzuführen, auch innerhalb der Entwicklung des sogenannten Männerstaates selber. Die Frauen mögen heftigste Kritik an den positiv rechtlichen Verhältnissen am Massstab eines zu erstrebenden Ziels üben. Mit der Aenderung der sozialen Verhältnisse ändert sich ja auch der Wert, der den in Kraft befindlichen Normen zugeschrieben wird. In der Gesellschaft findet eine ununterbrochene Bewegung und Umbildung statt, an welcher auch die Art des Normativen teilhat. Denn diese Bewegung ist stets begleitet von dem Streben nach Aenderung und Er-

gänzung des bestehenden Rechtes. In allen Zeiten, wo dieses Streben einen höheren Grad erreichte, erzeugte es zugleich eine neue Lehre vom Wesen des Rechtes. Es wird nämlich dem geltenden Recht ein anderes mit Anspruch auf höhere Geltung gegenübergestellt. Herr von Roten nannte es eine „höhere Legitimität“, ein Recht, das den neuen, nach Anerkennung ringenden Ansprüchen Verwirklichung verheisst. Es kann allerdings auch der Fall sein, dass eine solche sogenannte „höhere Legitimität“ als Anspruch auf Wiederherstellung entschwundener Zustände auftritt. Es gibt nicht nur ein vorwärts-, sondern auch ein rückwärtsblickendes Naturrecht, nicht nur eine vorwärts-, sondern auch eine rückwärtsblickende „höhere Legitimität“. Es ist kein Zufall, dass alle Revolutionen der neueren Zeit unter Berufung auf das Naturrecht und auf „höhere Legitimität“ stattgefunden haben. Das Naturrecht ist in seinem politischen Kern ja nichts anderes als die Gesamtheit der Forderungen, die eine im Laufe der Zeiten veränderte Gesellschaft oder einzelne Gesellschaftsklassen an die rechtsschöpfenden Mächte stellen. Es darf aber nicht vergessen werden, dass die historische Motivierung einer Verfassungsbestimmung nicht auf einer abstrakten Wertung der Menschennatur beruht, sondern in der konkreten Geschichte eines Volkes und Staates ihren Ausgang nimmt.

Damit ist natürlich nicht gesagt, dass jeder geschichtliche Zustand als in sich gerechtfertigt angesehen werden kann. Das wäre der greulichste Rechtspositivismus, den man sich vorstellen kann, und einen solchen lehne ich ab. Aber es muss doch auch gesagt werden, dass auch die Geschichte ihren Platz im Rahmen der Naturrechtsauffassung hat. Denn auch die Geschichte ist ja nichts anderes als eine Auswirkung der menschlichen Natur. Die Naturrechtslehre, auf die sich die Befürworter des Frauenstimmrechtes berufen, hat allerdings einen a-historischen Charakter. Anderseits berufen sich die Befürworter doch auch wieder auf die geschichtlichen Veränderungen, die sich im politischen und wirtschaftlichen Sektor vollzogen haben. Im Sinne des Naturrechtes erstrebt das geschichtliche Denken weniger die Bewahrung überkommenen Erbgutes, als den Fortschritt zu einer immer besseren Verwirklichung naturrechtlicher Gedanken. Hier liegt der geschichtliche Dynamismus des Naturrechtes, dessen sich die Frauenstimmrechtler bedienen. Rechtstitel, die sich aus lange währendem Rechtsbesitz ableiten, entspringen aber nicht dem Naturrecht. Sie sind positiven Ursprungs, indem sie sich nicht unmittelbar auf abstrakte Vernünftigkeit und Zweckentsprechung, sondern auf dem Bedürfnis nach Ordnung und Sicherheit innerhalb einer konkreten Gemeinschaft gründen. Und es ist wieder nicht ernsthaft zu bestreiten, dass der Ausschluss des Frauenstimmrechts, wenn auch nicht *expressis verbis*, in Art. 4 der Bundesverfassung diesem Bedürfnis nach Ordnung in unserem Staate zur Zeit der Schaffung unserer Bundesverfassung entsprach. So kann man wohl auch mit Rücksicht auf das Frauenstimmrecht sagen, dass das naturrechtliche Denken, das Denken in Kategorien der sogenannten „höheren Legitimität“, auch aus der Geschichte zu lernen hat, wie

das naturrechtliche Denken auch mit der Geschichte wächst. In der Geschichte verkörpert sich nicht nur die Erfahrung eines Einzelnen, sondern eines ganzen Volkes. Sie bildet die beste Korrektur für voreilige Schlüsse des Verstandes. Es darf eben bei allen naturrechtlichen und auch soziologischen Argumenten zugunsten des Frauenstimmrechtes nicht vergessen werden, dass das Frauenstimmrecht nur eine Seite des naturrechtlichen Denkens innerhalb der ganzen Frauenbewegung darstellt, und dass es gerade auch vom naturrechtlichen Denken her Argumente gegen dieses Frauenstimmrecht gibt. Wir werden uns nach Erledigung der Verfahrensfrage über die Einführung des Frauenstimmrechtes bei der Behandlung der Motion zugunsten der Einführung dieses Rechtes einiges zu sagen erlauben.

Auf alle Fälle aber wird die Vorstellung von einem Rechte ~~de lege ferenda~~ ein gewaltiger Faktor dieses Rechtsbildungsprozesses bleiben. Als solcher Faktor des Rechtsbildungsprozesses muss bei uns auch die Frauenbewegung gewertet werden. Wir dürfen diese Bewegung, selbst wenn wir sie als unberechtigt und der „höheren Legitimität“ entbehrend betrachten, nicht bagatellisieren oder gar verächtlich machen. Wir müssen uns mit dieser Bewegung ernstlich auseinandersetzen. Der Zeitpunkt für eine solche Auseinandersetzung ist heute auch in sein parlamentarisches Stadium getreten. Deshalb haben wir uns erlaubt, über den blossen Bericht des Bundesrates über den Verfahrensweg zur Einführung des Frauenstimmrechtes hinaus einige allgemeine staatsrechtliche Betrachtungen zum Problem des Frauenstimmrechtes zu machen. Ueber die Frage, ob das Frauenstimmrecht eingeführt werden solle, muss dann anlässlich der Behandlung der von ihrer Kommission angenommenen Motion gesprochen werden. Vorläufig bleiben wir beim Bericht des Bundesrates stehen. Der Bundesrat lehnt — wie bereits bemerkt — den Weg einer blossen Revision oder Ergänzung des Abstimmungsgesetzes aus dem Jahre 1874 ab. Die Befürworter einer solchen Ergänzung berufen sich dabei auf einen Artikel von Herrn Professor Dr. Max Huber in der „Neuen Zürcher Zeitung“ vom 14. März 1951. Dieser Artikel erschien genau am Tage, als die nationalrätliche Kommission zur Behandlung des bundesrätlichen Berichtes zusammentrat, und sollte sozusagen als eine Bombe wirken. Aber die Bombe kam nicht zur Entzündung. Auch Herr Professor Max Huber bezeichnet den vom Bundesrat als gangbar bezeichneten Weg der Partialrevision der Bundesverfassung als den unzweifelhaft direktesten und staatsrechtlich absolut unanfechtbaren Weg. Nur nebenbei bemerkt Max Huber, dass auch noch zu überlegen wäre, ob nicht die Bundesversammlung durch authentische Interpretation des bestehenden Textes eine neue, durch die veränderten Verhältnisse begründete Auslegung geben könnte. Betrachtet man aber, so sagt er, die jetzige Auslegung des Verfassungstextes als diesem gleichwertig, als dessen integrierenden Bestandteil, dann ist nur die Partialrevision möglich.

Bezüglich einer Revision und Ergänzung des Abstimmungsgesetzes aus dem Jahre 1874, meint Huber, dass in diesem Falle, wie im Falle der Partialrevision der Bundesverfassung, es nicht möglich sei, die Stellung

der Hauptinteressierten, das heisst der Frauen, sichtbar zu machen. Deshalb befürwortet er eine Probeabstimmung unter den Frauen, die Befragung der Frauen auf Grund des Bundesgesetzes vom 23. Juli 1870 betreffend die amtlichen statistischen Aufnahmen. Zu dieser Frage einer Probeabstimmung unter den Frauen nimmt auch der Bundesrat Stellung in seinem Bericht, kommt aber zu einer Ablehnung einer solchen Probeabstimmung, weil eine Umfrage bei den Kantonen ein negatives Ergebnis ergab. Ihre Kommission stellt sich mit grosser Mehrheit ebenfalls auf diesen Standpunkt und nimmt auch in dieser Frage in zustimmendem Sinne Kenntnis vom Bericht des Bundesrates. Der Bundesrat hat aber von sich aus die Kompetenz, eine solche Probeabstimmung im Sinne einer amtlichen Erhebung durchzuführen. Persönlich würde ich eine solche Erhebung begrüssen, wenn damit festgestellt werden könnte, wie viele Frauen in der Schweiz überhaupt das politische Stimm- und Wahlrecht wünschen. Was die Notwendigkeit einer Partialrevision der Bundesverfassung für Einführung des Frauenstimmrechtes, beziehungsweise des Erwachsenenstimmrechtes, wie Herr Professor Max Huber sagt, anbetrifft, sei noch folgendes bemerkt: Wir sind ein föderalistischer Staat, der auf der Souveränität der Kantone beruht. Die Einführung des Frauenstimmrechtes bedeutet einen derart schweren Einbruch in die bisherige Auffassung der Ausübung des öffentlichen Rechtes, dass für einen solchen Einbruch oder eine solche Änderung der bestehenden Wahl- und Abstimmungsverhältnisse die Kantone unbedingt ein entscheidendes Mitspracherecht haben müssen. Der Schweizer Bürger existiert nur als Kantonsbürger. Die Rechte dieses Kantonsbürgers dürfen nicht auf dem Wege einer blossen Interpretation der Verfassung oder einer blossen Ergänzung des Abstimmungsgesetzes beschnitten oder ausser Kraft gesetzt werden. Das Bundesrecht kennt daher in diesen Fällen auch den Weg der sogenannten authentischen Interpretation nicht. Auch Burckhardt hält ihn für unzulässig. Nach Auffassung des Rechtsberaters des Bundesrates, Professor Beck, wäre eine Änderung der bisherigen Interpretation auch dann unzulässig, wenn sie dem Willen der Mehrheit des Volkes entspräche. Man kann nicht durch eine blossen Änderung der Auslegung nachträglich wichtige Fragen — eine solche wichtige Frage ist das Frauenstimmrecht — anders lösen. Man darf in der Frage des Frauenstimmrechtes nicht durch eine blossen Interpretation oder durch eine blossen Gesetzesänderung, welche einer solchen Interpretation gleichkäme, ein Präjudiz schaffen, durch das man die Verfassung aus den Angeln hebt oder ihr eine Bedeutung geben kann, an die die Verfassungsgeber von 1848 und 1874 gar nicht gedacht haben. Diese Verfassungsgesetze waren die Mehrheiten von Volk und Ständen. Die Verfassung hat den Charakter eines Grundgesetzes und in unserem Bundesstaat einen vertragsähnlichen Charakter. Will man das Frauenstimmrecht einführen — man kann darüber reden — dann haben im bisherigen verfassungsmässigen Sinne Volk und Stände etwas dazu zu sagen, das heisst dieses Frauenstimmrecht kann nur durch Zustimmung der Mehrheit des Volkes und der Stände auf dem

ordentlichen Verfassungsrevisionsweg eingeführt werden. Freunde und Gegner des Frauenstimmrechtes sollten in dieser Verfahrensfrage einig sein können. Wenn Herr von Roten in einem Referat an der Generalversammlung des Schweizerischen Frauenstimmrechtsverbandes am 20. Mai in Winterthur drei verschiedene Wege der Realisierung des Frauenstimmrechtes sah: 1. den Weg über eine Verfassungsänderung nach dem bisherigen Abstimmungsmodus, 2. Abänderung des Bundesgesetzes ohne Volksbefragung und 3. eine einfache Zustellung des Stimmmaterials an die Frauen durch das Wahlbüro, dann befindet er sich mit den beiden letzten Vorschlägen bestimmt auf dem Holzweg. Dem Brandfuchs unseres Parlamentes mag man vieles nachsehen, aber seinen beiden Vorschlägen, Abänderung des Bundesgesetzes ohne Referendum oder einfache Zustellung des Stimmmaterials an die Frauen, ohne jede gesetzliche und verfassungsmässige Änderung, muss ein entschiedenes Nein entgegengesetzt werden. Die Generalversammlung des Schweizerischen Frauenstimmrechtsverbandes entschied sich für den Vorschlag einer Gesetzesänderung ohne Referendum. Bei aller Courtoisie den Damen gegenüber muss auch diesem Vorschlag ein entschiedenes Nein entgegengesetzt werden. Selbst wenn unser Rat eine blosse Änderung des Stimmrechtsgesetzes annehmen sollte, stände es nicht in seiner Macht, diese Änderung dem Referendum zu entziehen. Hier irrte sich Herr von Roten, wenn er das den Frauen in Winterthur glaubhaft machen wollte und meinte, dass 86 Nationalräte, also die Hälfte unseres Rates, von der Richtigkeit seines Vorschlages einer Gesetzesänderung ohne Volksbefragung überzeugt werden könnten.

Es bleibt nur der vom Bundesrat vorgeschlagene Weg einer ordentlichen Verfassungsrevision möglich. Befürworterinnen und Befürworter des Frauenstimmrechtes werden sich mit diesem Weg einverstanden erklären müssen. Ich hoffe, dass auch der Frauenstimmrechtsverband damit einverstanden sein wird und sich loyal den Beschlüssen unseres Rates respektive des Volkes und der Stände, wenn es zur Abstimmung über diese Beschlüsse kommt, unterziehen wird. Zwar hat an der Winterthurer Tagung eine Referentin etwas mysteriös erklärt, dass die Schweizer ihre Rechte oft mit Gewalt nahmen. Die Schweizer Frauen würden diesen Weg nicht gerne gehen und hofften, sonstwie aus dem Untertanenstand befreit zu werden (Heiterkeit). Die Frage ist hier erlaubt: Würden die Frauen aber den Weg der Gewalt beschreiten, wenn eine Rats- oder Volksabstimmung negativ ausfallen würde? Ich glaube, dass die Reaktion aus dem Volke in diesem Falle sehr deutlich ausfallen würde, und dass solche Aeusserungen, wie sie in Winterthur gefallen sind, der Frauenstimmrechtsbewegung sicherlich weit mehr schaden als nützen. Man mag sich zum Frauenstimmrecht stellen wie man will, es ist ihm auch nicht gedient, wenn eine Sprecherin in der Frauendelegation an der nationalrätlichen Kommissionssitzung meinte, dass die Besten des Landes für das Frauenstimmrecht seien und dass dieses längst eingeführt wäre, wenn man die Stimmen wägen könnte. Das ist eine Simplifizierung der Sache, die der Frauenstimmrechtsbewegung sicherlich nichts nützt. Auf alle

Fälle müssen die Gegner und Gegnerinnen des Frauenstimmrechtes es ablehnen, wegen dieser Gegnerschaft als minder gute Schweizer und Schweizerinnen bezeichnet zu werden. Wir bezeichnen auch die Befürworterinnen und Befürworter des Frauenstimmrechtes nicht als mindere Schweizer. Soviel also über den einzuschlagenden Weg für den Fall, dass das Frauenstimmrecht eingeführt werden sollte.

Ich habe Ihnen im Namen der sehr grossen Mehrheit der Kommission zu beantragen, vom Bericht des Bundesrates in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen, das heisst Ihre Zustimmung zu geben, dass die Einführung des Frauenstimmrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten nur über den Weg einer Verfassungsrevision gehen kann, dass also der Weg über eine blosse Änderung des Artikels 10 des Bundesgesetzes über die Abstimmung vom Jahre 1874 abzulehnen ist und dass zweitens auch keine Probeabstimmung unter den Schweizer Frauen über die Einführung des Frauenstimmrechtes vorzunehmen sei.

**M. Droz:** Berichterstatter in franz. Sprache (weggelassen).

#### **Motion von Roten. Politische Rechte der Frauen**

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten einen Entwurf zu unterbreiten für die Revision des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse in dem Sinne, dass die politischen Rechte auf die Frauen ausgedehnt werden.

**von Roten:** Die Frage, die uns hier beschäftigt, hat technisch verschiedene Aspekte. Wir haben einmal, wie der Präsident der Kommission auseinander gesetzt hat, darüber zu entscheiden, ob wir vom Bericht des Bundesrates in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen wollen oder einfach Kenntnis nehmen wollen, ohne Zustimmung. Diese kleine Nuance enthält aber in diesem konkreten Fall einen wesentlichen Unterschied. Wenn wir in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen, so billigen wir die Schlussfolgerungen des Bundesrates, wenn wir einfach Kenntnis nehmen, dann geben wir damit dem Bundesrat zu verstehen, dass die Art und Weise, wie diese Frage behandelt worden ist, von uns nicht gebilligt wird.

Die Kommission hat Ihnen vorgeschlagen, in zustimmendem Sinne von dem Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen. Ich möchte Ihnen meinerseits vorschlagen, einfach von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen, nicht in zustimmendem Sinne, und ich möchte Ihnen kurz auseinandersetzen, warum.

Das Postulat, das Sie im Dezember des letzten Jahres angenommen haben, hatte folgenden Wortlaut: „Der Bundesrat wird eingeladen, den Räten Bericht zu geben über den Weg, auf dem die politischen Rechte auf Schweizer Frauen ausgedehnt werden können“. Ich bedaure es außerordentlich, dass damals Herr Bundespräsident von Steiger nicht anwesend sein konnte, als ich die Ehre hatte, dieses Postulat zu erläutern, denn ich glaube, das Wichtigste an der Behandlung dieser Frage und das Entscheidende, den Punkt, auf den es ankommt, schon genannt zu haben;

ich werde das nun aber ganz kurz wiederholen. Ich habe damals bei der Begründung dieses Postulates gesagt, dass uns natürlich damit nicht gedient sei, dass man uns sage: der Weg zur Einführung des Frauenstimmrechtes gehe via Initiative, Verfassungsänderung, Volksmehr, Ständemehr, sondern ich habe den Bundesrat angefragt, er solle uns einen Weg weisen, der der Natur dieser Frage adäquater sei als dieser verfassungsmässige Weg.

Nun hat der Bundesrat in seinem Bericht sich zu dieser Frage geäusser, hat aber diesen Weg, den wir damals schon in der Begründung unseres Postulates vorschlugen, als einen ungangbaren Weg bezeichnet. Ich bitte Sie, die Argumentation des Bundesrates in dieser Frage einmal unter die Lupe zu nehmen, dann werden Sie mit mir sagen, dass diese Argumentation, um kein stärkeres Wort zu gebrauchen, nicht sehr stichhaltig ist.

Die Frage, die wir dem Bundesrat gestellt haben, war folgende: Kann man die Ausdehnung der politischen Rechte auf die Frauen über ein Gesetz oder muss man sie über die Verfassung vollziehen? Nun hat der Bundesrat, um diese Frage zu beantworten, einen Bundesgerichtsentscheid herbeigezogen, der aber zu einer ganz andern Frage Stellung nahm. Der Entscheid, den der Bundesrat zitierte, befasste sich mit folgendem Fall: Es hatte eine Frau verlangt, dass man sie automatisch in die Stimmregister eintrage, auf Grund der Rechtsgleichheit, Art. 4 BV. Dieses Begehr ist abgelehnt worden, und gegen diese Ablehnung hat die Frau eine staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht gemacht, und das Bundesgericht hat diese staatsrechtliche Beschwerde abgelehnt, denn es sagte, man könne doch nicht einfach auf dem Verwaltungsweg das Stimmrecht einführen bzw. das Bundesgericht hat nicht einmal gesagt, dass man das nicht könne, es hat nur gesagt, es sei nicht verfassungswidrig, wenn man das nicht mache, und das Bundesgericht hat in seinem Entscheid ausdrücklich gesagt, dass die Aufhebung des Rechtszustandes nur durch eine unzweifelhaft zu diesem Zweck erlassene Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung erreicht werden könne. Also der bundesgerichtliche Entscheid, wenn man ihn genau liest, sagt genau das Gegenteil dessen, was der Bundesrat behauptet.

Genau gleich verhält es sich mit dem zweiten Zitat, mit der zweiten Autorität, die der Bundesrat anführt, mit Herrn Prof. Burckhardt in seinem Kommentar, Seite 40. Wenn Sie diesen Kommentar aufschlagen, finden Sie den Text, den der Bundesrat hier anführt, aber dort, wo das Zitat nicht mehr weitergeführt wird, finden Sie einen Satz, der uns eigentlich interessiert hätte, und der folgendermassen lautet: „Die politischen Rechte brauchen den Frauen nicht gewährt zu werden auf Grund der Verfassung, dagegen ist es auch nicht verfassungswidrig, sie ihnen zu gewähren“. Das ist die Argumentation Burckhardt; er sagt, es sei nicht verfassungswidrig, sie ihnen zu entziehen, aber auch nicht verfassungswidrig, sie ihnen zu gewähren. Burckhardt, den man als Kronzeugen anführt für die Meinung des Bundesrates, sagt genau das Gegenteil des-

sen, was man von ihm verlangt. Der Satz ist aber vorsichtigerweise im Bericht ausgelassen worden. Genau gleich verhält es sich mit dem Zitat aus Giacometti. Auch er wird als Kronzeuge dafür zitiert, dass auf dem Weg der Verfassungsänderung diese Neuerung eingeführt werden müsse, und nicht auf dem Weg der Gesetzesänderung. Was sagt er aber: „Ausgeschlossen wäre die Einführung des Frauenstimmrechtes lediglich auf Grund einer andern Auslegung von Verfassung und Gesetz, also ohne Revision der Bundesverfassung oder gar des eidgenössischen Wahlgesetzes“. Also Giacometti sagt selber, dass man diese Änderung entweder durch Änderung der Verfassung oder durch eine Änderung des Gesetzes einführen könnte.

Herr Präsident Wick hat Ihnen schon gesagt, dass auch einer der bedeutendsten Staatsrechtler der Schweiz, Herr Prof. Max Huber, auf diesem Standpunkt steht. Ich glaube daher in guter Gesellschaft zu sein, wenn ich diesen Standpunkt hier vertrete.

Nun glaube ich, dass man an und für sich sagen könnte, diese Frage sei ein Mönchsgezänk oder *in concreto* ein Juristengezänk. Dem wäre so, wenn sich nicht daraus zeigen würde, wie diese Frage vom Departement, das allerdings „wichtigere“ Sachen zu bearbeiten hat, und offenbar zu wenig von den Verbänden unter Druck gesetzt worden ist, nicht mit dem nötigen Verständnis in die spezielle Frage, um die es sich hier handelt, bearbeitet worden ist. Wir haben den bestimmten Eindruck, dass es uns bzw. den Kreisen, die zu vertreten ich die Ehre habe, ein wenig ergeht wie den Aussenminister-Stellvertretern in Paris, die immer nur das „niet, niet“ hören, und die endlich einmal etwas anderes hören möchten, als diese Verneinung, bald in der einen, bald in der andern Form. Aber warum legen wir Wert darauf, dass nicht die Änderung der Verfassung nötig ist, um diese Ausdehnung der politischen Rechte zu erreichen? Weil es sich dabei um eine rechtsphilosophische Frage handelt, um eine Grundfrage unserer Demokratie. Ist es tatsächlich so, dass ein Teil des Volkes, um zu seinen Rechten, zur Gleichberechtigung zu gelangen, die Zustimmung der Mehrheit des anderen Teiles nötig habe? Ich glaube, diese Frage stellen, heißt sie beantworten. Wenn auch eine Männerdemokratie historisch gesehen durchaus eine mögliche Staatsform ist (genau wie die alte Demokratie in Rom oder in Griechenland die Sklaverei kannte und sich trotzdem als Demokratie angesehen hat), so müssen wir uns doch sagen, dass es gegen die innere Logik der Demokratie selbst ist, wenn man das Recht der einen Hälfte, der Frauen, von der Zustimmung der Mehrheit der andern Hälfte abhängig macht; das ist eine derartige demokratische *Contradictio*, dass mir scheint, ein demokratisch denkender Mensch, der vorurteilsfrei an diese Frage herantritt, könne nicht zu einer andern Lösung kommen. Wenn heute die Mehrheit der Kommission und auch der Bundesrat in seinem Bericht sich mit allen Fasern an die Verfassungstreue klammern, so ist die Erklärung für diese Verfassungstreue darin zu suchen, dass man sich einfach durch diese Hintertüre der Männerabstimmung von der Verantwortung drücken will.

Man will sagen: wir, die Nationalräte, wir sind aufgeschlossene Leute, wir sind Demokraten, wir gewähren den Frauen die Gleichberechtigung; aber der böse Souverän, das Volk (natürlich die Männer), die haben es dann verweigert. Hier kann man von einer Hintertreppe und einer Hintertüre reden, wenn man durch eine Mehrheit der Männer den Frauen etwas abspricht, was ihnen nicht kraft (gerade wie den Männern) ihres Geschlechtes, sondern kraft ihrer menschlichen Natur und ihrer menschlichen Würde gehört. Die Volksabstimmung, das Referendum, sind eine Zierde unserer Demokratie und sie sollen zum Schutze des Volkes dienen, aber nicht zum Schutze der Privilegierten angewendet werden, wie man das in diesem Falle tun will.

Ich habe Ihnen gesagt, warum die Argumentation des Bundesrates, nur eine Verfassungsänderung sei möglich, nicht haltbar ist; aus formalrechtlichen Gründen, weil die Begründung, die sie anführen, die Autoren, die sie zitieren, gerade das Gegenteil sagen. Eine andere Begründung aus der Sache selbst hat sich der Bundesrat erspart, und auch die Vorlesung von Herrn Kollega Wick über die Naturrechte hat mich nicht überzeugen können, dass es tatsächlich so sei, dass der heute an der Macht stehende Männerstaat der einzige berechtigte sei, um diese Ausdehnung auszusprechen und zu verwirklichen. Ich glaube vielmehr, dass wir die Legitimität einer bestehenden Staatsform, eines bestehenden Staates nicht ex ante beurteilen dürfen, sondern aus dem Zustand, der nachher existiert. Ich glaube, wenn das Stimmrecht einmal allgemein sein wird, wenn das Erwachsenen-Stimmrecht in der Schweiz verwirklicht ist, glauben Sie, dass es auch einem einzigen ernsthaften Politiker noch einfallen würde, an der Legitimität dieses Zustandes zu zweifeln? Ich glaube das nicht. Das ist das richtige Kriterium der Legitimität, wenn man einmal alle hat zu Worte kommen lassen, und wenn der neue Zustand von der neuen Form, bestehend aus Männern und Frauen, gebilligt ist.

Ich möchte auch noch auf etwas anderes hinweisen, was hier bisher nicht gesagt wurde: auch in den Kantonen, wo diese Frage zur Abstimmung gekommen ist, sind teilweise allerdings Verfassungsänderungen dem Volke unterbreitet worden, in andern Kantonen hat man aber ohne weiteres eine Gesetzesänderung vorgenommen und hat diesen Fortschritt, diese Entwicklung auf dem Wege der Gesetzgebung vorgenommen. Es ist also auch hier durchaus nicht etwas Ausgefallenes, etwas Ausserordentliches, sondern es ist etwas, das in der Schweiz schon in verschiedenen Kantonen zur Anwendung gekommen ist und praktiziert wird. Wenn in dieser Beziehung, in der Frage, welche Form, welcher Rechtsweg eingeschlagen werden solle, um dieses Postulat zu verwirklichen, der Bericht des Bundesrates nicht unsere Zustimmung finden kann, so kann er es noch weniger in einem andern Punkte. Er hat sich nämlich — und das finde ich das Schlimmste an diesem Bericht — zur ganzen Problematik dieser Frage gar nicht ausgesprochen; er hat die Frage des Weges des Frauenstimmrechtsverbandes gestreift, hat die Frage einer Probeabstimmung unter den Frauen gestreift, und das ist alles. Es scheint mir aber,

dass es eine Frage gewesen wäre, die einer besseren, einer intensiveren und einer liebevolleren Behandlung wert gewesen wäre. Ich möchte bei dieser Gelegenheit nur darauf hinweisen, dass in den Zeitungen von verschiedenen gewichtigen Leuten Vorschläge gemacht worden sind, wie aus dem offenbar bestehenden Malaise herauszukommen wäre. Ein Vorschlag ist zum Beispiel von Herrn Schärer im Zürcher „Volksrecht“ gemacht worden, der dahin ging, dass man nur denjenigen Frauen das Stimmrecht gebe, welche sich positiv dafür einsetzen und sich zu diesem Zwecke in die Stimmregister eintragen liessen. (Unruhe im Saal). Das ist ein Weg.

Ein anderer Weg ist von Ihrem ehemaligen Mitglied, Herrn Dr. Heinrich Walther in Luzern, in zwei Artikeln des „Vaterland“ skizziert worden. Er schlägt vor, dass das Parlament das Recht haben sollte, gewisse Fragen, welche die Frauen besonders interessieren, der Volksabstimmung auch durch die Frauen zu unterbreiten. Herr Kollega Grendelmeier hat heute einen neuen Antrag eingereicht, der gewissermassen eine Verbindung der Motion der Kommission und meiner Motion darstellt in dem Sinne, dass er zwar auf dem Wege der Verfassungsänderung vorgehen möchte, aber doch nur das Stimmrecht unter Ausschluss des Wahlrechtes den Frauen verleihen möchte.

Alle diese Wege sind interessant; sie stellen eine Seite des Problems dar, werfen Probleme auf, rufen Schwierigkeiten, aber alle diese Fragen hätten untersucht und geprüft werden sollen. Wenn ich Ihnen heute den Antrag stelle, vom Bericht des Bundesrates nicht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen, so bedeutet das keineswegs irgendwie einen Tadel oder auch nur den Schatten eines Tadels gegenüber dem Departement oder seinem Vorsteher. Keineswegs! Ich möchte nur, dass man das Departement einlädt, den Bericht zu vervollständigen, die aufgeworfenen Fragen noch eingehender zu studieren, und zwar mit etwas grösserem Verständnis für die Eigenart dieser Materie. Das ist der Sinn des Antrages auf Nichtzustimmung zu diesem Bericht.

Fortsetzung folgt.

---

## Zur Beachtung!

**Klubabende:** Wiederbeginn erstmals nach den Ferien Freitag, den 24. August 1951 nach 18 Uhr, „Züristübli“, in der Münz: Aktuelle Probleme. Ebenso am 7. September und 14. September 1951.

---

**Redaktion:** L. Lienhart, Rebbergstrasse 33, Zürich 37, Telefon 26 05 44  
**Inserate an:** A. Moos, Buchdruckerei, Zürich-Höngg, Ackersteinstr. 159, Tel. 56 70 37  
**Anmeldungen von Abonnenten u. Adressänderungen erbeten an:** Frau Pia Kaufmann  
Büchnerstrasse 26, Zürich 6, Telefon 26 24 74

**Postcheckkonto des Frauenstimmrechtsvereins Zürich No. VIII 14151**