

<b>Zeitschrift:</b>	Die Staatsbürgerin : Zeitschrift für politische Frauenbestrebungen
<b>Herausgeber:</b>	Verein Aktiver Staatsbürgerinnen
<b>Band:</b>	18 (1962)
<b>Heft:</b>	10-11
<b>Artikel:</b>	"Action romande" : in Zürich niedergelassene Bürgerinnen der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf verlangen in Zürich Zulassung zu Wahlen und Abstimmungen [Fortsetzung]
<b>Autor:</b>	Heinzelmann, Gertrud
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-846157">https://doi.org/10.5169/seals-846157</a>

### **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:** 13.01.2026

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

## „Action romande“:

### **In Zürich niedergelassene Bürgerinnen der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf verlangen in Zürich Zulassung zu Wahlen und Abstimmungen**

(Wir verweisen auf „Die Staatsbürgerin“ Nr. 3/4 - 1962, in welcher abgedruckt sind: I. Gesuch um Eintragung in das Stimmregister und Zulassung zu Gemeinde- und kantonalen Abstimmungen vom 13. März 1962; II. Beschluss des Stadtrates vom 30. März 1962; III. Rekurs gegen den Beschluss des Stadtrates an den Bezirksrat Zürich vom 9. April 1962).

#### **IV. Der Bezirksrat Zürich weist den Rekurs vom 9. April 1962 ab**

Mit Eingabe vom 9. April 1962 erheben

1. Dr. iur. Gertrud Heinzelmann, Lehenstrasse 74, Zürich 10/37 (es folgen die Namen der Rekurrentinnen 2 — 14),

die Rekurrentinnen 2 — 14 vertreten durch die Rekurrentin 1, gegen den Beschluss des Stadtrates Zürich vom 30. März 1962 fristgerecht Rekurs an den Bezirksrat Zürich. Mit dem angefochtenen Beschluss wies der Stadtrat das Gesuch der Rekurrentin auf Eintragung in das Stimmregister und Zulassung zur Gemeindeabstimmung vom 1. April 1962 sowie zu allen späteren kommunalen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen ab. Die Rekurrentinnen beantragen, es sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und die verlangte Eintragung in das Stimmregister vorzunehmen. Ausserdem seien die Rekurrentinnen auch zu allen künftigen Wahlen und Abstimmungen in Kanton und Stadt Zürich zuzulassen.

Mit Vernehmlassung vom 27. Juli 1962 — beim Bezirksrat eingegangen am 6. August 1962 — beantragt der Stadtrat unter Vorlage der Akten, der Rekurs sei vollumfänglich abzuweisen.

Es fällt in Betracht:

#### I.

Mit Eingabe vom 13. März 1962 an das Stimmregisteramt Zürich ersuchte Frl. Dr. iur. Gertrud Heinzelmann für sich und die übrigen Rekurrentinnen um Eintragung in das Stimmregister und Zulassung zu der Gemeindeabstimmung vom 1. April 1962 sowie um Zulassung zu allen späteren Wahlen und Abstimmungen. Bei den Rekurrentinnen handelt es sich um volljährige und länger als 3 Monate in der Stadt Zürich niedergelassene Bürgerinnen von Gemeinden der 3 welschen Kantone Waadt, Neuenburg und Genf, welche den Frauen die vollen politischen Stimm- und Wahlrechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zuerkannt haben.

## II.

1. Die Rekurrentinnen begründen ihren Rekursantrag im wesentlichen damit, die Verweigerung der Eintragung in das Stimmregister und der Ausschluss der Rekurrentinnen von den Wahlen und Abstimmungen in Stadt und Kanton Zürich bedeute eine Verletzung der Rechtsgleichheit gegenüber den in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf heimatberechtigten Männern, welche den Schutz der politischen Freiheit genossen und nach einer Niederlassung von 3 Monaten in Stadt und Kanton Zürich stimm- und wahlberechtigt seien. Ausserdem stelle das Vorgehen der Stadt eine Verletzung der Rechtsgleichheit gegenüber den in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf heimatberechtigten und daselbst niedergelassenen Frauen dar, da dieselben in jenen Kantonen nicht nur stimmen und wählen können, sondern auch in den politischen Behörden von Kanton und Gemeinden vertreten seien. Schliesslich erklären die Rekurrentinnen, durch die Nichtaufnahme der Bürgerinnen der Kantone Genf, Neuenburg und Waadt in die zürcherischen Stimmregister werde Art. 43, Abs. 4 der Bundesverfassung (BV) verletzt. Diese Bestimmung enthalte den Grundsatz der politischen Freiheit. Bürgerinnen von Gemeinden der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf besitzen gestützt auf Art. 43, Abs. 4 BV ein subjektives öffentliches Recht auf Zulassung zu den Wahlen und Abstimmungen im Kanton Zürich. § 1, Abs. 2 des zürcherischen Wahlgesetzes sei verfassungswidrig und daher auf die Rekurrentinnen nicht anwendbar. Abschliessend weigern sich die Rekurrentinnen nachdrücklich, am Ort ihrer Niederlassung den Stand „politischer Rechtlosigkeit und Unfreiheit“ der Zürcherinnen zu teilen!

2. Der Stadtrat stützt seine Auffassung ganz auf § 1, Abs. 2 des kantonalen Wahlgesetzes und erklärt, dass die Gemeindebehörden zur strikten Beachtung der kantonalen Gesetze verpflichtet seien. Ausserdem bezögen sich die Art. 43, Abs. 4, Art. 4 und Art. 74, Abs. 1 BV ausschliesslich auf Schweizerbürger männlichen Geschlechts und könnten von den Rekurrentinnen nicht zur Begründung ihres Antrages verwendet werden.

## III.

1. § 1, Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. Dezember 1955 lautet:

„In Angelegenheiten des Kantons und der Gemeinden sind unter Vorbehalt der nachfolgenden Vorschriften alle männlichen Schweizerbürger stimmberechtigt, welche das 20. Altersjahr zurückgelegt haben“.

Dieser klaren Gesetzesbestimmung — woran sich auch der Bezirksrat als Rekursinstanz zu halten hat — ist zu entnehmen, dass die Schweizerbürgerinnen nicht stimmberechtigt sind. Auch in der kantonalen Verfassung (KV) sind zwingende Anhaltspunkte enthalten, welche das

Frauenstimmrecht im Kanton Zürich ausschliessen. Nach Art. 1 KV wird die Staatsgewalt u. a. durch die „Aktivbürger“ ausgeübt. Damit sind nach der historischen Auslegung zweifellos nur die männlichen Schweizerbürger gemeint. Die Verfassung kennt andere Bezeichnungen, wenn sie sich an sämtliche Bürger, d. h. auch an die Schweizerbürgerinnen wendet, so z. B. in Art. 2 KV, wo von „allen Bürgern“ die Rede ist oder in Art. 7 KV, wo „niemand“ verhaftet werden darf, ausser in den vom Gesetz bezeichneten Fällen und durch das Gesetz vorgeschriebenen Formen. Das zürcherische öffentliche Recht kennt somit kein Frauenstimmrecht. Die Kantone Waadt, Neuenburg und Genf haben dasselbe in letzter Zeit für kantonale und kommunale Angelegenheiten eingeführt. Daraus ergibt sich tatsächlich die von den Rekurrenten als stossend empfundene Situation, dass die männlichen Bürger im Gegensatz zu den Bürgerinnen dieser Kantone in Zürich nach dreimonatiger Niederlassung an den kommunalen und kantonalen Abstimmungen teilnehmen können, bezw. dass die Bürgerinnen der drei genannten Kantone ihr Stimmrecht nur in jenen Kantonen ausüben können. Daraus leiten die Rekurrentinnen eine Verletzung der Art. 4 und 43 Abs. 4 BV ab, da eine Rechtsungleichheit bestehe und das subjektive öffentliche Recht der Freizügigkeit von den städtischen Behörden missachtet worden sei. Dieser Auffassung kann der Bezirksrat nicht folgen. Die städtischen Behörden wandten das kantonale Wahlgesetz richtig an. Die Rekurrentinnen behaupten, dieses Gesetz sei aus den angeführten Gründen verfassungswidrig. Sie übersehen, dass die Doktrin stets der Auffassung war, die Bestimmungen der Bundesverfassung, welche sich auf das Stimm- und Wahlrecht beziehen, wendeten sich nur an die Aktivbürger, d. h. an die Männer. Das Bundesgericht hat wiederholt erklärt, dass sich das Frauenstimmrecht in Bundesangelegenheiten nicht gestützt auf blosse Interpretation von Art. 4 BV begründen lasse, sondern nur mittels einer Partialrevision eingeführt werden könne (vgl. BGE 83 I 172 ff.). Die Stimmberechtigung in Bundesangelegenheiten ist nach Theorie und Praxis zunächst vom Wohnsitz einer Person in einer schweizerischen Gemeinde abhängig. Ausserdem muss diese Person stimmfähig sein, d. h. sie muss subjektiv die bürgerliche Ehrenfähigkeit besitzen und objektiv das 20. Altersjahr zurückgelegt haben, Schweizerbürger und männlichen Geschlechts sein (vgl. Giacometti: Schweizerisches Bundesstaatsrecht S. 430 f.). Daraus ergibt sich mit aller Deutlichkeit, dass sich aus Art. 4 BV für den Standpunkt der Rekurrentinnen nichts gewinnen lässt. Sie glauben indessen, dass sie auf Grund von Art. 43, Abs. 4 BV inbezug auf ihr Stimmrecht auch im Kanton Zürich Freizügigkeit genossen und § 1, Abs. 2 des zürcherischen Wahlgesetzes deshalb verfassungswidrig sei. Auch Art. 43, Abs. 4 BV ist historisch zu interpretieren. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass der Gesetzgeber die Freizügigkeit nur den männlichen Stimmberechtigten verleihen wollte, da zur Zeit der Schaffung der Bundesverfassung das Frauenstimmrecht noch in keinem Kanton bestanden hatte. Heute bietet sich die neue Situation, dass drei

Kantone den Frauen für kommunale und kantonale Abstimmungen und Wahlen das Aktivbürgerrecht verliehen haben. Indessen kann daraus nicht abgeleitet werden, dass die Bürgerinnen dieser Kantone nunmehr in der ganzen Schweiz in kantonalen Angelegenheiten der anderen Kantone zur Urne gehen können. Art. 43, Abs. 4 BV knüpft die Ausübung der Aktivbürgerrechte an den Wohnsitz. Der Bundesgesetzgeber setzte aber voraus, dass dieselben nur den Männern zukommen. Ausser den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf schliessen die übrigen kantonalen Gesetzgebungen das Frauenstimmrecht teils stillschweigend, teils ausdrücklich, wie im Kanton Zürich, aus. Die letzteren nehmen daher weiterhin als Erfordernis der Stimmfähigkeit das männliche Geschlecht an, währenddem die drei genannten Kantone diese Voraussetzung beseitigten. Damit aber haben sie lediglich für ihr Hoheitsgebiet Recht gesetzt. Auf die kantonale Gesetzgebung des Kantons Zürich hat dies keinerlei Einfluss. Eine andere Auffassung widerspräche der kantonalen Souveränität und Gesetzgebungshoheit im öffentlichen Recht. Ausserdem enthält Art. 74, Abs. 1 BV einen Vorbehalt zugunsten der kantonalen Gesetzgebung inbezug auf die Begrenzung des Kreises der Aktivbürger. Art. 74, Abs. 1 BV lautet:

„Stimmberrechtigt 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 Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist.“.

Der Verfassungsgesetzgeber stellt ganz eindeutig auf die Gesetzgebung des Wohnsitzes ab. Das schweizerische Bürgerrecht ist lediglich eine der Voraussetzungen der Stimmberichtigung. Zudem kann die kantonale Gesetzgebung Schweizerbürger und damit auch die Schweizerbürgerinnen vom Stimm- und Wahlrecht ausschliessen. Von dieser verfassungsmässigen Befugnis hat der zürcherische Gesetzgeber im Wahlgesetz Gebrauch gemacht. Der Vorwurf der Rekurrentinnen, Art. 1, Abs. 2 des Wahlgesetzes sei verfassungswidrig und werde durch Art. 2 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung beseitigt, ist daher unbegründet. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 1, Abs. 2 des kantonalen Wahlgesetzes sind aber nur die männlichen Schweizerbürger stimm- und wahlberechtigt.

Diese Erwägungen führen zur Abweisung des Rekurses.

#### IV.

Bei diesem Ausgange des Verfahrens werden die Rekurrentinnen kostenpflichtig. Eine Staatsgebühr von Fr. 100.— erscheint als angemessen.

Der Bezirksrat beschliesst:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.

2. Die Kosten, bestehend in einer Staatsgebühr von Fr. 100.— zuzüglich Ausfertigungs- und Zustellgebühren, werden den Rekurrentinnen unter gleichzeitiger solidarischer Haftbarkeit auferlegt und von der Rekurrentin 1 bezogen.
3. Gegen diesen Beschluss kann innert 20 Tagen von der Mitteilung an gerechnet schriftlich begründet und unter Beilage dieser Ausfertigung an den Regierungsrat des Kantons Zürich rekurriert werden.
4. Mitteilung an:
  - a) den Stadtrat (3-fach) unter Rücksendung der Akten, gegen Empfangsschein
  - b) Frl. Dr. iur. Gertrud Heinzelmann, Lehenstr. 74, Zürich 10/37, für sich und zu Handen der Rekurrentinnen 2 — 14, gegen Chargé-Rückschein.

Für richtigen Auszug  
KANZLEI DES BEZIRKS RATES  
Der Ratsschreiber:  
*Seiler*

---

## **V. Rekurs gegen den Beschluss des Bezirksrates vom 24. Aug. 1962**

An den Regierungsrat des Kantons Zürich  
Zürich

In eigenem Namen sowie in Vertretung der Damen (es folgen die Namen der übrigen Rekurrentinnen) erhebe ich

Rekurs gegen den Beschluss des Bezirksrates Zürich,  
datiert 24. August 1962, zugestellt 5. Sept. 1962

und stelle den Antrag:

1. Es sei der Entscheid des Bezirksrates vollumfänglich aufzuheben;
2. Es sei die Eintragung der Rekurrentinnen in das Stimmregister vorzunehmen und es seien dieselben zu allen künftigen Wahlen und Abstimmungen in Kanton und Stadt Zürich zuzulassen;
3. Es seien die Rekurrentinnen von allen Verfahrenskosten zu befreien.

### Begründung

#### I.

Der Entscheid des Bezirksrates anerkennt die von den Rekurrentinnen als stossend empfundene Situation, wonach die männlichen Bürger der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf in Zürich nach dreimonatiger Niederlassung an den kommunalen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können, die Bürgerinnen ihr Stimmrecht in

Kantons- und Gemeindeangelegenheiten jedoch nur bei Wohnsitznahme in den drei welschen Kantonen ausüben können. Gleichwohl behauptet der Entscheid, es sei gegenüber den 14 Rekurrentinnen § 1, Abs. 2 des zürcherischen Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. Dezember 1955 richtig angewandt worden, welcher in Angelegenheiten des Kantons und der Gemeinden nur alle männlichen Schweizerbürger, welche das 20. Altersjahr zurückgelegt haben, als stimmberechtigt erklärt. Der Bezirksrat weigert sich, gegenüber den Rekurrentinnen eine Verletzung von BV Art. 43, Abs. 4 anzuerkennen. Die Frage der Verletzung der Rechtsgleichheit im Verhältnis zu den in Zürich niedergelassenen männlichen Stimmbürgern der drei welschen Kantone einerseits, sowie der in den drei welschen Kantonen niedergelassenen Schweizerinnen andererseits, wird von ihm überhaupt nicht behandelt. Die Ablehnung des Gesuches der Rekurrentinnen um Eintragung in das Stimmregister geschieht aus folgenden Gründen:

1. Die Stimmberechtigung in Bundesangelegenheiten komme nur Schweizerbürgern männlichen Geschlechtes zu, weshalb sich aus Art. 4 BV für den Standpunkt der Rekurrentinnen nichts gewinnen lasse.
2. Art. 43, Abs. 4 BV sei historisch zu interpretieren. Es könne deshalb kein Zweifel darüber bestehen, dass der Gesetzgeber die Freizügigkeit nur männlichen Stimmberechtigten habe verleihen wollen. Durch Einführung des Frauenstimmrechts für kommunale und kantonale Angelegenheiten in den drei welschen Kantonen könne nicht abgeleitet werden, dass die Bürgerinnen dieser Kantone nunmehr in der ganzen Schweiz in kantonalen Angelegenheiten der andern Kantone zur Urne gehen können. Die drei welschen Kantone hätten wohl für ihr Gebiet das Erfordernis des männlichen Geschlechts für die Stimmfähigkeit beseitigt. Damit aber hätten sie lediglich für ihr Hoheitsgebiet Recht gesetzt. Eine andere Auffassung würde der kantonalen Souveränität und Gesetzgebungshoheit im öffentlichen Recht widersprechen. Ueberdies enthalte Art. 74 BV einen Vorbehalt zugunsten der kantonalen Gesetzgebung in bezug auf die Begrenzung des Kreises der Aktivbürger. Danach könne die kantonale Gesetzgebung Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen vom Stimmrecht ausschliessen.

## II.

Zu diesen Erwägungen des bezirksrätlichen Entscheides ist zu bemerken:

*ad 1.* Die Stimmberechtigung in Bundesangelegenheiten spielt im vorliegenden Rekurs keine Rolle, da hier nur über die Frage der Zulassung der in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf heimatberechtigten Schweizerinnen zu den Wahlen und Abstimmungen in Stadt und Kanton Zürich zu entscheiden ist. Das Problem der Verletzung der Rechtsgleichheit ist ferner für sich und aus dem Sinn und Geist von

Art. 4 BV heraus in der vorliegenden Situation zu prüfen, die durchaus neu ist und in der ganzen Verfassungsgeschichte bis zum Zeitpunkt der Einführung des Frauenstimmrechts in den drei welschen Kantonen keinen Vorläufer hat.

*ad. 2.* Der Bezirksrat übersieht, dass durch die Einführung des integralen Frauenstimmrechts für kantonale und kommunale Angelegenheiten in den drei Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf ein eigentlicher Verfassungswandel geschehen ist. Derselbe zeigt sich nicht nur im Problemkreis, welcher Gegenstand des vorliegenden Rekurses bildet, sondern auch in zahlreichen andern Bezügen. Ich gestatte mir, auf meine Publikation „Schweizerfrau — Dein Recht!“ hinzuweisen, in welcher ich den ganzen Fragenkomplex aufgegriffen habe. Was die Rechtslehre anbetrifft, war diese stets der Ansicht, dass die Kantone auf ihrem Gebiet das Frauenstimm- und -wahlrecht einführen können. Von keinem Rechtslehrer aber wurde das Problem behandelt, wie sich nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in einem oder mehreren Kantonen das interkantonale Verhältnis zu den übrigen Kantonen gestalte und welche Schlüsse sich im Verhältnis zum Bund ergeben. Die Berufung auf die „Doktrin“ will in diesem Punkt also gar nichts besagen.

Der vom Bezirksrat angeführte Entscheid BGE 83 I 172 (sowie die übrigen, vom Bezirksrat nicht erwähnten Entscheide des Bundesgerichts und des Bundesrats) wurden ausnahmslos ausgefällt vor der Einführung des Frauenstimmrechts in den drei welschen Kantonen. Diese Entscheide sind also in keiner Weise präjudizierend für die staatsrechtliche Situation, die sich seit der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in den drei welschen Kantonen ergibt einerseits im Hinblick auf das interkantonale Verhältnis, andererseits im Hinblick auf das Verhältnis dieser Kantone zum Bund. Auf Grund meiner Untersuchungen in der Studie „Schweizerfrau — Dein Recht!“ gestatte ich mir, zu behaupten, dass in der wesentlich gewandelten Situation der Weg der Verfassungsinterpretation als Weg zur Einführung des Frauenstimmrechts erneut überprüft werden kann und überprüft werden muss. In diesem Zusammenhang gehört als erster Schritt der vorliegende Rekurs.

Wenn sodann der Bezirksrat ausführt, Art. 43, Abs. 4 BV sei historisch zu interpretieren, der Gesetzgeber habe die Freizügigkeit nur den männlichen Stimmberchtigten verleihen wollen, ist festzustellen, dass seit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verfassungsbestimmung bis zur Einführung des Frauenstimmrechts in den drei welschen Kantonen deren Anwendung nur auf männliche Stimmbürger geschehen konnte, weil in keinem Schweizerkanton die Frauen die politischen Rechte besassen und somit für sie die Frage der interkantonalen politischen Freizügigkeit gar nicht aktuell werden konnte. Nachdem nun aber die drei welschen Kantone das integrale Frauenstimm- und -wahlrecht eingeführt haben, kann der Anspruch der daselbst heimatberechtigten Frauen auf die politische Freizügigkeit nicht einfach mit dem Hinweis auf die

historische Interpretation von BV Art. 43, Abs. 4 abgelehnt werden. An diesem Punkt ist vielmehr mit aller Deutlichkeit zu sagen, dass der Wortlaut von BV Art. 43, Abs. 4 in keiner Weise die Anwendung auf die Frauen der drei welschen Kantone ausschliesst.

Was übrigens die historische Interpretation von Art. 43, Abs. 4 BV anbetrifft, ist festzustellen, dass gerade durch diese Bestimmung der an seinem Heimatort stimmberechtigte Bürger im Fall der ausserkantonalen Niederlassung in einem andern Kanton in der Ausübung der politischen Rechte in Angelegenheiten des Niederlassungskantons und der Niederlassungsgemeinde geschützt werden sollte. Gerade dies ist Sinn und Inhalt der politischen Freizügigkeit. Im selben Zusammenhang ist zu erwähnen der Art. 6 BV, wonach die Kantone für ihre Verfassungen um die Gewährleistung des Bundes nachsuchen müssen, der Bund aber diese Gewährleistung nur übernimmt, insofern die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen gesichert ist. Durch diese Bestimmungen wurde von seiten der Bundesverfassung die Garantie geschaffen, dass die Schweizerbürger am Ort der ausserkantonalen Niederlassung nicht in politische Rechtlosigkeit fallen, sondern Institutionen antreffen sollten, die ihnen die Ausübung der politischen Rechte ermöglichen würden (vergl. Kom. Burckhardt S. 66, 365, 373; Schweizerfrau — Dein Recht S. 14, 36).

Der in seinem Heimatkanton stimmberechtigte Schweizerbürger besitzt also einen durch die Bundesverfassung garantierten Anspruch, am Ort der ausserkantonalen Niederlassung — seinem politischen Domizil — republikanische Einrichtungen vorzufinden, welche ihm daselbst, und zwar in Angelegenheiten des Wohnsitzkantons und der Wohnsitzgemeinde die Ausübung der politischen Rechte gestatten. Es ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen der in BV Art. 43, Abs. 4 festgelegte Grundsatz der politischen Freizügigkeit nur gegenüber den männlichen, nicht aber gegenüber den weiblichen Aktivbürgern zur Anwendung gebracht werden soll. Die Weigerung des Bezirksrates, die Rekurrentinnen als Aktivbürgerinnen der drei welschen Kantone zu den Wahlen und Abstimmungen in Stadt und Kanton Zürich zuzulassen, bedeutet nichts anderes als eine Rechtsverweigerung in der Anwendung von Art. 43, Abs. 4 BV. Die bezirksrätliche Berufung auf § 1, Abs. 2 des zürcherischen Wahlgesetzes ist unbehelflich, da diese im Rahmen der kantonalen Kompetenz erlassene Gesetzesvorschrift im vorliegenden Fall und im Hinblick auf BV Art. 43, Abs. 4 nicht auf die länger als drei Monate in der Stadt Zürich niedergelassenen Bürgerinnen der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf angewandt werden darf. Der bezirksrätliche Entscheid bleibt ferner die Antwort schuldig auf das in der Rekurrsschrift vom 9. Mai 1962 aufgeworfene Problem, aus welchen Gründen die in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf heimatberechtigten Frauen im Fall der ausserkantonalen Niederlassung in Zürich ihre politischen Rechte als wohlerworbene subjektive öffentliche Rechte ver-

lieren, zumal der Art. 43, Abs. 4 BV gerade vor einem solchen Verlust schützen soll. Es ist wohl richtig, dass die Kantone über die Zulassung der ausserkantonalen Niedergelassenen zu den kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen formelle Voraussetzungen verlangen dürfen. Es ist aber ausgeschlossen, dass die kantonale Gesetzgebung, generell und prinzipiell länger als drei Monate niedergelassene Aktivbürger anderer Kantone von Stimm- und Wahlrecht ausschliessen dürfte, wie dies der bezirksrätliche Entscheid behauptet.

### III.

Der bezirksrätliche Entscheid ist sodann unvollständig, weil er sich über die neuen Probleme der Rechtsgleichheit gar nicht äussert. In meiner Rekurseschrift vom 9. April 1962 habe ich darauf hingewiesen, dass gegenüber den in Zürich niedergelassenen Bürgerinnen der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf die Verweigerung der Eintragung in das Stimmregister bedeutet:

1. eine Verletzung der Rechtsgleichheit gegenüber den in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf heimatberechtigten Männern, welche den Schutz der politischen Freizügigkeit geniessen und nach einer Niederlassung von drei Monaten in Stadt und Kanton Zürich stimm- und wahlberechtigt sind;
2. eine Verletzung der Rechtsgleichheit gegenüber den in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf heimatberechtigten und daselbst niedergelassenen Frauen.

Es ist mit allem Nachdruck darauf hinzuweisen, dass der berühmte Satz in BV Art. 4 „Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich“ in seinen verschiedenen Aspekten bedeutet:

- a. das staatliche Grundprinzip, welches die gesamte Rechtsordnung, d. h. Rechtsetzung wie Rechtsanwendung beherrschen soll und die formelle wie die materielle Rechtsungleichheit in gleicher Weise verbietet;
- b. in seiner subjektivistischen Wendung sowohl das allgemeine formale Recht auf gleiche Freiheit zum Staat, als auch das allgemeine formale Recht auf gleiche politische Freiheit (vergl. Giacometti: Verfassungsgerichtsbarkeit S. 46, 49, 53, 54).

In all diesen verschiedenen Aspekten ist die Rechtsgleichheit im Lauf der Verfassungsgeschichte wandelbar und damit entwicklungsfähig. Ich verweise insbesondere auf die sehr instruktiven Entscheide BGE 13 S. 1 (Fall Kempin), BGE 40 I 1 (Fall Bammert), BGE 49 I 14 (Fall Roeder), die sich auf die Frage der Zulassung der Frau zur Advokatur beziehen und in denen das Bundesgericht eine Wendung um 180° vollzieht. Die Anrufung der Rechtsgleichheit erschien dem Bundesgericht im Fall Kempin noch „ebenso neu als kühn“, die Zulassung zur Advokatur wurde damals verneint. Im Fall Roeder erklärte das Bundesge-

richt die Bestimmungen des freiburgischen Reglements, welches die Zulassung zum Anwalts- und Notariatsexamen und damit zu diesen Berufen auf die Aktivbürger beschränken und damit die Frauen überhaupt ausschliessen wollten, als verfassungswidrig und gegen das Gleichheitsprinzip von Art. 4 verstossend (vergl. Kägi, Rechtsanspruch der Schweizerfrau, S. 22 ff; ferner „Schweizerfrau — Dein Recht“, S. 27 ff).

Nachdem der Besitz politischer Rechte nichts weniger bedeutet als Besitz politischer Freiheit, ergibt sich die unbefriedigende Situation, dass die in den drei Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf niedergelassenen Frauen als Vollbürgerinnen im Besitz dieser politischen Freiheit sind und bei der Bildung des staatlichen Willens wie bei der Ausübung der Staatsgewalt im vollen Sinne des Wortes und in gleicher Weise wie die Männer mitwirken — in den übrigen Kantonen aber die Frauen gezwungen sind, im Zustand politischer Unfreiheit und Rechtslosigkeit zu verharren. Zwischen den Frauen, die in diesen und jenen Kantonen niedergelassen sind, ergibt sich also eine prinzipielle Rechtsungleichheit im Hinblick auf das allgemeine formale Recht auf gleiche politische Freiheit, welches zum Rechtsinhalt von Art. 4 BV gehört.

Die Rekurrentinnen verweisen ferner auf die in ihren Heimatkantonen bestehende Rechtsgleichheit mit den Männern, und sie verlangen die Herstellung dieser Rechtsgleichheit auch am Ort ihrer Niederlassung. Sie berufen sich sodann auf den zweiten Satz von Art. 4 BV, welcher lautet: „Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen“. Sie sind der Ansicht, dass der Ausschluss von den politischen Rechten und damit von der Ausübung der Staatsgewalt einem eigentlichen Untertanenverhältnis gleichkommt, da die Freiheit im Staat nicht nur nach klassischer Lehre, sondern auch als Rechtsinhalt von BV Art. 4, Satz 1 gerade in der Teilnahme an der Staatsgewalt besteht. Sie stellen fest, dass es heute bezüglich des Besitzes politischer Rechte Vorrechte des Orts und der Personen in der Schweiz gibt. Auf alle Fälle verlangen sie im Rahmen dieses Rekurses, dass die vorliegenden Probleme der Rechtsungleichheit eingehend behandelt werden.

Die Problematik, die sich seit der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in den drei welschen Kantonen bezüglich der Rechtsgleichheit zeigt, lässt sich nicht durch die Behauptung unterdrücken, der Standpunkt der Rekurrentinnen widerspreche der kantonalen Souveränität und Gesetzgebungshoheit im öffentlichen Recht. Die Kompetenz des Kantons Zürich zum Erlass des Wahlgesetzes wird auf keine Weise angetastet. Bestritten wird lediglich die Rechtmässigkeit der Anwendung von § 1, Abs. 2 des Wahlgesetzes in bezug auf die Rekurrentinnen. Denn in diesem Punkt berufen sich diese auf BV Art. 4 mit seiner Garantie eines allgemeinen formalen Rechts auf gleiche politische Freiheit. Vor dem Anspruch der Rechtsgleichheit aber hat das kantonale öffentliche Recht zu weichen; dies ergibt sich aus dem allgemeinen Grundsatz

„Bundesrecht bricht kantonales Recht“. Ich verweise ferner auf den bereits erwähnten Fall Roeder (BGE 49 I 14), in welchem ebenfalls zugunsten des Individualrechts und gegen die kantonale Souveränität entschieden wurde.

#### IV.

Durch Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinigten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (Unesco) vom 8. Dezember 1948 wurde der Bundesrat ermächtigt, das Uebereinkommen vom 16. November 1945, durch das die Organisation der Vereinigten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur geschaffen wurde, zu unterzeichnen und bei der britischen Regierung die in Artikel XV dieses Uebereinkommens vorgesehene Annahmeurkunde zu hinterlegen. Gemäss den Grundsätzen des Völkerrechts ist mit der Unterzeichnung und Hinterlegung der Ratifikationsurkunde das erwähnte internationale Uebereinkommen für die Schweiz völkerrechtlich verbindlich geworden. Mit der völkerrechtlichen Verbindlichkeit ist aber zugleich auch die interne staatsrechtliche Verbindlichkeit für alle Behörden und Bürger gegeben (Giacometti, Schweiz. Bundesstaatsrecht S. 829). Das Uebereinkommen vom 16. November 1945 umschreibt in Art. I „Zweck und Aufgaben der Unesco“ wie folgt:

„Der Zweck der Organisation besteht darin, einen Beitrag zum Frieden und zur Sicherheit zu leisten, und zwar durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf dem Wege der Erziehung, der Wissenschaft und Kultur, um auf diese Weise in der ganzen Welt die Beachtung der Gerechtigkeit, des Gesetzes, der Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten für alle zu sichern, ohne Rücksicht auf Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion, wie dies die Satzung der Vereinigten Nationen für alle Völker vorsieht“.

Danach ist die Schweiz sowohl völkerrechtlich als auch intern staatsrechtlich verpflichtet, die Menschenrechte und die grundlegenden Freiheiten ohne Rücksicht auf das Geschlecht zu sichern, wie dies die Satzung der Vereinigten Nationen für alle Völker vorsieht. Die Satzung der UN vom 26. Juni 1945 beruht nach der Präambel Abs. 2 auf dem Glauben an die grundlegenden Menschenrechte sowie an die gleichen Rechte von Männern und Frauen. Am 10. Dezember 1948 ist sodann durch die Generalversammlung der UN die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ verkündet worden, um eine gemeinsame Auffassung über die grundlegenden Rechte und Freiheiten sicherzustellen. Art. 21 der „Erklärung der Menschenrechte“ lautet:

„Jeder Mensch hat das Recht, an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen“.

Es ergibt sich somit, dass die Sicherung der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten für alle im Sinn von Art. I der Verfassung der Unesco die Teilnahme der Frauen an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten — das heisst die politische Freiheit im bereits erläuterten Sinn — mit umfasst. Die Abweisung des vorliegenden Rekurses betreffend Eintragung der Rekurrentinnen in das Stimmregister und Zulassung zu den Wahlen und Abstimmungen in Stadt und Kanton Zürich würde also auch einen Verstoss gegen Art. I der Verfassung der Unesco bedeuten, welche durch die Ratifikation sowohl völkerrechtlich wie staatsrechtlich verbindlich geworden ist.

Aus allen diesen Gründen beantrage ich Gutheissung des Rekurses im Sinn des Antrages.

Sollten die Schreibgebühren wesentlich abhängig sein von der Stückzahl der Ausfertigungen, möchte ich Sie um Ausfertigung in drei Exemplaren ersuchen.

Mit vorzüglicher Hochachtung  
sig. *Gertrud Heinzelmann*

---

## **Aufruf zur Mitarbeit für unsern Osterbazar**

Auf vielseitigen Wunsch haben wir beschlossen, den Weihnachtsbazar ausfallen zu lassen und dafür nächstes Jahr einen Osterbazar durchzuführen. Als vorläufiges Datum nehmen wir *Samstag, den 30. März 1963*, in Aussicht.

Mit den Vorarbeiten soll aber heute schon begonnen werden, denn wir möchten mit einem reichbeladenen Verkaufstisch aufwarten können. Statt des Weihnachtsschmuckes wird es also diesmal Osterhasen und Ostereier geben und was der Dinge mehr sind. Wir denken aber auch an selbstgestrickte oder genähte Spielzeughasen und dergleichen, überhaupt an Handarbeiten jeglicher Art. Zur Anfertigung der Stoffhasen ist ein zwei bis drei Abende dauernder Kurs vorgesehen (Ende Oktober, anfangs November), und den Strickfreudigen stehen Anleitungen zur Verfügung. Wer wollte da nicht gerne mitmachen!

Bitte melden Sie sich baldmöglich bei I. Tschentré, Brandschenkestrasse 159, Zürich 2, Tel. 27 90 79.

---

## **26. kant. Frauentag: Sonntag, 28. Oktober 1962**

- |           |   |
|-----------|---|
| 10.30 Uhr | Filmvorführung: Vertraue keinem Fremden (Kino Corso)  |
| 13.00 Uhr | Mittagessen (Zunfthaus zur Waag, fakultativ)  |
| 15.00 Uhr | PD Dr. med. R. Corboz: Das Kind und das Sexualverbrechen<br>Dr. med. Vera Keller-Oettli: Aufklärung in Elternhaus und Schule (grosser Börsensaal) |