

**Zeitschrift:** Die Staatsbürgerin : Zeitschrift für politische Frauenbestrebungen  
**Herausgeber:** Verein Aktiver Staatsbürgerinnen  
**Band:** 25 (1969)  
**Heft:** 1-2

**Artikel:** Widersprüche im Bericht des Bundesrates  
**Autor:** Heinzelmann, Gertrud  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-846003>

#### **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:** 17.01.2026

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

## **Widersprüche im Bericht des Bundesrates**

Die Garantien, welche die Europäische Menschenrechtskonvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten darbietet, sind zu verstehen im Sinn eines Mindeststandards. In seinem Bericht vom 9. Dezember 1968 zum Postulat Eggenberger anerkennt der Bundesrat die sich für unser Land ergebende Verpflichtung, den durch die Europäische Menschenrechtskonvention garantierten Standard einzuhalten, sofern das Parlament den Beitritt beschliessen und die Konvention ratifiziert werden sollte.

Da jedoch rechtliche Bestimmungen des Bundes und der Kantone dem durch die Konvention garantierten Mindeststandard nicht entsprechen, sind entweder sofortige Anpassungen notwendig oder aber Vorbehalte, welche das Problem der Anpassung auf unbestimmte Zeit vertagen. Die vorbehaltlose Übernahme der Konventionsbestimmungen in unser Landrecht geschieht rasch und schmerzlos: Da nämlich die Menschenrechtskonvention nach Ablauf von fünf Jahren auf sechs Monate gekündigt werden kann, unterliegt die Frage ihrer Annahme oder Verwerfung nicht dem fakultativen Referendum im Sinn von BV Art. 89 Abs. 3. Es ist also nicht ohne Interesse, zu untersuchen, inwieweit die Ratifikation der Menschenrechtskonvention den Gang der regulären Gesetzgebung ausschalten soll, in welchen andern Fällen aber ein Vorbehalt diesen einfachen Weg der Anpassung ausschliesst. Eine Untersuchung ist um so mehr gerechtfertigt, als von Seiten des Europarates kein Druck ausgeübt wird, Vorbehalte kurzfristig auszumerzen.

Nach Art. 84 des Organisationsgesetzes (OG) ist der Schutz verfassungsmässiger Rechte nur gewahrt gegen kantonale Erlasse oder Verfügungen; in diesem Sinn ist unser staatsrechtlicher Rekurs an das Bundesgericht inhaltlich limitiert. Im Bericht des Bundesrates vom 9. Dezember 1968 wird unumwunden anerkannt, dass nach erfolgter Ratifikation der Europäi-

schen Menschenrechtskonvention mit allen Zusatzprotokollen auch letztinstanzliche Entscheide der Behörden des Bundes der Europäischen Menschenrechtskommission vorgelegt werden könnten. Sodann hat bereits Bundesrichter Dr. O. Kaufmann darauf hingewiesen, dass nach Art. 13 der Konvention eine nationale Instanz gegeben sein muss, um alle staatlichen Handlungen und Entscheide im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit der Menschenrechtskonvention zu überprüfen. In diesem Zusammenhang sei es unumgänglich, dass bei Beurteilung eines Verwaltungsscheides auch das darin angerufene Bundesgesetz überprüft wird. Somit könnte tatsächlich eine Prüfung der Vereinbarkeit der Bundesgesetzgebung mit der Menschenrechtskonvention indirekt auf eine Überprüfung der Verfassungsmässigkeit der eidgenössischen Gesetzgebung hinauslaufen. Nach BV Art. 113 Abs. 3 sind jedoch die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinen verbindlichen Beschlüsse für das Bundesgericht verbindlich. Eine Überprüfung dieser bundesrechtlichen Erlasses ist erst der auf weite Sicht geplanten Verfassungsgerichtsbarkeit vorbehalten, von welcher vor allem im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung die Rede ist.

Die «schmerzlose» Anpassung durch Ratifikation umfasst aber nicht nur bedeutende Einbrüche in das bisherige — tatsächlich revisionsbedürftige — System des Schutzes verfassungsmässiger Rechte. Durch den Beitritt zur Menschenrechtskonvention wird die Schweiz erstmals einer supranationalen Gemeinschaft angehören, der sie ein Stück ihrer lieb gewordenen Souveränität opfern muss. Der Bundesrat teilt die Ansicht von bedeutenden Staatsrechtslehrern, dass unser Staat den durch die Menschenrechtskonvention geschaffenen Organen Rechenschaft ablegen muss über die Art und Weise, wie sie die ihrer Jurisdiktion unterstellten Personen im Hinblick auf die vorbehaltlos ratifizierten Bestimmungen der Menschenrechtskonvention behandelt. Wenn ferner die Schweiz das individuelle Beschwerderecht von Art. 25 der Konvention durch besondere Erklärung anerkennt, wird erstmals jede natür-

liche Person, nichtstaatliche Organisation und Personenvereinigung ein eigentliches direktes Beschwerderecht an eine internationale Instanz eingeräumt erhalten. Gelingt es nämlich der Europ. Menschenrechtskommission nicht, hinsichtlich einer bereits hängig gemachten Beschwerde eine gültige Regelung zu erzielen, muss sie den Fall entweder dem Ministerkomitee oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorlegen. Wohl sind zur Vollstreckung der Entscheide beider Instanzen keine konkreten Zwangsmittel gegeben, die moralische Autorität beider Organe ist aber derart gewichtig, dass sich die Schweiz einem Entscheid beugen müsste. Der Bundesrat erkennt in seinem Bericht vom 9. 12. 68 unumwunden, dass sowohl das Ministerkomitee wie der Europäische Gerichtshof über supranationale Kompetenzen verfügen. Er beantragt, seine Erklärung betreffend Anerkennung dieses Verfahrens vor internationalen Instanzen auf drei oder fünf Jahre zu befristen.

Nach Ansicht des Bundesrates wird der ratifizierten Konvention innerstaatlich die Gesetzesstufe zukommen. Ist aber diese Ansicht stichhaltig, wenn im Rahmen des individuellen Beschwerderechts vor internationalen Instanzen indirekt eine Überprüfung der Bundesgesetzgebung in Aussicht steht, welche der Vorschrift von BV Art. 113 Abs. 3 widerspricht? Und kann insbesondere die Gleichstellung der ratifizierten Menschenrechtskonvention mit einem Bundesgesetz richtig sein, wenn durch erstere an eine supranationale Gemeinschaft Souveränitätsrechte abgetreten werden, welche sich die Schweiz nach dem ganzen Tenor ihrer bisherigen Bundesverfassung allen zuspricht? Die «schmerzlose» Anpassung unseres Rechtsstandes durch blosse Ratifikation der Menschenrechtskonvention gibt immerhin zu einigen Bedenken Anlass.

Diese Bemerkungen wollen keineswegs besagen, dass die Schweiz den ersten Sprung in die supranationale Gemeinschaft nicht tun und wesentliche Änderungen ihrer staatlichen Struktur nicht auf sich nehmen sollte. Erstaunlich ist nur, dass in grundsätzlichen Fragen der Verfassungsstufe eine «kalte» Anpas-

sung durch blosse Ratifikation der Menschenrechtskonvention vorgesehen ist, andererseits bezüglich der politischen Rechte der Frau ein solcher Verfassungswandel ausdrücklich abgelehnt wird. Nach dem Antrag des Bundesrates ist ein Vorbehalt vorgesehen bezüglich der in Art. 3 des Zusatzprotokolls normierten Verpflichtungen der Vertragsstaaten, in angemessenen Zeitabständen Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Meinungsäusserung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten. Der Bundesrat gibt sich sehr viel Mühe, darzutun, dass durch diese Verpflichtung des Vertragsstaates selber noch kein subjektives Recht des Einzelnen zur Teilnahme an diesen Wahlen begründet werde. Als ob sich die staatliche Verpflichtung in abstracto durchführen liesse ohne das korrespondierende aktive und passive Wahlrecht des einzelnen Staatsbürgers! Geradezu rührend ist aber das Zugeständnis des Bundesrates, auf Bundesebene sollte die völlige Gleichstellung von Mann und Frau im gesamten Bereich der politischen Rechte durchgeführt werden, im Rahmen von Absatz 3 des Zusatzprotokolls aber seien lediglich die Wahlen in die Legislative anvisiert. Mit dünnen Worten ist hier an den Entscheid des Bundesrates vom 10. August 1965 im Stimmregisterkurs der damaligen Genfer Grossratspräsidentin, Rechtsanwalt Emma Kammacher, und weiterer 564 Genferinnen zu erinnern, welcher durchgeführt wurde nach Einführung des integralen Frauenstimm- und -wahlrechts auf kantonalem Boden. Weil die Einträge im kantonalen Stimmregister von Gesetzes wegen massgebend sind auch für die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, haben die Genferinnen Zulassung zu denselben verlangt. Rechtlich wäre aufgrund der abgeänderten, vom Bund garantierten Genfer Verfassung eine neue Interpretation von BV Art. 74 möglich gewesen, da hier lediglich vom Stimm- und Wahlrecht des «Schweizers» die Rede ist. Wird doch in zahlreichen andern Fällen ohne weiteres das Wort «Schweizer» oder «Schweizer Bürger» als für Männer und Frauen geltend interpretiert. Im Hinblick auf die Interpretation von BV Art. 74 hat der Bundesrat an

der historischen Interpretation festgehalten, wonach das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten nur dem «Schweizer» männlichen Geschlechts zusteht. Damit wurde durch den Bundesrat selber der Interpretationsweg ausgeschlossen, welcher durch zeitgemässen Interpretation des Wortes «Schweizer» in BV Art. 74 eine rasche Einführung des Frauenstimmrechts ermöglicht hätte.

Nach Art. 64 der Menschenrechtskonvention ist ferner ein Vorbehalt nur gestattet, soweit im Zeitpunkt der Ratifikation ein **Gesetz** des Vertragsstaates nicht mit einer europäischen Vorschrift übereinstimmt — Vorbehalte allgemeiner Art sind nicht zulässig. Da weder BV Art. 74 noch irgendwelche einschlägigen Bundesgesetze das Stimm- und Wahlrecht der Frauen ausdrücklich ausschliessen, kann sehr wohl argumentiert werden, der auf blosser Interpretation beruhende Ausschluss der Frauen von den politischen Rechten sei ein Vorbehalt allgemeiner Art; jedenfalls sei ein geltendes Gesetz im Sinn von Art. 64 der Konvention nicht nachweisbar. Die aus Art. 64 sich ergebenden rechtlichen Fragen sind noch nie durch den Europarat oder eines seiner Organe entschieden worden. Zu Recht wird deshalb von den Frauenverbänden die Frage aufgeworfen, ob ein Vorbehalt bezüglich des fehlenden aktiven und passiven Wahlrechts der Frauen im Bund und in der grossen Mehrzahl der Kantone nach dem Wortlaut von Art. 64 der Konvention überhaupt zulässig sei. Eine «weiche» Linie des Generalsekretariats des Europarats im Hinblick auf eine derart zentrale Frage würden die Frauenverbände als reinen Pragmatismus betrachten.

Noch bemühender als der vom Bundesrat beantragte Vorbehalt bezüglich des Frauenwahlrechts ist jener weitere über «die faktischen Ungleichheiten, die in mehreren Kantonen mit Bezug auf die Ausübung des Rechts auf Unterricht» bestehen. Es handelt sich ausgerechnet um das von den Frauenverbänden aufgegriffene und bearbeitete Problem der ungleichen Lehrpläne für Knaben und Mädchen auf der Primar- und Sekundarschulstufe, sowie regional um den Mangel an staatlichen, den

Mädchen geöffneten Gymnasien. Der Bundesrat hat denn auch in seinem Bericht anerkannt, es bestehe eine eigentliche Verpflichtung des Bundes und der Kantone, das Recht auf Unterricht ohne unterschiedliche Behandlung zu sichern. Die Flucht in den Vorbehalt vermag die gegebene schwere Verletzung eines Menschenrechts nicht zu vertuschen.

Gertrud Heinzelmann

#### **Luzern**

Das Zentralkomitee der Konservativen Volkspartei des Kantons Luzern beschloss am 18. Oktober die Lancierung einer Volksinitiative für die Einführung des vollen Frauenwahl- und -stimmrechts im Kanton und in den Gemeinden.

#### **Uri**

Eine Gruppe junger Urner lancierte am 23. Dezember 1968 eine Volksinitiative zur Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts.

#### **Tessin**

Der Regierungsrat des Kantons Tessin unterbreitete am 23. Dezember 1968 dem Grossen Rat eine Botschaft, in der er vorschlägt, die Kantonsverfassung abzuändern, um das Frauenstimmrecht auf Kantons- und Gemeindeebene einzuführen.

#### **Graubünden**

Als die stimmfähigen Männer von Pontresina am 12. Dezember ihren Mitbürgerinnen die politischen Rechte auf Gemeindeebene zubilligten, läuteten in nächtlicher Stunde die Glocken zu diesem erfreulichen Ereignis.

#### **Zürich**

Im Zürcher Gemeinderat reichte am 15. Januar 1969 Dr. J. Vontobel (fr.) folgende Anregung ein: «Der Stadtrat wird eingeladen, eine Vorlage zur Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in der Stadt Zürich zeitlich so auszuarbeiten und dem Gemeinderat vorzulegen, dass sie gleichzeitig mit der Abstimmung über die kantonale Ermächtigungsvorlage zur Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts auf Gemeindeebene dem Stimmbürger zur Entscheidung vorgelegt werden kann.»