Zeitschrift: Die Staatsbürgerin : Zeitschrift für politische Frauenbestrebungen

Herausgeber: Verein Aktiver Staatsbürgerinnen

Band: 20 (1964)

Heft: 12

Artikel: Zum Tag der Menschenrechte 10. Dezember : kann und soll die Schweiz der europäischen Menschenrechtskonvention beitreten?

Autor: Zellweger, Eduard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-846088

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

Zum Tag der Menschenrechte 10. Dezember

Kann und soll die Schweiz der europäischen Menschenrechtskonvention beitreten?

Referat von Herrn Ständerat *Dr. Eduard Zellweger,* Zürich, anlässlich des *Kongresses der Europa-Union Schweiz 1964,* 21./22. Nov. in Bern

Der Europarat stellt sich zur Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern. Die wertvollsten Aktiven dieses gemeinsamen Erbes waren und sind nach der Ueberzeugung der Gründer und der später beigetretenen Mitglieder des Europarates die Menschenrechte und Grundfreiheiten, oder — wie wir in der Sprache unserer Bundesverfassung sagen würden — die Volks- und Freiheitsrechte. Sie bilden den Kern jener tieferen Einheit, welche die Völker und Staaten des freien Europas verbindet. Weil der Europarat diese Freiheit festigen wollte, war ihm die Ausarbeitung der Menschenrechtskonvention ein vordringliches Anliegen. Sie konnte bereits ein Jahr nach seiner Gründung, nämlich am 4. 11. 1950, unterzeichnet werden und trat im Jahre 1953 in Kraft, nachdem die Ratifikationsurkunden von 10 Staaten hinterlegt worden waren.

Die Menschenrechtskonvention bindet zunächst die Landesbehörden der Signatarstaaten in ihrer gesetzgeberischen, administrativen und richterlichen Tätigkeit. Zum Schutze der durch die Menschenrechtskonvention gewährleisteten Rechte sind aber auch überstaatliche Behörden eingesetzt worden, vor allem die Europäische Menschenrechtskommission und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Durch die Schaffung dieser supranationalen Schutzorgane wurde im Bereich der europäischen Rechtskultur ein Stück echter Integration vollzogen. In keinem andern Tätigkeitsgebiet des Europarates war bisher etwas ähnliches möglich. Darum kommt der Menschenrechtskonvention und ihren überstaatlichen Wächtern sowohl unter den Institutionen als unter den Leistungen des Europarates eine zentrale Bedeutung zu. Die eidgenössischen Räte haben diese Tatsache nicht verkannt, als sie den Bericht des Bundesrates vom 26. 10. 1962 über die Beziehungen der Schweiz mit dem Europarat in Beratung zogen. Anlässlich der Behandlung dieses Berichtes begründete Nationalrat Furgler eine Interpellation, die folgenden Wortlaut hatte:

> „Der Bundesrat wird eingeladen, Bericht zu erstatten, ob sich für die Schweiz der Beitritt zur europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die 1950 unter den Mitgliedern des Europarates abgeschlossen wurde, empfiehlt und ob die schweizerische Gesetzgebung den Anforderungen jener Konvention entspricht."

Die Frage, die Herr Furgler dem Bundesrat unterbreitete, deckt sich somit praktisch mit dem ersten Teil der Frage, zu der ich hier und heute Stellung zu nehmen habe.

Bundesrat Wahlen stellte in Beantwortung der Interpellation Furgler fest, dass vier Eigenarten des schweizerischen Rechts mit der Menschenrechtskonvention unvereinbar sind.

Es handelt sich dabei um:

1. die politische Rechtlosigkeit der Schweizer Frau, die nach den einschlägigen Bestimmungen der Menschenrechtskonvention und des ersten Zusatzprotokolls das Recht haben sollte, an den Wahlen der gesetzgebenden Körperschaften in Bund und Kanton teilzunehmen;
2. Art. 51 der Bundesverfassung, welcher bestimmt, dass der Orden der Jesuiten und die ihm affiliierten Gesellschaften in keinem Teile der Schweiz Aufnahme finden dürfen und dass ihren Gliedern jede Wirksamkeit in Kirche und Schule untersagt ist;
3. Art. 52 der Bundesverfassung, welcher die Gründung neuer Klöster und religiöser Orden verbietet;
4. die Gesetzgebung gewisser Kantone, welche die Zwangsversorgung von geistesgestörten und verwahrlosten Personen auf administrativem Wege vorsieht.

Nun ist es allerdings statthaft, der Menschenrechtskonvention unter Vorbehalten beizutreten. Die Schweiz könnte die Ratifikation mit der gegenüber den andern Vertragsstaaten rechtswirksamen Erklärung verbinden, dass der Ausschluss der Frau vom Wahlrecht, die konfessionellen Ausnahmeartikel der Bundesverfassung und die in gewissen Kantonen zulässige administrative Zwangsversorgung von Geistesgestörten und verwahrlosten Personen von den entgegenstehenden Bestimmungen der Konvention nicht berührt werden. So hat z. B. Norwegen, das am 15. Januar 1952 die Ratifikationsurkunde hinterlegte, das in Artikel 2 der norwegischen Verfassung von 1814 niedergelegte Jesuitenverbot vorbehalten. Diesen Vorbehalt hat die norwegische Regierung im Dezember 1956 widerrufen, nachdem in der Zwischenzeit das Jesuitenverbot auf dem Wege der Verfassungsänderung aufgehoben worden war.

Bundesrat Wahlen hat sich bei Beantwortung der Interpellation Furgler zur Frage eines mit Vorbehalten verknüpften Beitrittes der Schweiz zur MRK geäussert und hierzu folgendes erklärt:

> „Es ist zutreffend, dass wir mit den vorgenannten vier Vorbehalten der MRK beitreten könnten. Der Bundesrat hält aber dafür, dass sie in ihrer Gesamtheit zu gewichtig sind, um jetzt schon diesen Weg zu wählen. Er ist überzeugt, dass der Gerechtigkeitssinn des Stimmbürgers dafür sorgen wird, dass den Frauen vorerst in einer Reihe weiterer Kantone, dann auch im Bund, das Stimm- und Wahlrecht nicht länger vorenthalten wird. Wo es unsere Frauen besitzen — darauf darf auch hingewiesen werden —, geht ja ihr Recht weit

über das hinaus, was ihre Geschlechtsgenossinnen in europäischen Ländern haben, wo sie meist lediglich das Wahlrecht besitzen.

. . . Unverkennbar ist aber auch, dass das Verständnis unter den Konfessionen in erfreulichem Wachstum begriffen ist, so dass wir berechtigte Hoffnungen haben dürfen, dass auch die Ausnahmeartikel der Bundesverfassung in absehbarer Zeit verschwinden werden . . .

Wenn der Bundesrat zur Zeit den Beitritt zur Menschenrechtskonvention ablehnt, so tut er das im vollen Bewusstsein, dass wir — nehmt alles nur in allem — den Vergleich mit den Rechtsordnungen anderer Staaten nicht zu scheuen haben. Gerade deshalb aber möchte er es dem Souverän anheimstellen, diese Rechtsordnung auf dem verfassungsrechtlichen Wege dort zu korrigieren, wo wir heute Vorbehalte anzubringen hätten."

Anlässlich der nationalrätlichen Debatte über die Beziehungen der Schweiz zum Europarat ist also vor zwei Jahren die Frage „Kann die Schweiz der Menschenrechtskonvention beitreten" von unserem Aussenminister mit Nein beantwortet worden. Drängt sich dieses Nein heute noch mit der gleichen Stärke auf wie vor zwei Jahren? Ich glaube es nicht.

Hinsichtlich der beiden konfessionellen Ausnahmeartikel — Jesuitenverbot und Klösterverbot — sind inzwischen die ersten Schritte zu einer auf ihre Aufhebung gerichteteten Partialrevision der Bundesverfassung getan worden. Im Auftrage des Bundesrates ist ein angesehener schweizerischer Rechtslehrer im Begriffe, einen Bericht zur Begründung dieser Partialrevision auszuarbeiten. Dieser Bericht wird dem Bundesrat als Grundlage für die Botschaft an die Bundesversammlung dienen, mit welcher er die Aufhebung der beiden Artikel zu begründen gedenkt.

Im Hinblick darauf könnte die Schweiz heute ohne Bedenken, so wie seinerzeit Norwegen, die Menschenrechtskonvention unterzeichnen und bezüglich Jesuitenverbot und Klösterverbot einen Vorbehalt zu Art. 9 der Konvention anbringen, der die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit gewährleistet. Nach Aufhebung von Jesuiten- und Klösterverbot in dem für eine Partialrevision der Bundesverfassung vorgesehenen Verfahren würde dieser Vorbehalt widerrufen werden.

Was die wenigen Kantone betrifft, welche die administrative Versorgung von Geisteskranken und Landstreichern kennen, so würden sie durch eine Ratifikation der Menschenrechtskonvention seitens der Schweiz verpflichtet, ihr Recht dem Konventionsrecht anzupassen, d. h. sie hätten eine richterliche Instanz mit der Kompetenz auszustatten, die Rechtmässigkeit der Anstaltseinweisung von Geisteskranken oder Landstreichern zu überprüfen. Eine solche richterliche Kontrolle ist in jedem Rechtsstaat, der diesen Namen verdient, doch wohl eine Selbstverständlichkeit. Den wenigen hier rückständigen Kantonen ist daher die An-

passung ihres Rechtes an das Konventionsrecht zuzumuten. Ein Vorbehalt könnte unterbleiben.

Verbleibt als Haupthindernis, welches der Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention entgegensteht, die politische Rechtlosigkeit der Schweizer Frau, die uns weltweit in Verruf gebracht hat und bringt. Jeder Schweizer, der im Ausland lebt oder reist, weiss davon etwas zu erzählen, hat er doch noch und noch feststellen können, dass von der Schweiz in Europa und Uebersee drei Dinge bekannt sind: die Schweizer Uhr, ein Meisterwerk der schweizerischen Industrie, der Schweizer Franken, eine Meisterleistung der schweizerischen Wirtschafts- und Währungspolitik, und *die politische Entrechtung der Schweizer Frau, ein Meisterversager der direkten Demokratie in Bund und Kanton.*

Ich glaube, es sei wichtig, unseren Gästen aus Strassburg mit Nachdruck zu sagen, dass die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in Bund und Kantonen bisher an den Institutionen der direkten Demokratie gescheitert ist. Sowohl im Bund wie in den Kantonen ist eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts dem obligatorischen Referendum unterstellt. Für die Einräumung politischer Rechte an die Frau ist im Bund das Volks- und Ständemehr, in den Kantonen das Volksmehr, das heisst die Mehrheit der stimmberechtigten Männer, erforderlich. Die Schweizerin stünde seit Jahren im Genuss der politischen Gleichberechtigung, wenn diese — wie anderswo — durch die zuständigen Volksvertretungen hätte beschlossen werden können. Von 1920—1960 sind wiederholt Verfassungs- und Gesetzesvorlagen über die Einführung des Frauenstimmrechts von Parlamenten angenommen, in den nachfolgenden Volksabstimmungen aber verworfen worden, abgesehen von drei Ausnahmen aus jüngster Zeit, die ich noch nennen werde. So wurde, zwischen 1920 und 1954, sowohl im Kanton Zürich als auch im Kanton Basel-Stadt nicht weniger als viermal die Verleihung politischer Rechte an die Frauen vom souveränen Männervolk abgelehnt. Im Kanton Genf gelang die Herstellung der politischen Gleichberechtigung der Frau erst auf den fünften Anhieb: Ablehnung des vollen Stimm- und Wahlrechts für die Genfer Frauen in den Jahren 1921, 1940, 1946 und 1953, Einführung desselben im Jahre 1960. Eine Verfassungsvorlage auf Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten wurde am 1. 2. 1959 vom Volke mit einer 2/3-Mehrheit und von den Kantonen mit 19 gegen 3 Stimmen verworfen. Im gleichen Jahre 1959 wurden in den Kantonen Neuenburg und Waadt, im folgenden Jahre — wie schon gesagt — im Kanton Genf die Frauen bezüglich der politischen Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten den Männern gleichgestellt.

Mit was für einer Wartefrist ist zu rechnen, bis, um mit Bundesrat Wahlen zu sprechen, „der Gerechtigkeitssinn des Stimmbürgers dafür sorgen wird, dass den Frauen vorerst in einer Reihe weiterer Kantone, das Stimm- und Wahlrecht nicht länger vorenthalten wird." Soll die

politische Rechtlosigkeit der Frau auf diesem Wege beseitigt werden, so dürfte die hiefür erforderliche Zeitspanne eher lang als kurz ausfallen. Ein anderer Weg scheint mir rascher zum Ziel zu führen, nämlich der Weg über die Ratifikation der Menschenrechtskonvention. Durch Unterzeichnung und Ratifikation der Menschenrechtskonvention würden unseren Mitbürgerinnen wenigstens diejenigen politischen Rechte zufallen, welche die Frauen in den andern europäischen Staaten besitzen.

Wenn man einen schweizerischen Gegner des Frauenstimmrechts fragt, wie es sich denn rechtfertigen lasse, dass die Frauen in sämtlichen Staaten Europas die gleichen politischen Rechte besässen wie die Männer, nur in der Schweiz nicht, so pflegt er meistens mit einem Hinweis auf die Fülle politischer Rechte zu antworten, die der Schweizer Bürger in erheblich grösserer Zahl als die Bürger anderer Staaten besitzt. Auch Bundesrat Wahlen hat sich bei der Beantwortung der Interpellation Furgler dieses Argumentes bedient, als er äusserte: „Wo es unsere Frauen besitzen, geht ja ihr Recht weit über das hinaus, was ihre Geschlechtsgenossinnen in europäischen Ländern haben, wo sie meist lediglich das Wahlrecht besitzen."

Gegen d i e politischen Rechte, in deren Genuss die Schweizer Frauen durch die Ratifikation der Menschenrechtskonvention kämen, liesse sich die Einrede der Rechteplethora nicht erheben. Art. 3 des Zusatzprotokolles zur Menschenrechtskonvention gewährleistet an politischen Rechten lediglich das Recht auf Mitwirkung des Volkes an der Wahl der gesetzgebenden Organe. Auf Grund dieser Bestimmung würden sich die politischen Rechte der Schweizer Frauen darin erschöpfen, dass sie an den Wahlen der beiden Kammern des eidgenössischen Parlamentes und des Parlamentes ihres Wohnsitzkantones teilnehmen dürften. Ob sie bei der Wahl kommunaler Volksvertretungen mitmachen könnten, wage ich mit Sicherheit nicht für alle Kantone zu bejahen. Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, ob die Verordnungsgewalt dieser Volksvertretungen als Gesetzgebungsgewalt im Sinne des Zusatzprotokolls zu gelten hat.

Durch die Ratifikation der Menschenrechtskonvention würde die politische Gleichberechtigung der Schweizer Frau nicht einmal in Ansehung des Wahlrechtes vollständig hergestellt. Die Mitwirkung an zahlreichen kantonalen und kommunalen Wahlgeschäften bliebe ihr versagt. Von der Teilnahme an Regierungsrats- und Stadtratswahlen, an Richter- und Lehrerwahlen bliebe sie ausgeschlossen. Vom üppigen Strauss politischer Rechte, der den Schweizer Bürger schmückt, würde durch die Ratifikation der Menschenrechtskonvention nur ein bescheidenes Sträusslein für die freie Schweizerin ausgesondert. Das quantitative Verhältnis zwischen den politischen Rechten, welche die Schweizer Männer kraft Verfassung und Gesetz ausüben, und den politischen Rechten, welche den Schweizer Frauen auf Grund der Menschenrechtskonvention zufielen, möchte ich an einem Beispiel illustrieren: Ich habe vor mir die Liste

der Wahl- und Sachgeschäfte, mit der sich ein in Zürich domizilierter Schweizer Bürger im Jahre 1959 zu befassen hatte. Es sind ihrer 53. Nur an drei von den 53 Geschäften hätten die Frauen, wenn sie die politischen Rechte gemäss Menschenrechtskonvention besessen hätten, mitwirken können, nämlich an der Wahl des zürcherischen Kantonsrates sowie an den National- und Ständeratswahlen. Sie hätten sich nur zweimal an die Urnen bemühen müssen, wogegen die Männer am 1. Februar, 15. März, 12. April, 24. Mai, 21. Juni, 27. September, 25. Oktober und 13. Dezember zur Ausübung ihrer politischen Rechte aufgerufen waren.

Der beliebte Einwand — oder Vorwand —, dass die politische Gleichberechtigung die Schweizer Frau mit einer Bürde von Rechten belasten würde, die sie für's erste nicht zu tragen vermöchte, wäre also bezüglich der Rechte, die ihr durch die Ratifikation der Menschenrechtskonvention zukämen, nicht stichhaltig. Mit der Verleihung nur dieser Rechte würde zudem einem Standpunkt Rechnung getragen, dem man häufig begegnet und der als wohlmeinend gilt, nämlich der Auffassung, dass die politische Rechtsgleichheit der Schweizer Frau stufenweise verwirklicht werden sollte.

Seit dem 1. Februar 1959, d. h. seit dem Tage, an welchem Volk und Stände der Schweizer Frau die politische Rechtsgleichheit in eidgenössischen Angelegenheiten versagt haben, hat sich überdies einiges ereignet, was dem Anspruch der Schweizerin auf politische Gleichberechtigung den Weg ebnen sollte. Im gleichen Jahr 1959 hat nämlich jener Konjunkturaufschwung eingesetzt, den die zu lange währende Untätigkeit der politisch Verantwortlichen zu einer Hypertrophie der schweizerischen Wirtschaft entarten liess. Die schweizerische Wirtschaft ist aus ihren Grenzen getreten, wie ein schweizerischer Wirtschaftsführer sagte. Die Anwesenheit von nahezu einer Million ausländischer Arbeitskräfte kennzeichnet ihren pathologischen Zustand. Die Nachfrage nach Arbeitskräften hat auch die Schweizer Frauen in immer grösserer Zahl sowohl in den Wirtschaftsprozess als in die öffentlichen Dienste eingeschaltet. Arbeit, die früher nur von Männern verrichtet wurde, wird heute von Frauen geleistet: Frauen sitzen am Steuer von Taxis, Frauen verkaufen die Fahrkarten in den Strassenbahnen, Frauen nehmen in den Verkehrskanzeln Platz, Frauen bringen uns die Post usw. Die Unentbehrlichkeit der Frau in Wirtschaft und Verwaltung ist augenfällig.

Man male sich die Situation aus, die entstünde, wenn alle diese Frauen zwecks Erlangung der politischen Rechtsgleichheit die Arbeit niederlegen würden. Die Rechtsgleichheit müsste ihnen durch dringlichen Bundesbeschluss innert kürzester Frist zugestanden werden. Diese soziologischen Veränderungen, die in mancher Hinsicht den Charakter einer Umwälzung aufweisen, müssten doch wohl auch bei manchem Diehard der Diskriminierung die Einsicht wecken, *dass der Abbau der politischen Rechtsungleichheit fällig ist. Dieser Abbau lässt sich, wie gesagt, am raschesten und zweckmässigsten durch Unterzeichnung und Ratifikation der Menschenrechtskonvention einleiten.*

Hier erhebt sich allerdings die Frage, ob dieser Weg rechtlch gangbar ist, d. h. ob es nach schweizerischem Landesrecht zulässig ist, den Schweizer Frauen politische Rechte in Bund und Kantonen durch Beitritt zu einem multilateralen Staatsvertrag einzuräumen. Die Antwort lautet: ja.

Erstens ist sowohl nach der Praxis als nach der herrschenden Lehre der Bund berechtigt, Staatsverträge auch über solche Materien abzuschliessen, die in die Kompetenz der Kantone fallen. (Die Verleihung politischer Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ist ja Sache der Kantone).

Zweitens sind Staatsverträge in der Regel unmittelbar anzuwenden, sobald sie in der amtlichen Gesetzessammlung publiziert sind, d. h. eine Transformation der Vorschriften eines Staatsvertrages in landesrechtliche Regeln ist nicht nötig.

Und drittens geht eine Norm des Völkervertragsrechts einer ihr widersprechenden Regel des eidgenössischen oder kantonalen Rechts vor. Die schweizerische Praxis in dem durch die aufgeworfenen Fragen umrissenen Bereich hat Nationalrat Müller - Amriswil, einer der prominenten Juristen des damaligen Rates, anlässlich der Debatte über die Genehmigung des schweizerisch-italienischen Abkommens betreffend die AHV vom 4. 4. 1949 mit folgenden Worten eindrücklich gekennzeichnet:

> „Es widerspricht unserer Verfassung, dass für den Abschluss von Staatsverträgen eine gesetzliche oder sogar noch eine verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden müsse. Nicht nur die Praxis der Gerichte und nicht nur die Doktrin ist der Auffassung, dass das nicht nötig sei, sondern die ganz klaren Bestimmungen der Art. 85, 95 und 113 der Verfassung lauten so . . . Und nun hat schon von Beginn der 1848er Verfassung an die These unangefochten gegolten, dass die Staatsverträge Gesetze und sogar die Verfassung aufheben."

Diese These ist auf jeden Fall völlig unangefochten, soweit es sich um Landesrecht handelt, welches im Zeitpunkt der Publikation eines Staatsvertrages in Kraft ist.

Nun verhält es sich bei uns allerdings so, dass Bundesversammlung und Bundesrat bestrebt sind, die Entstehung von Widersprüchen zwischen Völkervertragsrecht und Landesrecht, vor allem einen Widerspruch zwischen einem Staatsvertrag und Vorschriften der Bundesverfassung zu vermeiden. Dies geschieht aus der Ueberlegung, dass Volk und Stände als Träger der verfassungsgebenden Gewalt nicht umgangen werden sollen, d. h. dass die Verfassung nicht in einem andern als dem von ihr selbst vorgeschriebenen Verfahren geändert werden soll. Infolgedessen werden in der Regel die mit einem Staatsvertrage unvereinbaren Normen des schweizerischen Landesrechts mit dem Staatsvertrag in Einklang gebracht, bevor dieser ratifiziert wird und in Kraft tritt. Wie Sie bemerkt haben werden, befürworte auch ich dieses Vorgehen mit Bezug

auf die konfessionellen Ausnahmeartikel der Bundesverfassung. Wie lässt es sich rechtfertigen, werden Sie fragen, bezüglich des Frauenwahlrechts ein anderes Vorgehen in Aussicht zu nehmen? Die Antwort lautet, dass — anders als im Falle der konfessionellen Ausnahmeartikel — keine Bestimmung der Bundesverfassung ihrem Wortlaut nach der Einführung des Frauenwahlrechts entgegensteht. Wohl heisst es in Art. 74 der Bundesverfassung, dass stimmberechtigt bei Wahlen und Abstimmungen jeder volljährige Schweizer ist. Nun steht aber fest, dass in den Bezeichnungen Schweizer Bürger oder Schweizer in anderen Bestimmungen der Verfassung die Schweizer Bürgerin bzw. die Schweizerin nach unbestrittener Auslegung miteingeschlossen ist. Es ist demnach möglich und zulässig, Art. 74 BV durch eine teilweise Neuinterpretation mit der Menschenrechtskonvention in Uebereinstimmung zu bringen. Es ist eine auch in der Schweiz allgemein befolgte Interpretationsregel, dass landesrechtliche Bestimmungen so auszulegen sind, dass sie mit den ihnen übergeordneten völkerrechtlichen Normen nicht kollidieren.

Das ist eine Ueberlegung, welche m. E. das von mir befürwortete Verfahren rechtfertigt. Die andere Ueberlegung ist die folgende: Um Art. 74 der BV, so wie er bisher ausgelegt wurde, der Menschenrechtskonvention anzupassen, müsste man ihm folgende Fassung geben:

> „Stimmberechtigt bei Wahlen und Abstimmungen ist jeder Schweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat . . . Stimmberechtigt bei Wahlen ist jede Schweizerin, die das 20. Altersjahr zurückgelegt hat . . ."

Damit würde in der Verfassung selbst der fortdauernden, wenn auch verringerten politischen Diskriminierung der Frau ein sichtbares Denkmal gesetzt. Augenfällig würde eine Missachtung jenes Grundsatzes manifestiert, der die ganze schweizerische Rechtsordnung beherrschen und durchdringen sollte, nämlich des Grundsatzes der Rechtsgleichheit. Dem schweizerischen Verfassungsgesetzgeber kann nur erwünscht sein, die Einstufung der Schweizer Frau als Bürgerin zweiter Klasse nicht auffällig in einem Verfassungsartikel zu demonstrieren.

Angesichts des Umstandes, dass auf Grund einer vieljährigen und konstanten Auslegung von Art. 74 BV politische Rechte nur den Schweizer Männern zustehen, würde auch ich es für bedenklich halten, Volk und Stände, die Träger der verfassunggebenden Gewalt, bei Einführung des Frauenwahlrechtes durch Beitritt zur Menschenrechtskonvention zu übergehen. Das Volk m u s s übrigens in dieser Sache zum Zuge kommen; die Stimmen der Kantone *können* berücksichtigt werden. Ein allfälliger Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Menschenrechtskonvention untersteht nämlich dem fakultativen Referendum. Allerdings müssen an sich nur Staatsverträge, die während mehr als 15 Jahren nicht kündbar sind, zur Volksabstimmung gebracht werden; die Menschenrechtskonvention kann jedoch nach Ablauf von fünf Jahren gekündet werden. Indessen können Verpflichtungen aus der Menschen-

rechtskonvention auch nach erfolgter Kündigung und Ablauf der Kündigungsfrist auf unbestimmte Zeit weiterbestehen. Art. 65 Abs. 2 der Konvention statuiert nämlich, dass die kündigende Vertragspartei, welche vor ihrem rechtswirksamen Ausscheiden eine konventionswidrige Handlung begangen hat, mit Bezug auf dieselbe von ihren Verpflichtungen aus der Konvention auch nach ihrem Ausscheiden nicht befreit wird. Wenn also ein Vertragsstaat vor der Kündigung beispielsweise ein konventionswidriges Gesetz erlassen hat, so bleibt er auf unbeschränkte Zeit verpflichtet, dasselbe aufzuheben. Aus diesem Grund ist die Menschenrechtskonvention referendumspflichtig.

Ueber Annahme oder Verwerfung eines Staatsvertrages entscheidet die einfache Volksmehrheit. Anders als bei einer Verfassungsrevision ist das Ständemehr nicht erforderlich. Da aber die Ratifikation der Menschenrechtskonvention eine Aenderung von Art. 74 BV, so wie er bisher ausgelegt wurde, bewirkt, kann dem Erfordernis des Ständemehrs dadurch Rechnung getragen werden, dass der Bundesrat von einer Ratifikation der Menschenrechtskonvention absieht, falls sich in der Volksabstimmung ein Ständemehr gegen die Konvention ergeben sollte. Wie Sie wissen, wird ein Staatsvertrag weder durch die Unterzeichnung noch durch die parlamentarische Genehmigung oder die Annahme in der Volksabstimmung, sondern erst durch die Ratifikation rechtlich verbindlich. Die Ratifikation aber ist Sache des Bundesrates.

Wird von 30 000 Schweizer Bürgern oder acht Kantonen ein Referendumsbegehren gestellt, so unterscheidet sich die von mir skizzierte Prozedur nicht von dem für eine Verfassungsänderung vorgeschlagenen Verfahren. Kommt ein Referendumsbegehren nicht zustande, so bedeutet das die stillschweigende Zustimmung von Volk und Ständen zu der durch den Beitritt zur Menschenrechtskonvention bewirkten Verfassungsänderung. Die Träger der verfassungsgebenden Gewalt, Volk und Stände, werden also bei dem von mir befürworteten Verfahren nicht ausgeschaltet. Schön wäre, wenn sich der Gerechtigkeitssinn von Männervolk und Ständen in einem Verzicht auf das Referendum manifestieren würde.

Ratifiziert die Schweiz die Menschenrechtskonvention, so hat dies in unserem Verfassungsleben eine weitere Neuerung zur Folge, von der bisher nicht oder kaum die Rede war und auf die ich daher noch hinweisen möchte. Neben der in den politischen Entrechtung der Schweizer Frau liegenden grossen Sünde wider die Rechtsgleichheit sind wir noch mit einer kleineren Sünde gegen ein wichtiges rechtsstaatliches Prinzip behaftet. Wir haben zwar die Kantone in den sämtlichen Aeusserungen ihrer hoheitlichen Tätigkeit *einer lückenlosen Verfassungsgerichtsbarkeit unterworfen,* d. h. das Schweizerische Bundesgericht ist mit der Kompetenz ausgestattet, kantonale Gesetze, kantonale Verwaltungsakte, kantonale Gerichtsurteile wegen Verletzung der Bundesverfassung oder der einschlägigen Kantonsverfassung aufzuheben. Demgegenüber sind die Rechtsetzungsakte der Bundesversammlung jeder verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogen. Die Begründung für diese Regelung liegt da-

rin, dass ein vom Volke ausdrücklich oder stillschweigend gebilligter Rechtsetzungsakt des Parlamentes nicht der richterlichen Kontrolle unterstellt werden soll. Es besteht hier eine echte Antinomie zwischen Demokratie und Rechtsstaat, wobei dem demokratischen Prinzip der Vorrang eingeräumt wurde. — Eine Volksinitiative auf Einführung der eidgenössischen Verfassungsgerichtsbarkeit ist im Jahre 1939 abgelehnt worden. Das Problem verschwand trotzdem nicht von der Tagesordnung. Der schweizerische Juristenverein hat sich auch später damit befasst. Bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes der eidgenössischen Räte machte der Bundesrat Vorschläge für die Einführung eines präventiven Verfassungsschutzes. Die parlamentarischen Kommissionen zur Vorberatung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen sollten verpflichtet sein, die Verfassungsmässigkeit des Entwurfes ausdrücklich zu prüfen und ihre Auffassung durch eine besondere Abstimmung festzustellen. Ueberdies sollte zur Begutachtung verfassungsrechtlicher Fragen, die sich anlässlich der Behandlung eines Geschäftes der Bundesversammlung stellen, für die Dauer einer Legislaturperiode eine gemeinsame Delegation aus je vier Mitgliedern eines jeden der beiden Räte bestellt werden. Leider fanden diese Vorschläge nicht die Zustimmung der eidgenössischen Räte; alles, was übrig blieb, ist Art. 43 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962, wonach der Bundesrat in den Botschaften zu Gesetzes- und Beschlussesentwürfen in einem besonderen Abschnitt zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung zu nehmen hat.

Sie werden sich erinnern, dass natürliche Personen und privatrechtliche Personenvereinigungen, die sich durch eine Verletzung der Menschenrechtskonvention beschwert fühlen, an die europäische Menschenrechtskommission gelangen können, sofern der Verletzerstaat die Erklärung abgegeben hat, dass er die Zuständigkeit der Kommission zur Entgegennahme solcher Beschwerden anerkenne. Vorausgesetzt, dass die Schweiz eine solche Erklärung abgibt und somit die Individualbeschwerde an die Europäische Menschenrechtskommission zulässt, würde uns der Beitritt zur Konvention eine abgeschwächte Normenkontrolle bringen, d. h. gesetzgeberische Erlasse der eidgenössischen Räte könnten auf dem Beschwerdewege vor die europäische Menschenrechtskommission gebracht werden, damit sie abkläre, ob sie nicht gegen die Menschenrechtskonvention verstossen. Sie wissen, dass die Kommission über solche Beschwerden nicht ein Urteil fällt, dem sich der allenfalls unterliegende Staat zu beugen hätte, sondern den Beschwerdefall zunächst untersucht und sich im weitern Verlauf des Verfahrens um eine gütliche Regelung bemüht. In solchen Vermittlungsbemühungen war die Kommission wiederholt erfolgreich. Scheitern die Vermittlungsbemühungen, so hat die Kommission dem Ministerkomitee einen Bericht zu erstatten, in welchem sie zum Ausdruck bringt, ob im gegebenen Falle eine Konventionsverletzung vorliegt oder nicht. Unter gewissen Voraussetzungen ist die Kommission auch ermächtigt, Beschwerdesachen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu unterbreiten.

Nachdem die Frage, ob die Schweiz der Menschenrechtskonvention beitreten kann, bejaht ist, bleibt die zweite Frage zu beantworten, die Frage nämlich, ob sie ihr beitreten soll.

Das Ja auf die zweite Frage scheint mir für drei Kategorien stimmberechtigter Bürger eine Selbstverständlichkeit zu sein, nämlich:

1. für die Gegner der konfessionellen Ausnahmeartikel, deren Aufhebung durch den Beitritt zur Konvention zu einer moralischen Verpflichtung wird;
2. *für die Befürworter des Frauenstimm- und -wahlrechts, da der Beitritt zur Konvention die politische Rechtsgleichheit zwischen Mann und Frau teilweise herstellt;*
3. für die Anhänger der Verfassungsgerichtsbarkeit in eidgenössischen Angelegenheiten, weil durch die Konvention eine beschränkte grundrechtliche Kontrolle der Bundesgesetzgebung ermöglicht wird, sofern die Schweiz ihren Einwohnern das Recht zur Individualbeschwerde an die Europäische Menschenrechtskommission zugesteht.

Zu diesen mehr speziellen Gründen für Unterzeichnung und Ratifikation der Menschenrechtskonvention treten solche allgemeiner Natur, deren Gewicht jeder Schweizer zu spüren fähig ist.

Zunächst einmal kann man sich der Einsicht nicht verschliessen, dass die Mitgliedschaft im Europarat eine moralische Verpflichtung zur Unterzeichnung und Ratifikation der Menschenrechtskonvention mit sich bringt. Von den 16 übrigen Mitgliedern des Europarates haben alle die Konvention unterzeichnet, und alle — mit der einzigen Ausnahme Frankreichs — haben sie ratifiziert. Es steht uns umso weniger an, hier bande à part zu machen, als wir in der Rechtsstaatlichkeit einen Grundpfeiler unserer staatlichen Ordnung und ein unverzichtbares Wesensmerkmal der Schweiz erblicken. Die Menschenrechtskonvention umschreibt die europäischen Mindestanforderungen an den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat. Mancher Schweizer wird mit etwelcher Ueberraschung bemerkt haben, dass die schweizerische Rechtsordnung diesen Mindestanforderungen in einzelnen Punkten nicht genügt. Das ist für uns kein zureichender Grund, im Europarat eine Sonderstellung zu beanspruchen, einmal mehr den sattsam bekannten „Sonderfall Schweiz" zu plädieren. Das ist für uns vielmehr ein Grund, aus unserem Bekenntnis zum Rechtsstaat die Konsequenzen zu ziehen und den Rückstand aufzuholen, in den wir geraten sind. Wo es um die höchsten Rechtswerte der abendländischen Zivilisation geht, darf es nicht heissen: Helvetiens Uhren gehen anders. Da müssen Helvetiens Uhren so gehen wie die der Aussenwelt und so, wie wir es von jeder Schweizeruhr erwarten, die ihren Namen verdient.

Wenn ich auf schon Gesagtes zurückkommen darf, möchte ich abschliessend nochmals an die erstrangige Bedeutung erinnern, welche der Europarat dem Vollzug der Menschenrechtskonvention beimisst. Die

Menschenrechtskonvention ist ihm das wichtigste Mittel, um eine engere Verbindung unter seinen Mitgliedern herzustellen. Die Menschenrechtskonvention enthält nach seiner erklärten Auffassung jenes auf gemeinsamem Geisteserbe beruhende Recht, welches die tiefe Einheit des freien Europas wesentlich bestimmt. Mit der Schaffung der Menschenrechtskonvention wollte der Europarat dieses Recht nicht bloss aus Lust am Formulieren kodifizieren. Seinen Gründern war gegenwärtig, dass die Vernichtung des Rechtsstaates der Diktatur ruft, dass auf den Trümmern des Rechtsstaates jene totalitären Diktaturen entstanden, die das freie Europa in die Schrecken des zweiten Weltkrieges geführt haben. Die Schöpfer der Konvention wollten mit ihr und ihrem überstaatlichen Rechtsschutz eine Barrikade gegen die Rückkehr diktatorialer Regime errichten. Auf dieser Barrikade hat auch die Schweiz ihren Platz. Wir dürfen uns nicht weigern, ihn einzunehmen, wenn uns die europäische Solidarität mehr als ein leeres Wort ist.

Margarete Susman

Ich habe viele Leben gelebt, Erinnerungen

Deutsche Verlags-Anstalt Stuttgart 1964, 186 Seiten

Margarete Susman, die jetzt ihre Selbstbiographie herausgegeben hat, ist am 14. Oktober 1872 in Hamburg geboren. In ihrem elften Jahr zog die Familie nach Zürich, wo sie ihre ganze Schulzeit verbrachte. Sie studierte an der Kunstschule in Paris und an den Philosophischen Fakultäten der Universitäten München und Berlin. Stadt und Kanton Zürich verliehen ihr mehrere Preise, und die Freie Universität Berlin würdigte sie im Jahre 1959 mit dem philosophischen Ehrendoktor. Zu den meist gelesenen, von ihr verfassten Büchern gehören die „Frauen der Romantik", „Deutung einer grossen Liebe" (Goethe und Charlotte von Stein), „Das Buch Hiob und das Schicksal des jüdischen Volkes".

Die Dichterin, Philosophin und Bibelauslegerin hat ein an Stürmen und Wandlungen überreiches Leben hinter sich. Jede ihrer Aussagen ist das Resultat eigenen Beobachtens und Erlebens und zeugt von grosser Sachlichkeit und grossem Kunstverstand. Ihre Erinnerungen sind gleichzeitig eine Reihe von Kurzbiographien wohlbekannter und vergessener Gestalten, die ihr auf besondere Art begegneten. Diese vielseitig begabte und doch so bescheidene und lautere Frau nimmt grossen Anteil am politischen Geschehen unserer Zeit. Wohin übersteigertes nationales Tun führt, hat sie als ein in Deutschland verankerter Mensch erfahren. Jetzt am Ende ihres Lebens fühlt sie sich vor allem als Weltbürger, und sie nennt die Welt ihre Heimat. *H. Ks*