Zeitschrift: Die Staatsbürgerin : Zeitschrift für politische Frauenbestrebungen
Herausgeber: Verein Aktiver Staatsbürgerinnen
Band: 13 (1957)
Heft: 6

Artikel: Interpretation und Revision
Autor: Heinzelmann, Gertrud
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-845839

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: 10.12.2025

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

Interpretation und Revision

Was uns im Zusammenhang mit der Botschaft des Bundesrates über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidg. Angelegenheiten vom 22. Februar 1957 am dringendsten und eingehendsten beschäftigt, ist die Frage: Bedarf die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts einer eigentlichen Verfassungsrevision? Ist es nicht vielmehr möglich, dieses langdauernde und schwerfällige Verfahren auszuschliessen durch die Interpretation der bisherigen einschlägigen Bestimmungen in der Bundesverfassung und den Bundesgesetzen? Diese Frage verzweigt sich also nach zwei Seiten:

a) Gestattet der bisherige Art. 74 BV und daraus folgend der Art. 10 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, ferner der Art. 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juli 1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen eine Interpretation in dem Sinn, dass fortab unter dem Wort „Schweizer" Männer und Frauen verstanden werden? In diesem Fall nämlich bedarf es überhaupt keiner Revision weder der Verfassung noch der Bundesgesetze;

b) Oder kann die Verfassung in Art. 74 auf sich beruhen, kann man sich mit einer blossen Abänderung der unter a) genannten bundesgesetzlichen Bestimmungen begnügen? Eine Anregung in dieser Hinsicht ist gemacht worden durch die Eingabe des schweiz. Verbandes für Frauenstimmrecht an den Bundesrat vom 25. November 1950. Dieser Gedanke ist sodann aufgegriffen worden durch die Motion von Roten vom 26. April 1951.

Die totale Interpretation im Sinn der ersten, mit a) bezeichneten Unterfrage führt mitten in die Problematik um die starre Verfassung einerseits, die Möglichkeit der Verfassungswandlung andererseits. Es handelt sich dabei um eine grundsätzliche staatstheoretische Frage erster Ordnung, an der sich die Geister scheiden. Die schweizerische staatsrechtliche Literatur gibt unzweifelhaft dem Prinzip der starren Verfassung den Vorzug. Dies bedeutet, dass die konkreten Verfassungsbestimmungen in der Weise zur Anwendung gelangen sollen, wie sie durch den historischen Verfassungsgesetzgeber gemeint waren. Diese Auffassung hat ihre gute Berechtigung, sie schützt den Staat vor Umbrüchen, die unter der gleichbleibenden Schale konkreter Verfassungsbestimmungen seinen Kern vollständig umgestalten. Im ganzen besehen hält sich auch unsere staatsrechtliche Praxis an dieses Prinzip der starren Verfassung. Ein Beispiel, das in diesem Zusammenhang die Frauen ganz besonders berührt, ist ihre Opposition gegen den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Zivilschutz. Gerade im Hinblick auf die Zivilschutzdienstpflicht wurde von Frauenseite je und je eine Verfassungsänderung verlangt, also das Prinzip der starren Verfassung vertreten.

Die Verfassungswandlung wird hingegen von verschiedenen Staatstheoretikern unseres grossen deutschen Nachbarreiches vertreten. Die Botschaft selber verweist u. a. auf die Namen Georg Jellinek und Rudolf Smend, ohne die Vertreter dieser Richtung abschliessend zu umschreiben. Dass die Verfassungswandlung ausserordentlich gefährlich werden kann, beweist wiederum der deutsche Nachbarstaat, wo ohne formelle Aenderung oder Beseitigung der Weimarer-Verfassung das Dritte Reich Hitlers emporwuchs.

Trotzdem in der Schweiz das Prinzip der starren Verfassung vorwiegt, ist doch zu sagen, dass dasselbe keineswegs die staatsrechtliche Praxis allein bestimmt. Wie mir ein bedeutender Parlamentarier mitgeteilt hat, sind ihm während seiner langjährigen parlamentarischen Tätigkeit zahlreiche Fälle begegnet, in welchen Gesetzesbestimmungen, die ursprünglich im Sinn des historischen Gesetzgebers sich nur auf Männer bezogen haben, nachträglich auch auf die Frauen ausgedehnt wurden. Tatsächlich verwenden die Verfassung und die Bundesgesetze in weitaus den meisten Fällen das Wort „Schweizer", „Schweizerbürger" oder „Kantonsbürger", worunter je nach der historischen Situation entweder die Männer allein oder Männer und Frauen zusammen verstanden werden. Solche Fälle ausgesprochener Wandlungen — die auf der Stufe der Verfassung oder der Bundesgesetze liegen können — geschehen in der Regel ohne grossen Aufwand durch Bundesratsbeschlüsse, Verordnungen, Kreisschreiben des Bundesrates, bisweilen auch durch richterliche Rechtsanwendung. Leider fehlt bis zur Stunde eine systematische Arbeit oder wenigstens eine brauchbare und handliche Zusammenstellung solcher Fälle von Verfassungs- oder Gesetzeswandlungen, durch welche die Frauen im erwähnten Sinn betroffen wurden. Wir sehen uns heute in der sehr ungünstigen Lage, in der Diskussion über die Frage der Interpretation nur eine sehr geringe Zahl von Beispielen im Sinn von Präjudizien präsent zu haben. Soll die Interpretation weiter durch uns Frauen befürwortet werden, ist der Nachweis solcher Fälle wandelnder Interpretation ein dringendes Anliegen. Zur Vermeidung von Missverständnissen sei festgehalten, dass unter dem Titel der Interpretation solche Fälle nicht angerufen werden können, in welchen von Anfang an, d. h. durch den historischen Gesetzgeber selber unter dem Wort „Schweizerbürger", „Schweizer" oder „Kantonsbürger" von Anfang an sowohl Männer wie Frauen verstanden wurden. Es sei z. B. an die sehr alte Bestimmung in Art. 43 Abs. 1 BV erinnert: „Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger". Es ist selbstverständlich, dass bereits der damalige historische Gesetzgeber diese Bestimmung auch auf die Frauen ausgedehnt wissen wollte, dabei handelt es sich selbstverständlich nicht um eine verfassungswandelnde Interpretation. Es ist aber auch unbestritten, dass der historische Gesetzgeber in Art. 74 BV mit dem Wort „Schweizer" nur die Männer gemeint hat und die Frauen vom Stimmrecht ausschliessen wollte. Um gerade in diesem Punkt mit Aussicht auf Erfolg die Interpretation zu

Fortsetzung auf Seite 7

Fortsetzung von Seite 2
befürworten, ist es nötig, diese Fälle verfassungswandelnder Interpretation im einzelnen nachzuweisen. Eine Sammlung dieser Präjudizien liegt aber bis zur Stunde nicht vor.

Wie leicht und wie unmerklich eine solche Verfassungswandlung geschieht, geht gerade aus der Botschaft selber hervor. Auf S. 129, im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Abänderung einzelner Verfassungsbestimmungen, steht geschrieben:

„Nicht notwendig ist hingegen wohl eine Anpassung von Art. 112 der Bundesverfassung, wo von „Geschworenen" die Rede ist, da darunter sowohl Frauen wie Männer zu verstehen sind". Unzweifelhaft hat der historische Verfassungsgesetzgeber unter den Geschworenen nur Männer verstanden, in diesem Sinn verfährt auch bis heute die Praxis. Nun sollen plötzlich durch eine verfassungswandelnde Interpretation, welche vermutlich auf einem Beschluss des Bundesrates beruhen soll, unter den Geschworenen sowohl Frauen wie Männer verstanden werden. Wenn also die Vorlage selber, welche grundsätzlich die Interpretation ablehnt, eine solche in aller Form befürwortet, ist der Schluss berechtigt, dass im Lauf von Jahrzehnten zahlreiche Fälle solcher Interpretationen geschehen sind. Tatsächlich ist nicht einzusehen, weshalb beim Wort „Geschworene" in Art. 112 BV eine Interpretation einsetzen soll, beim Wort „Schweizer" in Art. 74 BV jedoch nicht. Mit demselben „Recht" könnte man den Satz auf Seite 129 umkrempeln wie folgt: „Nicht notwendig ist hingegen eine Anpassung von Art. 74 der Bundesverfassung, wo von Schweizern die Rede ist, da darunter sowohl Frauen wie Männer zu verstehen sind".

Zur zweiten Unterfrage b) ist zu bemerken:

Der Wunsch, die Verfassung auf sich beruhen zu lassen und nur die einschlägigen Bundesgesetze abzuändern, dürfte aus dem begreiflichen Bestreben erfolgt sein, die Schwerfälligkeit des Weges der Verfassungsgesetzgebung, vor allem das belastende Ständemehr, auszuschalten. Nun ist aber zu sagen, dass der tatsächliche Ausschluss der Frauen vom Stimmrecht auf einer langjährigen Praxis beruht, welche nicht auf die erwähnten beiden Bundesgesetze, sondern gleichzeitig auch auf Art. 74 BV zu beziehen ist. Wenn angesichts dieser Praxis die Bundesgesetze einer eigentlichen Revision bedürfen, ist tatsächlich nicht einzusehen, weshalb die Verfassungsbestimmung Art. 74 unverändert bleiben und im verfassungswandelnden Sinn interpretiert werden soll. Wenn nämlich auf der tieferen Stufe der Bundesgesetzgebung eine formelle Revision nötig ist, gilt diese umso mehr von der höheren Verfassungsstufe. Die Bestrebungen, nur die Bundesgesetze zu revidieren, die Verfassung aber zu interpretieren, leiden an einem logischen Fehler.

Obwohl die totale Interpretation sowohl der Verfassung Art. 74 wie der einschlägigen Bundesgesetze als möglich und vertretbar erscheint, kann doch nicht erwartet werden, dass der Bundesrat sich durch einen Beschluss in Analogie zu den Ausführungen über die „Geschworenen" zu

derselben bekennen wird. Trotz eines Fehlens logischer Gründe bestehen gerade in diesem Punkt sehr starke Hemmungen politischer Natur. Die sogenannte authentische Interpretation, welche die Botschaft auf S. 122 behandelt, ist für die Frauen absolut uninteressant, da dieselbe in den schwerfälligen Weg der Verfassungsgesetzgebung einmündet. Die Interpretation steht ferner den Frauen nicht beliebig zur Disposition, sie bedarf zunächst einmal parlamentarischer Befürworter. Angesichts der Vorlage zu einer Verfassungsrevision (die auch tatsächlich im Postulat Grendelmeier verlangt wurde), kann die Interpretation nur die Funktion haben, die Botschaft gewissermassen zu überbieten, währenddem sie aller Voraussicht nach durch die Gegner des Frauenstimmrechts unterboten werden wird. Da ferner die unter b) bezeichnete partielle Interpretation (welche Art. 74 BV unberührt lässt und nur eine Revision der einschlägigen Bundesgesetze erstrebt), an einem logischen Fehler leidet und überdies im Jahr 1951 bei Behandlung der Motion von Roten abgelehnt wurde, bleibt tatsächlich nichts anderes übrig als für diesmal die Hoffnung auf Einführung des Frauenstimmrechts mit dem bundesrätlichen Vorschlag zu einer Verfassungsrevision zu verknüpfen. In diesem Zusammenhang aber ist es von grosser Wichtigkeit, die vorgeschlagenen Texte zu den abzuändernden Bestimmungen genau zu prüfen.

Der grundlegende Art. 74 BV soll wie folgt abgeändert werden:

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

Diese Bestimmung bedeutet nichts anderes, als dass wie bisher die Kantone, welche auch in eidgenössischen Angelegenheiten die Stimmregister erstellen, über den Ausschluss vom Aktivbürgerrecht entscheiden. Solange aber die Frauen in den Kantonen das Stimmrecht nicht besitzen, kann auch nicht behauptet werden, sie seien Aktivbürger im eigentlichen Sinn. Es ist wohl richtig, dass die Frauen, wenn sie nicht stimmberechtigt sind, gleichwohl die bürgerlichen Ehren und Rechte besitzen, welche ihnen auch strafweise entzogen werden können. Die bürgerliche Ehrenfähigkeit scheint nun aber ein Oberbegriff zu sein, zu dem bei den Männern das sogenannte Aktivbürgerrecht hinzukommt, welches eben im Stimm- und Wahlrecht besteht. Bei den Frauen kann bisher höchstens von einem rudimentären Aktivbürgerrecht die Rede sein, soweit sie nämlich in einigen Kantonen eine beschränkte Wahlfähigkeit besitzen. Nach S. 38 der Botschaft besteht bisher ein Stimmrecht nur in einigen reformierten Kirchgemeinden, dasselbe ist von staatlicher Bedeutung nur dann, wenn es sich um eigentliche Staatskirchen handelt. Ob nun aber ein solches rudimentäres Aktivbürgerrecht der Frauen genügt, um sie über die Stimmberechtigung bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zuzulassen, ist eine offene Frage. Nach der Vorlage soll nämlich der neue Text zu Art. 43 Abs. 2 lauten:

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

Solange dieser Nachweis sich auf das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten beziehen muss, kann auch für die eidgenössischen Abstimmungen die Stimmberechtigung durch die Frauen nicht nachgewiesen werden. In der gegenwärtigen Fassung kann also der vorgeschlagene Text von Art. 74 zu einem Kantonsfakultativum hinab interpretiert werden. Dies ist nun aber offenbar durch die Botschaft nicht beabsichtigt. Nach langen Ausführungen über die Frage, ob das Frauenstimmrecht zuerst in Gemeinde und Kanton, also von unten herauf, oder zuerst durch den Bund, also von oben hinab, eingeführt werden soll, wird diesem letztern Weg der Vorzug gegeben:

S. 114: „Aus diesen Ueberlegungen empfiehlt ihnen der Bundesrat, die Einführung des Frauenstimmrechts im Bund in die Wege zu leiten, ohne das Vorgehen einzelner Kantone abzuwarten".

Um nun die Einführung des Frauenstimmrechts von oben herab sicherzustellen, bedarf es unzweifelhaft einer andern Formulierung des vorgeschlagenen Art. 74 BV, eventuell wäre der Nachsatz ganz zu streichen oder statt des Verweises auf das „Aktivbürgerrecht" ein allgemeiner Verweis auf die „bürgerlichen Ehren und Rechte" einzusetzen.

Wenn ferner nach Art. 43 Abs. 2 und 4 die Schweizerbürgerinnen die politischen Rechte ausüben können, gilt dies auch für jene Schweizerinnen, welche ihr Bürgerrecht durch Heirat erworben haben. Auf Seite 110 der Botschaft werden die Verhältnisse dieser eingeheirateten Ausländerinnen erörtert, es wird sodann vorgesehen, keine Vorbehalte im Text der neuen Verfassungsvorschriften anzubringen. Wenn aber ein solcher Vorbehalt im Verfassungstext fehlt, beruht die Einführung späterer Vorbehalte durch Bundesgesetze auf einer Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Eine solche unvollständige Lösung ist auf keinen Fall zu befürworten. Wenn ferner die Frauen im Hinblick auf die kommende Volksabstimmung eine Verfassungskampagne zu führen haben, ist zu befürchten, dass beim Fehlen eines entsprechenden Vorbehalts bezüglich der eingeheirateten Ausländerinnen den Gegnern des Frauenstimmrechts eine sehr gefährliche Waffe in die Hand gespielt wird, von welcher sie jeden Gebrauch machen werden.

Schliesslich bedürfen die vorgeschlagenen Art. 89 Abs. 2, 89bis Abs. 2, 120 und 121 einer besondern Erwähnung. Nach diesen Vorlagen soll das Referendum inskünftig von 60 000 (bisher 30 000) Stimmberechtigten anbegehrt werden können, nur 100 000 Stimmberechtigte (statt bisher 50 000) sollen berechtigt sein, eine Totalrevision zu verlangen, die Volksanregung muss mindestens von 100 000 Stimmberechtigten (statt bisher 50 000) gezeichnet werden. Die durch Einführung des Frauenstimmrechts zu erwartende Verdoppelung der Zahl der Stimmberechtigten lässt diese neuen Ziffern zunächst als logisch gerechtfertigt er-

Schweiz.Landesbibliothek
Hallwilstr. 15 Bern

A. Z.
Zürich 49

scheinen. In der Praxis aber dürften sich die neuen Ziffern als wesentliche Erschwerung des fakultativen Referendums, des Initiativrechts und des Petitionsrechts erweisen. Es ist nämlich nicht zu erwarten, dass nach Einführung des Frauenstimmrechts für dieselben Materien die doppelte Zahl von Interessenten zu finden sein wird. Spezifische Fraueninteressen werden vor allem durch Frauen, weniger durch Männer, verfochten werden, es gibt ferner zahlreiche Materien, welche vor allem die Männer ansprechen und vorwiegend durch sie zu bearbeiten sind. Trotz der Verdoppelung der Zahl der Stimmberechtigten dürfte es bedeutend schwerer halten, ein Referendum, eine Initiative oder eine Petition zustande zu bringen nach den neuen Ziffern, als unter dem bisherigen Rechtszustand. Offensichtlich enthält die Vorlage über das Frauenstimmrecht Tendenzen politischer Natur, welche mit der Frauensache nichts zu tun haben. Es ist dringend zu wünschen, dass das Anliegen der Frauen nicht belastet wird durch Auseinandersetzungen, welche auf einer ganz andern Ebene liegen und in erster Linie die politischen Parteien betreffen.

G. Heinzelmann

Schweizerisches Aktionskomitee für das Frauenstimmrecht

An der Sitzung vom 15. Juni 1957 in Bern wurde beschlossen, die Studienkommission des Bundes schweizerischer Frauenvereine für die Einführung des Frauenstimmrechts zu beauftragen, als provisorischer Arbeitsausschuss zu amtieren und Vorschläge für die Reorganisation des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht auszuarbeiten. Die Studienkommission des BSF für die Einführung des Frauenstimmrechts setzt sich zusammen aus:

Frau E. Plattner, Riehen BS, Präsidentin (Vorstandsmitglied)
Frau H. Leuenberger, Zürich, Vizepräsidentin (Präsidentin der sozialdemokratischen Frauengruppen der Schweiz)
Frau A. Choisy, Satigny GF (Präsidentin des Schweizerischen Verbandes für Frauenstimmrecht)
Frau Grendelmeier, Küsnacht ZH (Mitglied der Schweiz. Frauenkommission des Landesringes der Unabhängigen)
Frau Schärer, Bern (Präsidentin der Schweiz. Vereinigung freisinniger Frauengruppen)
Frl. H. Cartier, Zürich (Schweiz. Frauensekretariat)

Redaktion: Frau Dr. L. Benz-Burger, Richard Wagnerstrasse 19, Zürich 2, Tel. 23 38 99
Sekretariat: Frau M. Peter-Bleuler, Butzenstrasse 9, Zürich 2/38, Telefon 45 08 09
Postcheckkonto des Frauenstimmrechtsverein Zürich VIII 14151
Druck: A. Moos, Ackersteinstrasse 159, Zürich 10/49, Telefon 56 70 37