Zeitschrift: Die Staatsbürgerin : Zeitschrift für politische Frauenbestrebungen

Herausgeber: Verein Aktiver Staatsbürgerinnen

Band: 19 (1963)

Heft: 2

Artikel: "Action romande" : in Zürich niedergelassene Bürgerinnen der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf verlangen in Zürich Zulassung zu Wahlen und Abstimmungen [Fortsetzung]

Autor: Heinzelmann, Gertrud

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-846487

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: 09.12.2025

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, ferner auf „Die Staatsbürgerin“ Nr. 10/11 - 1962 mit: IV. Der Bezirksrat Zürich weist den Rekurs vom 9. April 1962 ab; V. Rekurs gegen den Beschluss des Bezirksrates vom 24. August 1962).

VI. Der Regierungsrat weist den Rekurs vom 24. August 1962 ab

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich
Sitzung vom 20. Dezember 1962

4617. *Gemeindewesen (Stimmregister, Rekurs).* In Sachen Dr. Gertrud Heinzelmann, in Zürich, und 13 Mitbeteiligten, Rekurrentinnen, gegen den Stadtrat Zürich, Rekursgegner, betreffend Eintragung im Stimmregister (Rekurs gegen einen Entscheid des Bezirksrates Zürich),

hat sich ergeben:

A. Die Artikel 16 und 17 der Staatsverfassung des Kantons Zürich bestimmen:

> Artikel 16. Die bürgerliche Handlungsfähigkeit, das Stimmrecht und die Wählbarkeit zu allen Aemtern beginnen gleichzeitig mit dem zurückgelegten zwanzigsten Altersjahr.
>
> Die Gesetzgebung hat zu bestimmen, inwieweit bei der Besetzung öffentlicher Aemter das Stimmrecht und die Wählbarkeit auch Schweizerbürgerinnen verliehen werden können.
>
> Artikel 17. Die im Kanton niedergelassenen Schweizerbürger sind in Ausübung aller politischen Rechte den Kantonsbürgern gleichgestellt.

B. Am 13. März 1962 ersuchten Dr. Gertrud Heinzelmann, von Genf, und weitere 13 in der Stadt Zürich niedergelassene Bürgerinnen welschschweizerischer Kantone die städtischen Behörden um Eintragung im Stimmregister und Zulassung zu den kantonalen und städtischen Volksabstimmungen vom 1. April 1962 sowie zu allen späteren Wahlen und Abstimmungen in Kanton und Stadt Zürich. Mit Beschluss vom 30. März 1962 wies der Stadtrat Zürich das Gesuch ab. Ein gegen diesen Stadtratsbeschluss erhobener Rekurs wurde vom Bezirksrat Zürich am 24. August 1962 als unbegründet abgewiesen.

C. Hierauf gelangten Dr. G. Heinzelmann und Mitbeteiligte mit Eingabe vom 22. September 1962 an den Regierungsrat. Sie verlangen erneut, im Stimmregister eingetragen und zu allen künftigen Wahlen und Abstimmungen in Kanton und Stadt Zürich zugelassen zu werden.

Die Vernehmlassungen des Bezirksrates und des Stadtrates Zürich lauten übereinstimmend auf Abweisung des Rekurses.

Es kommt in Betracht:

1. Die zürcherische Staatsverfassung gewährt in Artikel 16 die Ausübung politischer Rechte in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten grundsätzlich nur den volljährigen Schweizerbürgern männlichen Geschlechts. Sie ermächtigt immerhin die Gesetzgebung, bei der Besetzung öffentlicher Aemter das Stimmrecht und die Wählbarkeit auch Schweizerbürgerinnen zu verleihen und schafft damit die Grundlage für die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts der Frauen, nicht aber für das Stimmrecht in Sachfragen, auf der Gesetzesstufe. Diese kantonale verfassungsrechtliche Regelung steht nicht im Widerspruch zum Bundesrecht, das seinerseits keine politische Gleichstellung der Geschlechter kennt. Sie hat denn auch die Gewährleistung des Bundes im Sinne von Artikel 6 der Bundesverfassung erhalten (Bundesbeschluss vom 22. Juli 1869 betreffend die Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Zürich; Bundesbeschluss vom 24. Juni 1911 betreffend die Gewährleistung der Verfassungsgesetze vom 10. Oktober 1910 und 21. Februar 1911 betreffend Abänderung der Artikel 16, 18 und 32 der Staatsverfassung des Kantons Zürich).

Die kantonale Gesetzgebung hat von der verfassungsmässigen Ermächtigung zur Gewährung des aktiven und passiven Wahlrechts an die Frauen nur in beschränktem Masse Gebrauch gemacht. Hinsichtlich des aktiven Wahlrechts ist es bisher in keinem Punkte zu einem Mitspracherecht der Frauen bei der Besetzung öffentlicher Aemter gekommen. Dagegen fanden in verschiedene Gesetze Bestimmungen über die Wählbarkeit (passives Wahlrecht) der Frauen Eingang. So sind zurzeit Schweizerbürgerinnen namentlich wählbar als Gewerberichter und Gerichtsbeamte (§§ 11, 28 und 45 des Gerichtsverfassungsgesetzes), als Jugendanwälte (Artikel 32 des Einführungsgesetzes zum StGB), in die Schulpflegen (§ 81 des Gemeindegesetzes), in die Armenpflegen (§ 3 des Gesetzes über die Armenfürsorge), in die Steuerbehörden (§ 68 des Steuergesetzes) und in die Organe der Alters- und Hinterlassenenbeihilfe (§ 7 des Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenbeihilfe). Ohne besondere gesetzliche Grundlage ist sodann die Wählbarkeit der Frauen als Lehrerinnen sowie als Beamte und Angestellte der Verwaltung anerkannt.

Das kantonale Wahlgesetz steht mit der bereits geschilderten Rechtslage im Einklang. Es bestimmt in § 1 Absatz 2, dass das Stimmrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten nur von männlichen Schweizerbürgern ausgeübt werden kann. Sodann enthält § 7 dieses Gesetzes den

Grundsatz, dass in öffentliche Aemter und Behörden im allgemeinen nur Stimmberechtigte (also nur Männer) gewählt werden können, wobei aber die Bestimmungen anderer Gesetze, welche die Frauen für einzelne Aemter wählbar erklären, ausdrücklich vorbehalten werden.

2. Bei den Rekurrentinnen handelt es sich um in der Stadt Zürich niedergelassene Bürgerinnen der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf. Sie machen zur Begründung ihres Begehrens um Eintragung im Stimmregister zur Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten hauptsächlich geltend, in ihren Heimatkantonen seien die Schweizerbürgerinnen den Männern in bezug auf das Stimm- und Wahlrecht gleichgestellt. Als Bürgerinnen der genannten Kantone stehe den Rekurrentinnen ein unentziehbares politisches Mitbestimmungsrecht zu. Der Kanton Zürich sei daher nach den Artikeln 4 und 43 der Bundesverfassung verpflichtet, sie an Wahlen und Abstimmungen in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten teilnehmen zu lassen. Die Vorschrift von § 1 Absatz 2 des zürcherischen Wahlgesetzes, wonach das Stimmrecht nur männlichen Personen zukommt, erweise sich insofern als bundesrechtswidrig und dürfe den Rekurrentinnen gegenüber nicht angewendet werden.

Diese Argumentation geht offensichtlich fehl. Zwar trifft es zu, dass die Kantone Waadt, Neuenburg und Genf im Laufe der letzten Jahre die Frauen bezüglich der Ausübung politischer Rechte in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten den Männern gleichgestellt haben, und dass die entsprechenden Revisionen ihrer Kantonsverfassungen vom Bund gewährleistet wurden (vgl. Bundesblatt 1959, I, S. 364 ff. und 571; II, S. 947 ff und 1471; 1960, I, S. 1559 ff.; II, S. 229). Diese ausserkantonalen Bestimmungen entfalten jedoch direkte Rechtswirkungen nur in den Gebieten der betreffenden anderen Kantone. Für den Kanton Zürich dagegen können sie keine unmittelbare Geltung beanspruchen, weil bei der bestehenden staatsrechtlichen Struktur der Eidgenossenschaft die Kantone wohl dem Bundesrecht, darüber hinaus aber nur ihren eigenen Rechtsordnungen unterworfen sind. Aus den Frauenstimmrechtsvorschriften der Kantonsverfassungen von Waadt, Neuenburg und Genf lässt sich somit direkt zugunsten der Ausübung politischer Rechte durch Bürgerinnen dieser Kantone im Kanton Zürich nichts ableiten. Es könnte sich daher lediglich fragen, ob der Kanton Zürich durch eine Norm des Bundesrechts verpflichtet werde, Bürger anderer Kantone in bezug auf die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten nach ihrem kantonalen Heimatrecht zu behandeln. Das ist aber nicht der Fall. Die von den Rekurrentinnen in diesem Zusammenhange angerufenen Bestimmungen von Artikel 43 der Bundesverfassung verweisen hinsichtlich der Ausübung politischer Rechte in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten auf das Recht des Wohnsitzkantons, nicht des Heimatkantons, und verhalten im übrigen die Kantone bloss dazu, den in ihrem Gebiete niedergelassenen Bürgern anderer Kan-

tone unter bestimmten, ausdrücklich erwähnten Einschränkungen die gleichen Rechte wie den eigenen Kantons- und Gemeindebürgern zu gewähren. Dagegen statuieren weder die genannten noch andere Vorschriften des Bundesrechts eine Verpflichtung der Kantone, den Bürgern anderer Kantone eine bevorzugte Stellung gegenüber den eigenen Kantonsangehörigen einzuräumen. Eine derartige Regelung stände übrigens im Widerspruch zu dem in Artikel 4 der Bundesverfassung verankerten Gebot der rechtsgleichen Behandlung, so dass die Bezugnahme der Rekurrentinnen auf diese Verfassungsnorm sich von vornherein als ein Trugschluss erweist. Die Rekurrentinnen werden deshalb, wie die zürcherischen Kantonsbürgerinnen und die anderen niedergelassenen Schweizerbürgerinnen, nach Artikel 17 der kantonalen Staatsverfassung in Kanton und Stadt Zürich an Wahlen und Abstimmungen erst teilnehmen können, wenn die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen sind. Dagegen können sie sich selbstverständlich bei fortdauernder Niederlassung im Kanton Zürich schon jetzt zu denjenigen öffentlichen Aemtern wählen lassen, die auf Grund des geltenden Rechts durch Frauen besetzt werden dürfen. Dazu bedarf es aber für sie der geforderten Eintragung in das Stimmregister nicht, weil im Stimmregister nur die Stimmberechtigten, nicht auch die zu einzelnen öffentlichen Aemtern wählbaren nichtstimmberechtigten Personen eingetragen werden (§ 5 des kantonalen Wahlgesetzes).

3. Die erst in der Rekursschrift an den Regierungsrat erfolgte Berufung auf den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinigten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) vermag ebenfalls keinen Anspruch der Rekurrentinnen auf Zuerkennung der vollen politischen Rechte in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten zu begründen. Freilich wird in der Verfassung dieser internationalen Organisation auf die Satzung der Vereinigten Nationen und die dort postulierte Gleichberechtigung der Geschlechter hingewiesen. Die Rekurrentinnen übersehen jedoch, dass Artikel 1 Ziffer 3 der Verfassung der UNESCO es dieser Organisation ausdrücklich untersagt, sich in Angelegenheiten einzumischen, die im wesentlichen zur inneren Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gehören (vgl. dazu auch die entsprechende Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 20. August 1948, Bundesblatt 1948, II, S. 1223 ff.). Durch den Beitritt der Schweiz zu der genannten internationalen Organisation haben sich demnach weder der Bund noch die Kantone des Rechts begeben, in ihren Bereichen über die Gewährung politischer Rechte an die Frauen selbständig zu entscheiden.

4. Nach den vorstehenden Ausführungen erweist sich der eingereichte Rekurs als unbegründet. Bei diesem Ausgange des Verfahrens gehen die Kosten zu Lasten der Rekurrentinnen.

Auf Antrag der Direktion des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Rekurs von Dr. Gertrud Heinzelmann, in Zürich, und 13 Mitbeteiligten gegen den Beschluss des Bezirksrates Zürich vom 24. August 1962 betreffend Eintragung im Stimmregister wird abgewiesen.

II. Die Kosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 100.— und den Ausfertigungsgebühren, werden den Rekurrentinnen je zu einem Vierzehntel unter solidarischer Haftung für das Ganze auferlegt.

III. Mitteilung an Dr. Gertrud Heinzelmann, Lehenstrasse 74, Zürich 10/37, für sich und zu Handen der übrigen Rekurrentinnen (in drei Exemplaren), an den Stadtrat Zürich, an den Bezirksrat Zürich und an die Direktion des Innern.

Zürich, den 20. Dezember 1962.

Vor dem Regierungsrate,
Der Staatsschreiber:
Isler

VII. Staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht in Lausanne vom 16. Januar 1963

An das
Bundesgericht
Lausanne

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

staatsrechtliche Beschwerde
gegen den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich
vom 20. Dezember 1962, zugestellt am 10. Januar 1963

und stelle den Antrag:

1. es sei der Entscheid des Regierungsrates vollumfänglich aufzuheben;
2. es seien die Rekurrentinnen in das Stimmregister einzutragen, und es seien dieselben zu allen künftigen Wahlen und Abstimmungen in Stadt und Kanton Zürich zuzulassen;
3. es seien die Rekurrentinnen von allen Verfahrenskosten zu befreien;
4. es sei das Verfahren zu suspendieren und der Entscheid nach dem erfolgten Beitritt der Schweiz zum Europarat und nach der erfolgten Ratifikation des Statuts des Europarates auszufällen.

Begründung:

A. Mit Eingabe vom 13. März 1962 haben die Rekurrentinnen die Eintragung in das Stimmregister und die Zulassung zu den auf den

1. April 1962 angesetzten Abstimmungen in Stadt und Kanton Zürich sowie Zulassung zu allen späteren Wahlen und Abstimmungen in Stadt und Kanton Zürich verlangt. Sie alle sind Bürgerinnen einer Gemeinde der Kantone Waadt, Neuenburg oder Genf und waren am 13. März 1962 bereits länger als drei Monate in der Stadt Zürich niedergelassen. Zur Begründung ihres Gesuches haben sie sich auf BV Art. 4 und Art. 43, Abs. 4 berufen und geltend gemacht, dass eine Abweisung desselben einen Verstoss bedeuten würde gegen die verfassungsmässigen Rechte:

a. der Rechtsgleichheit im Verhältnis zu 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;

b. der Rechtsgleichheit im Verhältnis zu den in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf heimatberechtigten und daselbst niedergelassenen Frauen;

c. der politischen Freizügigkeit, garantiert in BV Art. 43, Abs. 4, der den in seinem Heimatkanton stimmberechtigten Bürger im Fall einer ausserkantonalen Niederlassung schützen soll vor dem Verlust der politischen Rechte als subjektiver öffentlicher Rechte. Der Rekurs ist durch Stadtrat und Bezirksrat von Zürich abgelehnt worden. In der Rekursschrift vom 22. September 1962 haben sich die Rekurrentinnen auf Art. I, Abs. 1 der Unesco-Verfassung als weitern Rechtsgrund berufen. Als letzte kantonale Instanz hat der Regierungsrat am 20. Dezember 1962 einen abweisenden Entscheid ausgefällt; dessen Zustellung ist am 10. Januar 1963 erfolgt.

B. Die Rekurrentinnen erheben staatsrechtliche Beschwerde im Sinn von Art. 84 a und 85 des Organisationsgesetzes und gestützt auf die bereits vor den kantonalen Instanzen angerufenen verfassungsmässigen Rechte von BV Art. 4 und Art. 43, Abs. 4. Sie berufen sich ferner auf Art. I, Abs. 1 der ratifizierten Unesco-Verfassung und machen gestützt hierauf den weitern Beschwerdegrund von OG Art. 84 c geltend. Sie verweisen ferner auf den bevorstehenden Beitritt der Schweiz zum Europarat, welcher durch Ratifikation des Statuts durch die eidgenössischen Räte voraussichtlich in der kommenden Frühjahrssession perfekt werden wird. Angesichts der Tatsache, dass nach erfolgter Ratifikation der Art. 3 des Statuts die Geltung eines innerstaatlichen Gesetzes haben wird, stellen die Rekurrentinnen den unter Ziff. 4 aufgeführten Antrag, den Entscheid des vorliegenden Rekurses bis zum Inkrafttreten dieser Bestimmung auszusetzen.

C. Der Regierungsrat des Kantons Zürich beruft sich in einem Entscheid vom 20. Dezember 1962 auf die Kantonsverfassung Art. 16 und das

zürcherische Wahlgesetz § 1 Abs. 2. Er anerkennt, dass in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf die Frauen bezüglich der Ausübung der politischen Rechte den Männern gleichgestellt sind, verweigert aber den Rekurrentinnen die Eintragung in das Stimmregister und die Zulassung zu den Wahlen und Abstimmungen in Stadt und Kanton Zürich aus folgenden Gründen:

a. weil die ausserkantonalen Bestimmungen bezüglich des Frauenstimmrechts im Kanton Zürich keine Geltung beanspruchen könnten, die Kantone nur dem Bundesrecht und ihrer eigenen Rechtsordnung unterworfen seien, und BV Art. 43, Abs. 4 hinsichtlich der Ausübung politischer Rechte in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten auf das Recht des Wohnsitzkantons, nicht des Heimatkantons verweise;

b. weil die Zuerkennung der politischen Rechte an die in Zürich niedergelassenen Bürgerinnen der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf diesen eine bevorzugte Stellung gegenüber den eigenen Kantonsangehörigen einräumen würde und dadurch das Gebot der rechtsgleichen Behandlung von BV Art. 4 verletzt wäre.

Dazu ist zu bemerken:

Die Rekurrentinnen bestreiten die Kompetenz des Kantons Zürich zum Erlass von KV Art. 16 und § 1 Abs. 2 des Wahlgesetzes in keiner Weise, ebensowenig den Wortlaut dieser vom Regierungsrat angerufenen Bestimmungen. Sie berufen sich aber auch in der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde im gleichen Sinn auf BV Art. 43, Abs. 4 und Art. 4, wie dies schon vor den kantonalen Instanzen geschehen ist. Sie verweisen insbesondere auf die Ausführungen in der Rekursschrift vom 22. September 1962 an den Regierungsrat, die sie zum integrierenden Bestandteil der vorliegenden Beschwerde erklären. Was insbesondere die interkantonale politische Freizügigkeit anbetrifft, die garantiert ist in BV Art. 43, Abs. 4, erinnern sie an die Tatsache, dass ursprünglich der Bürger nur an seinem Heimatort stimmberechtigt war. Erst durch die Bundesverfassung vom Jahr 1848 (damals Art. 41, Ziff. 4) erhielt er am Ort der ausserkantonalen Niederlassung das Stimmrecht in Angelegenheiten des betreffenden Kantons zuerkannt. Das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten erwarb er am Ort der ausserkantonalen Niederlassung erst durch die revidierte Bundesverfassung vom Jahr 1874 (vergl. Burckhardt, Kommentar zu BV Art. 43, S. 361 ff.). Die neue Bestimmung BV Art. 43, Abs. 4 hatte den Sinn, die am Heimatort in Sachen des Kantons und der Gemeinde erworbenen politischen Rechte als unverlierbare subjektive öffentliche Rechte in ihrem prinzipiellen Gehalt auf dem Boden der ganzen Eidgenossenschaft sicher zu stellen. Im selben Zusammenhang ist zu erwähnen BV Art. 6, 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 For-

men gesichert ist. Durch diese Bestimmungen wurde von seiten der Bundesverfassung die Garantie geschaffen, dass der Schweizerbürger am Ort der ausserkantonalen Niederlassung nicht in politische Rechtlosigkeit fallen, sondern Institutionen antreffen sollte, die ihm die Ausübung der politischen Rechte ermöglichen würden (vergl. Burckhardt, Kom. S. 66, 365, 373, Heinzelmann, Schweizerfrau — Dein Recht! S. 14, 36).

Wenn aber der in seinem Heimatort und Heimatkanton stimmberechtigte Schweizerbürger einen durch die Bundesverfassung garantierten Anspruch besitzt, am Ort seiner ausserkantonalen Niederlassung als seinem politischen Domizil die politischen Rechte in Angelegenheiten des Wohnsitzkantons und der Wohnsitzgemeinde auszuüben, ist nicht einzusehen, weshalb dieser Anspruch nur den männlichen Stimmbürgern zukommen soll, nicht aber den in gleicher Weise am Heimatort stimmberechtigten Frauen. Wenn ferner der Regierungsrat in seinem Entscheid vom 20. Dezember 1962 auf den Wortlaut von BV Art. 43, Abs. 4 verweist und bezüglich der Ausübung der politischen Rechte allein das Recht des Wohnsitzkantons als massgebend betrachtet, wird er dem Sinn der zitierten Verfassungsbestimmung nach dem geschilderten historischen Zusammenhang nicht gerecht. Die Grundlage zur Ausübung des Stimmrechts in Angelegenheiten des Wohnsitzkantons und der Wohnsitzgemeinde bilden eben die politischen Rechte, soweit sie in ihrem prinzipiellen Gehalt bereits im Heimatkanton und in der Heimatgemeinde erworben waren. Das Recht zur Ausübung der politischen Rechte am ausserkantonalen Wohnsitz ist historisch und logisch sekundär gegenüber der Ausübung der politischen Rechte am Heimatort.

Dem Anspruch der Rekurrentinnen auf Zulassung zu den Wahlen und Abstimmungen in Stadt und Kanton Zürich begegnet der Regierungsrat mit dem weitern Hinweis, er sei nicht verpflichtet, den Bürgern anderer Kantone eine bevorzugte Stellung gegenüber den eigenen Kantonsangehörigen einzuräumen. Er hat in seinem Entscheid ausführlich geschildert, wie schlecht bezüglich der politischen Rechte die Frauen im Kanton Zürich gestellt sind. Diese Rückständigkeit im Verhältnis zu den welschen Kantonen gibt aber dem Kanton Zürich kein Recht, den Rekurrentinnen die politische Freizügigkeit zu verweigern, auf welche diese nach BV Art. 43, Abs. 4 Anspruch haben. Bundesrecht bricht kantonales Recht — auch kantonales öffentliches Recht. Das allgemeine formale Recht auf gleiche politische Freiheit im Sinn einer direkten Mitwirkung des Einzelnen bei der Bildung des staatlichen Willens und bei der Bestellung von Staatsorganen gehört zum Rechtsinhalt des in BV Art. 4 formulierten Prinzips der Rechtsgleichheit (vergl. Giacometti, Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichts S. 46 ff., Schweizerfrau — Dein Recht! S. 27 ff.). In den drei welschen Kantonen besitzen Männer und Frauen die demokratischen Freiheitsrechte in derselben Weise. Die Bürgerinnen dieser Kantone lassen sich auf keinen Fall um diese in jahrzehntelangen Kämpfen erworbene Rechtsgleichheit bringen

und verlangen deren Anerkennung auch am Ort ihrer ausserkantonalen Niederlassung. Es geht aus den Vorschriften der Bundesverfassung nicht hervor, im Verhältnis zu wem im konkreten Fall die Rechtsgleichheit hergestellt werden muss. Die Rekurrentinnen berufen sich vielmehr zurecht und gestützt auf die Bundesverfassung auf die rechtsgleiche Behandlung mit den in den drei welschen Kantonen heimatberechtigten, länger als drei Monate in der Stadt Zürich niedergelassenen Männern. Es geht nicht an, durch den Grundsatz der Rechtsgleichheit, der ein eigentliches verfassungsrechtliches Programm ist, die Bürgerinnen der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf ihrer politischen Rechte als wohlerworbener öffentlicher Rechte zu berauben und sie nach einer Niederlassung von mehr als drei Monaten in Zürich auf den Stand der politischen Rechtlosigkeit und politischen Untertanschaft der Zürcherinnen herabzudrücken. Es sei in diesem Zusammenhang an das Kreisschreiben des Regierungsrates des Kantons Bern vom Jahr 1887 an die Regierungsstatthalter und Einwohnergemeinden erinnert, mit welchem den in den bernischen Gemeinden stimmberechtigten Frauen das Stimmrecht weggenommen wurde mit der Begründung, es verstosse gegen das in der Bundesverfassung von 1874 formulierte Prinzip der Rechtsgleichheit! BV Art. 4 hätte seine Rolle als verfassungsmässiges Programm ausgespielt, wenn er nach weitern 76 Jahren dazu missbraucht würde, die Bürgerinnen der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf ihrer im Heimatkanton und in der Heimatgemeinde wohlerworbenen öffentlichen Rechte zu berauben — dies überdies trotz der in BV Art. 43, Abs. 4 garantierten politischen Freizügigkeit!

Der regierungsrätliche Entscheid vom 20. Dezember 1962 lässt die eingehende Behandlung der vorliegenden Probleme der Rechtsgleichheit vermissen, die in der Rekursschrift vom 22. September 1962 ausdrücklich verlangt wurde. In seiner Begründung verweist er lediglich auf die rechtsungleiche Behandlung der Zürcherinnen, die sich bei einer Gutheissung des Rekurses der in Zürich niedergelassenen Bürgerinnen der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf ergeben würde. Eine aus dem Prinzip der Rechtsgleichheit aufgebaute Begründung, weshalb die in den drei erwähnten Kantonen bestehende Rechtsgleichheit zwischen Männern und Frauen bezüglich der demokratischen Freiheitsrechte am Ort der ausserkantonalen Niederlassung nicht bestehen soll, enthält der Entscheid nicht. In ihren Rekursschriften an den Regierungsrat sowie an die vorgehenden kantonalen Instanzen haben die Rekurrentinnen ferner hingewiesen auf die Rechtsungleichheit, die besteht im Verhältnis zu den in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf heimatberechtigten und daselbst niedergelassenen Frauen. Weder der Regierungsrat noch die vorgehenden Instanzen haben sich zu diesem Fall der Rechtsungleichheit geäussert. Die Rekurrentinnen unterstellen beide Fälle von Rechtsungleichheit ausdrücklich der bundesgerichtlichen Beurteilung; diese soll erfolgen in Berücksichtigung des Verfassungswandels, der durch die

Einführung des integralen Frauenstimmrechts in den drei welschen Kantonen tatsächlich geschehen ist. Die Rekurrentinnen wiederholen ferner das vor sämtlichen kantonalen Instanzen angeführte, aber nie beantwortete Argument, dass der 2. Satz von BV Art. 4 geltendes Recht ist und deshalb in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse und keine Vorrechte des Orts und der Personen bestehen dürfen. Sie machen geltend, dass durch die Zuerkennung der politischen Rechte an die Frauen in den drei erwähnten Kantonen Vorrechte des Orts und der Personen geschaffen wurden und die Frauen der übrigen Kantone im Verhältnis zur Staatsgewalt sich in einem eigentlichen Untertanenverhältnis befinden. Denn in diesen 19 Kantonen besitzen die Frauen nicht einmal das aktive und passive Wahlrecht für die gesetzgebende Behörde, sie sind also von der Teilnahme an der Staatsgewalt ausgeschlossen.

Es ist offensichtlich, dass durch die Zuerkennung der politischen Rechte an die Frauen in den drei welschen Kantonen heute prinzipielle Rechtsungleichheiten zwischen den Schweizerfrauen bestehen im Hinblick auf das allgemeine formale Recht auf gleiche politische Freiheit. Die Rekurrentinnen erwarten deshalb, dass BV Art. 4 seine Kraft als verfassungsmässiges Programm in der Zeit eines nachweisbaren Verfassungswandels behauptet. Die in den früheren Stimmregisterrekursen Quinche und Lehmann am 26. Juni 1957 bezw. am 14. September 1923 ausgefällten Entscheide des Bundesgerichts halten sie für überholt durch die neue staatsrechtliche Situation, denn die Einführung des Frauenstimmrechts in den drei erwähnten Kantonen besitzt eine Reihe von Rückwirkungen auf den Bund und dessen Verfassung. Da in BV Art. 4 sämtliche Grundrechte verankert sind, kann füglich verwiesen werden auf den Entscheid vom 24. Februar 1923 (49 I S. 14) in Sachen Dr. Roeder, in welchem sich das Individualrecht der Rechtsgleichheit gegen die kantonale Souveränität behauptet. Im Gegensatz zu den frühern Entscheidungen des Bundesgerichts (BGE 13 S. 1 ff. und 40 I S. 1 ff.) und den Vorschriften des freiburgischen Reglementes wurde hier die Zulassung der Frau zur Advokatur aus Gründen der Entwicklung bejaht. Die Rekurrentinnen berufen sich bezüglich der politischen Freiheitsrechte auf die in der welschen Schweiz bereits vollzogene Entwicklung. Insbesondere aber machen sie geltend, dass die kantonale Hoheit zu weichen hat vor dem angerufenen Individualrecht der Rechtsgleichheit — dem wichtigsten Grundrecht der Bundesverfassung.

D. In ihrer Rekursschrift vom 22. September 1962 haben sich die Rekurrentinnen auf Art. I, Abs. 1 der Unesco-Verfassung berufen, die nach der erfolgten Ratifikation zu einem innerstaatlichen Gesetz der Schweiz geworden ist. Der regierungsrätliche Entscheid vom 20. Dezember 1962 setzt sich mit der innerstaatlichen, gesetzmässigen Geltung dieser Bestimmung nicht auseinander —; die angerufene Verpflichtung der Unesco, sich nicht in die innern Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einzumischen (Art. I, Abs. 3), liegt

Schweizerische
Landes-Bibliothek
Hallwilstrasse 15
B E R N

auf einer ganz andern Ebene. Die Rekurrentinnen verweisen auf die Ausführungen in der Rekursschrift vom 22. September 1962 und wiederholen, dass auch auf Grund der innerstaatlichen Geltung von Art. I, Abs. 1 der Unesco-Verfassung die ihnen zustehenden Menschenrechte und Grundfreiheiten geschützt werden müssen. Zu deren Interpretation sind innerstaatlich die bereits angeführten Bestimmungen BV Art. 4 und Art. 43, Abs. 4 massgebend. Auf internationalem Boden geschieht die Interpretation der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Art. 21 der „Erklärung der Menschenrechte". Die Abweisung des Rekurses würde auch eine Verletzung von Art. I, Abs. 1 der Unesco-Verfassung in seiner Geltung eines innerstaatlichen Gesetzes bedeuten.

E. In den offiziellen Sprachen, französisch und englisch, lautet der Art. 3 des Statuts des Europarats wie folgt:

„Tout Membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du Droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction *doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*" . . .

„Every Member of the Council of Europe *must accept the principles* of the rule of law and of *the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms.* . . ."

Art. 3 des Statuts des Europarates ist zur Zeit noch nicht geltendes Recht; er wird aber nach erfolgter Ratifikation, die in der Frühjahrssession der eidgenössischen Räte erfolgen dürfte, ebenfalls zu einem innerstaatlichen Gesetz werden. Die Verpflichtung der Schweiz gegenüber dem Europarat zur Einhaltung des Statuts ist bedeutend strikter als gegenüber der Unesco im Verhältnis zu deren Verfassung. Nach Art. 8 des Statuts kann ein Mitglied, das den zitierten Art. 3 verletzt, in seinen Vertretungsrechten suspendiert und eventuell ausgeschlossen werden.

Da die innerstaatliche, gesetzmässige Geltung von Art. 3 des Statuts des Europarats zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses wichtig ist, beantragen die Rekurrentinnen, dessen Ratifikation vor Ausfällung des Entscheides abzuwarten. Auf alle Fälle aber ist bei der Ausfällung des Entscheides die Situation zu berücksichtigen, die sich für die Schweiz im Hinblick auf Art. 8 des Statuts ergibt.

Aus allen diesen Gründen beantrage ich Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde im Sinn des Antrags.

Ich ersuche um Ausfertigung des Entscheides in drei Exemplaren.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Gertrud Heinzelmann