

P r o t o k o l l

über

die Verhandlungen der nationalrätlichen Kommission zur
Beratung der Botschaft des Bundesrates über die Einführung
des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen
~~Angelegenheiten~~

4. und 5. November 1957,
Parlamentsgebäude, Bern

—

Zusammensetzung der Kommission.

Vorsitz: Herr Nationalrat Bringolf (Schaffhausen).

Anwesende Mitglieder: Herren Nationalräte Agostinetti, Börlin, Bruhin, Clottu, Conzett, Furrer, Gnägi, Grandjean, Grendelmeier, Gressot, von Greyerz, Häberlin, Hackhofer, Hess (Thurgau), Huber, Leuenberger, Meier (Netstal), Olgiati, Primborgne, Rodel, Schirmer, Schuler (Zürich), Sollberger, Sprecher, Tschopp, Verda, Wick.

Entschuldigt abwesend: Herr Nationalrat Revaclier.

Vertreter des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements:

Herr Bundesrat Feldmann,
Herr Prof. Dr. Beck, Bern.

Protokollführer: Herren Dr. Zweifel und Fürsprecher Lescaze von der Eidg. Justizabteilung.

Beginn: 4. November 1957, 14.00 Uhr.

Bringolf eröffnet die Sitzung und begrüsst die Herren Kommissionsmitglieder, den Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, Herrn Bundesrat Feldmann, sowie den Verfasser der bundesrätlichen Botschaft, Herrn Prof. Dr. Beck.

Für diejenigen, die sich über die Botschaft des Bundesrates hinaus für weitere mit der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts im Zusammenhang stehende Fragen interessieren, liegen verschiedene Akten zur Einsichtnahme auf: so die beiden Postulate Picot und Grendelmeier mit Text und Begründung, Eingaben von Frauenverbänden, das Gutachten von Prof. Kägi, eine Zusammenstellung der Antworten der Kantone auf das Kreisschreiben des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom Jahre 1955 usw. Diesen liegt ein Verzeichnis aller einschlägigen Akten aus der Zeit 1918 - 1957 bei, die bei der Eidg. Justizabteilung eingesehen werden können.

Der Kommission ist noch von einem Schreiben Kenntnis zu geben, das der Chef der Eidg. Justizabteilung am 30. Oktober 1957 dem Sprechenden zugehen liess. Es lautet:

"Zur Botschaft des Frauenstimmrechts vom 22. Februar 1957 ist eine Korrektur anzubringen. Auf Seite 63 wird die Arbeitsgemeinschaft "Frau und Demokratie" zu jenen Vereinigungen gezählt, die sich positiv zum obligatorischen Zivilschutzdienst der Frau eingestellt haben. Nach einer Mitteilung der Präsidentin dieser Vereinigung trifft dies

nicht zu, obwohl das auf dieses Obligatorium hinzielende Referat von Herrn alt Bundesrat von Steiger ohne Widerspruch entgegengenommen worden ist.

Ergänzend ist beizufügen (zu Seite 25), dass seit der Publikation der Botschaft einige Staaten das Frauenstimmrecht eingeführt haben, sodass nach einem Bericht des Generalsekretärs der UNO ausser der Schweiz nur noch 10 Staaten den Frauen überhaupt kein Stimmrecht geben. Es sind dies Afghanistan, Iran, Irak, Liechtenstein, Lybien, Paraguay, San Marino, Saudi-Arabien, Transjordanien und Yemen. In Saudi-Arabien und Yemen haben auch die Männer kein Stimmrecht."

An dieser Stelle soll dem Bundesrat, dem Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, Herrn Bundesrat Feldmann, sowie Herrn Prof. Dr. Beck für die äusserst interessante und wohl dokumentierte Botschaft über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten der herzlichste Dank ausgesprochen werden. Diese Botschaft hat allen ein umfassendes Bild über das so wichtige Problem, mit dem sich die Kommission heute zu befassen hat, vermittelt.

Als Arbeitsprogramm wird vorgeschlagen: Einleitendes Referat durch Herrn Bundesrat Feldmann, das allenfalls von Herrn Prof. Beck ergänzt wird; anschliessend Eintretensdebatte, welche die Vorlage zum Gegenstand haben soll, wie sie aus den Beratungen des Ständerates hervorgegangen ist (der Bundesrat hat sich dieser angeschlossen); hernach könnte mit der Detailberatung begonnen werden. Dabei hat es die Meinung, dass die Beratungen heute bis ungefähr 18.00 Uhr dauern und morgen früh fortzusetzen und zu Ende zu führen wären. Gegen dieses Programm hat niemand etwas einzuwenden.

Bundesrat F e l d m a n n : Mit der Botschaft, die im Auftrag des Bundesrates von Herrn Prof. Beck verfasst wurde, hat der Bundesrat zwei Ziele verfolgt: Einerseits das Problem des Frauenstimm- und -wahlrechts durch eine objektive und vollständige Darstellung von Affekten zu säubern und auf eine möglichst sachliche Grundlage zu stellen und andererseits sowohl dem Parlament als auch dem Souverän durch einen konkreten Vorschlag für eine Lösung auf eidgenössischem Boden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Aus dem ganzen Kreis der hier interessierenden Fragen sollen folgende herausgegriffen werden.

Gelegentlich werden Vergleiche mit dem Ausland angestellt. Diesen ist jedoch mit grösster Vorsicht zu begegnen, da zwischen dem schweizerischen Stimm- und Wahlrecht und den politischen Rechten der Bürger in andern Staaten wesentliche Unterschiede bestehen. Während sich diese Rechte im Ausland in der Regel im aktiven und passiven Wahlrecht erschöpfen, steht dem Stimmbürger

in der Schweiz nicht nur das Wahlrecht, sondern auch das Stimmrecht zu, und zwar beides im Bund, im Kanton und in der Gemeinde. Wenn die Frage der Erweiterung der politischen Rechte bei uns viel tiefschürfender behandelt werden muss als in andern Ländern, so liegt die Erklärung dafür in unserer Referendums-Demokratie. Diese Tatsache übersieht man gelegentlich und glaubt, die Schweiz deswegen, weil sie der Frau das Stimm- und Wahlrecht bisher versagt hat, als einen in politischer Hinsicht rückständigen Staat hinstellen zu müssen. Solche Vergleiche sind offensichtlich deplaziert. In Wirklichkeit braucht die Schweiz einen Vergleich mit dem Ausland gar nicht zu scheuen, denn die Rechtsstellung der Frau ist bei uns in besonderem Masse nach dem Grundsatz der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Frau orientiert. Die Frau steht in der Schweiz im Genuss sämtlicher Freiheitsrechte und hat überdies die Möglichkeit, in öffentlichen Dingen mitzureden. Mit derart verzerrten Darstellungen der schweizerischen Verhältnisse wird der Sache selbst ein schlechter Dienst erwiesen. Es besteht keinerlei Veranlassung, die Schweiz international sozusagen auf die Anklagebank zu setzen und sie, wie es leider vor einiger Zeit geschehen ist, auf der Weltkarte als dunklen Fleck auf hellem Grund erscheinen zu lassen.

Die heutige wirtschaftliche und politische Entwicklung zwingt unsern Staat, immer mehr und tiefer in das private Leben einzugreifen. Die Gesetze werden stets zahlreicher und regeln immer mehr Gegenstände, natürlich auch solche, welche die Frau betreffen. Wohl hat die Frau hierbei in vielen Fällen, sei es direkt oder indirekt, ein Mitspracherecht. Das Mitentscheidungsrecht fehlt ihr indessen.

Es wurde, neuestens wieder in der Eingabe des Schweizerischen Verbandes für Frauenstimmrecht, die Frage aufgeworfen, ob die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten nicht auf dem Wege der Interpretation erfolgen könne. Diese Frage ist im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Botschaft sehr gründlich untersucht worden. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass der einzig mögliche und saubere Weg über eine Verfassungsrevision führe, die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten durch blosse Interpretation somit abgelehnt werden müsse. Der Ständerat hat sich dieser Auffassung vorbehaltlos angeschlossen; es dürfte sich erübrigen, diese Frage weiter zu diskutieren.

Man hat sich schliesslich auch gefragt, warum der Bundesrat sich entschlossen habe, die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts auf eidgenössischem Boden in die Wege zu leiten, ohne das Vorgehen einzelner Kantone abzuwarten. Wäre die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts bisher lediglich in den Gemeinden und Kantonen aktuell gewesen, so wäre die Frage sicher berechtigt, warum der Bundesrat eigentlich mit einer eidgenössischen Regelung vors Schweizervolk trete. Nun steht

aber die Frage der politischen Gleichstellung der Frau schon seit Jahrzehnten auch auf eidgenössischem Boden zur Diskussion. Die Botschaft gibt über diese eidgenössischen Vorstösse auf Seite 33 näher Aufschluss; es seien hier lediglich die betreffenden Jahreszahlen rekapituliert: 1874, 1913, 1919, 1923, 1928, 1929, 1938, 1944, 1949, 1950, 1951, 1952, 1954. Im einzelnen handelte es sich um Postulate, Motionen, Interpellationen und Petitionen. Der Bundesrat hält den Augenblick für gekommen, dem Souverän nun einmal eine konkrete Vorlage zu unterbreiten. Die Stimmbürger sollen entscheiden und die Verantwortung dafür übernehmen, ob den Frauen die politische Gleichstellung gewährt werden soll oder nicht. Auf die Vorlage sollte daher eingetreten werden.

Prof. Beck wünscht das Wort einstweilen nicht zu ergreifen.

Eintretensdebatte.

Grendelmeier spricht als Postulant dem Bundesrat und Herrn Prof. Beck für die profunde und wohlausgewogene Botschaft über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts den herzlichsten Dank aus. Es gibt keine Fragen, mit denen sich die Botschaft nicht auseinandergesetzt hätte. Nicht alle Botschaften stehen auf so hoher Stufe.

Entgegen der Annahme von Herrn Bundesrat Feldmann, die Frage der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts auf dem Wege der Interpretation dürfte kaum mehr aktuell sein, soll diese hier noch einmal zur Diskussion gestellt werden. Der Sprechende vertritt nach wie vor den Standpunkt, das Problem der politischen Gleichstellung der Frau liesse sich auf dem Wege einer zeitgemässen Interpretation lösen.

Die Generalklausel für die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts dürfte bereits in Art. 4 BV gegeben sein. Die Botschaft weist übrigens selber darauf hin, dass ein solcher Weg auch von der Wissenschaft als zulässig betrachtet wird; sie zitiert Jellinek, Smend und Hsü-Dau-Lin als Vertreter dieser Auffassung. Ferner wird erklärt, Professor Giacometti lasse die Frage offen, ob ein solches Vorgehen zulässig sei, während Professor Max Huber die Zulässigkeit eher befürwortet. Allerdings führt die Botschaft auch andere Juristen an, die eine gegenteilige Ansicht vertreten. Wenn man aber die von Frau Dr. Bürgin-Kreis im Auftrag des Schweizerischen Verbandes für Frauenstimmrecht zusammengestellte Praxis des Bundes näher prüft, so stellt man mit Erstaunen fest, was auf dem Wege der Interpretation schon alles eingeführt worden ist. Es sollen hier einige Beispiele herausgegriffen werden:

Auf Seite 2 wird erwähnt, dass das Bundesamt für Sozialversicherung, das BIGA, das eidg. Statistische Amt, das eidg. Gesundheitsamt, das Amt für Wasserwirtschaft lediglich auf dem Wege der Interpretation eingeführt worden sind

Auf Seite 3 wird dargetan, dass Art. 69 BV zur Grundlage für eine umfassende Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiete des Gesundheitsschutzes (Sanitätsgesetzgebung, Betäubungsmittelgesetz) gemacht wurde, während gestützt auf Art. 23 BV eine gewisse Subventionspraxis eingeführt wurde. Aus Art. 36 BV wurde die Kompetenz zur Unterstellung von Telefon, Rundspruch und Fernsehen unter das Postregal abgeleitet.

Seite 5: Aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäss Art. 20 BV ist eine stillschweigende Kompetenz zur Subventionierung von Schiessvereinen des freiwilligen militärischen Vorunterrichts der Förderung des Turnens usw. abgeleitet worden. Art. 34ter BV in der Fassung von 1908 bildete ebenfalls die Grundlage für eine weitgehende Subventionierung.

Seite 6: Die einschneidendste und augenfälligste Wandlung unserer staatlichen Struktur soll sich auf dem Wege der Interpretation der Zollartikel (Art. 28 und 29 BV) vollzogen haben. Die nachfolgende Entwicklung führte dann zu Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, zur Kontingentierung und zum Clearingverkehr.

Seite 9: Selbst in der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Entwicklung festzustellen, die aber dem Sprechenden nicht entscheidend zu sein scheint.

Im übrigen erscheint es als paradox, dass sich sogar der Bundesrat der Interpretation bedient. Während er es einerseits für notwendig erachtet, dass einige Verfassungsartikel abgeändert werden, vertritt er andererseits die Auffassung, eine Anpassung des Artikels 112 BV, wo von "Geschworenen" die Rede ist, sei nicht erforderlich, da darunter sowohl Männer wie Frauen zu verstehen seien (Seite 129 der Botschaft). Eine unterschiedliche Behandlung ist aber ganz unbegründet.

Unter diesen Umständen ist es sicher nicht überflüssig, wenn diese Frage noch einmal diskutiert wird, zumal man in einem späteren Zeitpunkt vielleicht auf die Möglichkeit der Interpretation zurückgreifen muss.

Was den Vorschlag des Ständerates betrifft, die politische Gleichstellung der Frau in einem einzigen Artikel (74 BV) zu fixieren, so kann dem wohl zugestimmt werden. Die vom Bundesrat beantragten Änderungen waren beinahe zu säuberlich, zu formalistisch und überdies geeignet, die Vorlage zu gefährden.

Zum Schluss sei noch die Frage aufgeworfen, ob es richtig war, der Vorlage gewissermassen einen Mühlstein umzuhängen, indem man zusammen mit der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts auch die Volksrechte des Referendums und der Initiative

erschweren will. Eine Verkoppelung dieser beiden Probleme bedeutet für die Vorlage über die politische Gleichstellung der Frau ohne jeden Zweifel eine grosse Belastung.

Soll die hochpolitische Frage des Frauenstimm- und -wahlrechts gelöst werden, so muss auf die Vorlage eingetreten werden.

W i c k stellt Antrag auf Nichteintreten.

Es wurde darauf hingewiesen, die Botschaft des Bundesrates sei sehr sachlich gehalten. Dem kann beigespflichtet werden. Ueber die Bewertung der darin angeführten Tatsachen darf man aber verschiedener Auffassung sein.

Der Bundesrat stellt den Antrag auf Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten. Auf dem gleichen Standpunkt steht auch das Gutachten von Professor Kägi. Dies ist vom Standpunkt der formalen Demokratie aus sicher zu bejahen, doch gibt es auch noch moralische und soziologische Gesichtspunkte, denen Rechnung getragen werden sollte.

Wie bereits Herr Bundesrat Feldmann erwähnte, geht es nicht an, immer Vergleiche mit dem Ausland anzustellen. Im Ausland haben nicht einmal die Männer das Stimmrecht; ihre politischen Rechte erschöpfen sich meistens im aktiven und passiven Wahlrecht. Die Schweiz hingegen stellt eine Referendums-Demokratie dar, in der das Volk auch zu Sachfragen Stellung zu nehmen hat, und zwar sowohl in eidgenössischen als auch in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.

Die Frau ist heute wie der Mann voll in den Konkurrenzkampf einbezogen, doch fehlt ihr das Mitentscheidungsrecht. Dort, wo sie im Hinblick auf ihr feineres Empfinden besonders geeignet wäre, mitzuwirken (wie Vormundschaft, Erziehungswesen usw.) kommt nicht so sehr eidgenössisches, als vielmehr kantonales Recht in Frage. Aus diesem Grunde sollte das Frauenstimmrecht auch zuerst in den Kantonen und Gemeinden eingeführt werden. Ein Beispiel hierfür hat Basel gegeben, wo gestern in einer kantonalen Volksabstimmung der Einführung des Frauenstimmrechts in Bürgergemeindeangelegenheiten mit 12667 gegen 8586 Stimmen zugestimmt wurde. Ein solcher Entscheid ist zu begrüßen. Die Nationalzeitung bemerkte hierzu, das sei der traditionelle Weg, auf dem in der Schweiz vorgegangen werden müsse.

Für die Einführung des Frauenstimmrechts wird als weiteres Argument die Einbeziehung der Frau in die Landesverteidigung angeführt. Bisher hat man immer die Auffassung vertreten, das Aktivbürgerrecht hänge nicht von der Wehrpflicht ab und die Frau soll nicht zur Leistung von Militärdienst verpflichtet werden.

Es ist ohne Zweifel richtig, dass die Frau ein Interesse an der Gesetzgebung hat. Aber die Befürworter sehen nur die negative Seite des Problems, sie stellen nur fest, dass die Frau politisch nicht gleichberechtigt ist; die Konsequenzen der politischen Gleichstellung sehen sie indessen nicht oder wollen sie nicht sehen. Recht muss nach ihrer Meinung sein, auch wenn ein soziales Gefüge darunter leidet. Fiat justitia, pereat mundus! Die Frau soll aber in erster Linie ihre frauliche und mütterliche Wesensart zum Ausdruck bringen. In jenen Ländern, in welchen die Frauen bloss das Wahlrecht haben, ist die Erfahrung gemacht worden, dass ihr Einfluss auf die Politik im Laufe der Zeit zurückgegangen ist; sie haben nur noch Einfluss auf die Parteien. Die Parteipolitik darf aber für das vorliegende Problem nicht ausschlaggebend sein. Abgesehen hiervon sind viele Frauen gegen eine politische Gleichstellung. Ein gewisser Ausweg könnte darin gefunden werden, dass unter den Frauen selber eine Abstimmung durchgeführt würde. Doch sieht die Verfassung ein solches Plebiszit nicht vor.

Die Befürworter gehen ferner von der Ueberlegung aus, das Parlament sei das wichtigste Element im Aufbau des Staates. Der Weg zum Staat führt indessen über die Familie und Mutter. Auf die Stimme der Frau und Mutter muss gehört werden; das hat aber mit dem Frauenstimmrecht wenig zu tun. Wer das integrale Frauenstimmrecht befürwortet, sagt der Idee nach, dass sich die Gesellschaft im Staate erschöpfe. Im rechtlich fixierten Konkurrenzkampf wird die Frau stets unterliegen. Der Ausbau der Demokratie geht in diesem Fall auf Kosten der Frau. Die Frauen sind in der Wirtschaft schon zu viel gleichberechtigt und gleichverpflichtet. Es muss nicht eine äussere Angleichung der Frau an den Mann angestrebt werden. Das Prinzip der Gleichberechtigung bedeutet nicht "Jedem das gleiche", sondern "Jedem das Seine". Eine umfassende Familienpolitik ist wichtiger als ein umfassendes Stimm- und Wahlrecht. Die Bewegung für die politische Gleichstellung der Frau ist, soweit sie von den Frauen ausgeht, eine Kapitulation vor dem Mann. Es geht dabei lediglich um eine politische Gleichschaltung, und nicht um eine Gleichberechtigung. Das frauliche Prinzip muss sich anders auswirken als das männliche. Eine politische Gleichschaltung führt nur zu einer neuen Abhängigkeit der Frau; die Frau wird zu einem Mann zweiter Klasse degradiert.

Das schweizerische Stimmrecht kann nicht mit den politischen Rechten im Ausland verglichen werden. Im Ausland hat der Bürger nur das Wahlrecht. Den Frauen das Stimm- und Wahlrecht zu geben, bedeutete einen Schritt ins Unbekannte, da keine Parallelen vorliegen, aus denen man Schlüsse ziehen könnte. Man kann sich also nicht auf Erfahrungen des Auslandes berufen.

Eine volle Gleichberechtigung von Mann und Frau hätte auch auf dem Gebiete des Zivilrechts Folgen. Es sei in diesem Zusammenhang auf den Artikel von Herrn Nationalrat Hackhofer in der "Civitas" vom Jahre 1953 verwiesen. In der Sozialgesetzgebung würde durch eine Gleichstellung der Schutz der Frau aufgegeben.

Das Prinzip der Gleichwertigkeit verlangt nur die praktische Anerkennung der andersgearteten Persönlichkeit der Frau. Diese besteht aber schon. In der Botschaft selber wird darauf hingewiesen, dass die allgemeine Rechtsstellung der Frau bei uns nicht schlechter ist als in Staaten mit Frauenstimmrecht, dass die Schweizerin wohl ebenso viele Rechte und Freiheiten besitzt wie die Frau in andern Staaten.

Gerade in einer Referendums-Demokratie ist es ein grosser Vorteil, wenn die Frau der Unruhe entzogen ist. Man hat sich bis anhin auch immer gescheut, unsere Demokratie auszubauen. Es sei nur an den seinerzeitigen Versuch einer Einführung der Gesetzesinitiative im Bund erinnert. Der Nationalrat lehnte damals den Vorschlag mit der Begründung ab, die Demokratie würde dadurch gefährdet. Eine Beschränkung der politischen Gleichstellung der Frau auf das Wahlrecht kommt praktisch nicht in Frage. Daher stellt der Sprechende Antrag auf Nichteintreten.

H u b e r : Man hat von Probeabstimmungen gesprochen. Beinahe wäre der Sprechende versucht gewesen, zu beantragen, es sei auch unter den Kommissionsmitgliedern eine Probeabstimmung durchzuführen!

Wie bereits Herr Nationalrat Grendelmeier ausgeführt hat, gebührt dem Bundesrat Dank für die gründliche und aufgeschlossene Botschaft über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten. Auch im Ständerat ist dem Bundesrat für diese Botschaft Dank und Anerkennung ausgesprochen worden. Besser hätte die Botschaft gar nicht ausgearbeitet werden können. Die Beratungen im Ständerat haben das Problem noch vereinfacht. Es erübrigt sich, weitere Argumente anzuführen.

Zur Frage, ob das Frauenstimm- und -wahlrecht von oben nach unten oder aber von unten nach oben eingeführt werden soll: Herr Nationalrat Wick hat Nichteintreten beantragt, unter anderem deshalb, weil er der Ansicht ist, das Frauenstimmrecht müsse zuerst in den Kantonen und Gemeinden eingeführt werden. Es ist aber zu bedenken, dass es nicht zuletzt eidgenössische Probleme sind, mit denen sich die Frauen zu befassen haben. Uebrigens hat bereits Herr Bundesrat Feldmann darauf hingewiesen, dass die Frage der politischen Gleichstellung der Frau auf eidgenössischem Boden schon seit Jahrzehnten zur Diskussion steht. Es besteht daher gar kein Grund, zuerst das Vorgehen der Kantone abzuwarten. Abgesehen hiervon bleibt es den Kantonen überlassen, ob sie der Frau die politische Gleichberechtigung nach der Einführung des Frauenstimmrechts im Bund gewähren wollen oder nicht. Bewährt sich die Neuerung im Bund, dann werden die Kantone sicher folgen; andernfalls werden sie es eben bleiben lassen.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten durch blosse Interpretation erfolgen könne oder ob eine Verfassungs- bzw. Gesetzesänderung erforderlich sei. Inbezug auf beide

Wege können Argumente pro und contra angeführt werden. Persönlich schliesst sich der Sprechende den Schlussfolgerungen des Verfassers der Botschaft an. Es geht bei dieser Frage aber nicht einzig um juristische Unterscheidungen; es geht auch darum, ob die schweizerischen Volksvertreter es verantworten können, ohne Volksbefragung einen so wichtigen und einschneidenden Schritt zu unternehmen. Die von Herrn Nationalrat Grendelmeier angeführten Beispiele, die zugunsten einer blossen Interpretation sprechen, sind nicht alle überzeugend, da sie in keinem Verhältnis stehen zum vorliegenden Problem. Herr Nationalrat Grendelmeier hat übrigens keinen entsprechenden Antrag gestellt.

Der Bundesrat hält offenbar nicht daran fest, dass eine grössere Anzahl von Verfassungsartikeln abgeändert wird. Er schliesst sich vielmehr der vom Ständerat abgeänderten Vorlage an, nach welcher der Grundsatz der politischen Gleichberechtigung der Frau in einem einzigen Artikel verankert werden soll.

Herr Nationalrat Grendelmeier befürchtet, dass die vorgeschlagene Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Volksinitiative und das Referendum der Vorlage über das Frauenstimmrecht zum Verhängnis werden könne. Es dürfte aber kaum angehen, das Frauenstimm- und -wahlrecht einzuführen, ohne gleichzeitig auch eine Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Geltendmachung der beiden genannten Volksrechte in Erwägung zu ziehen. Dass mit der politischen Gleichstellung der Frau die Zahl der Stimmberechtigten zum mindesten verdoppelt wird, kann nicht bestritten werden. Infolgedessen muss logischerweise auch die Zahl der für das Zustandekommen einer Initiative und eines Referendums erforderlichen Unterschriften mindestens verdoppelt werden. Diese Zahl hat sich übrigens ohnehin schon als zu niedrig erwiesen. Da es sich hier aber doch um zwei verschiedene Materien handelt, sollten die beiden Fragen dem Parlament und dem Volk auch gesondert zur Stellungnahme vorgelegt werden. Der Sprechende möchte jetzt schon einen entsprechenden Antrag anmelden.

Herr Nationalrat Wick gibt zu, dass das schweizerische Stimmrecht nicht mit den politischen Rechten im Ausland verglichen werden kann, wo den Stimmbürgern in der Regel nur das Wahlrecht zusteht. Aber gerade weil die politischen Rechte des Bürgers bei uns viel weiter reichen als im Ausland, ist die Ungerechtigkeit gegenüber der Frau in der Schweiz auch dementsprechend grösser. Die Vergleiche mit dem Ausland dürfen nicht dazu führen, die Frauen bei uns noch mehr zurückzusetzen.

Es trifft zu, dass die Frau nicht auf allen Gebieten die gleichen Fähigkeiten entwickelt hat wie der Mann. Andererseits stimmen die Männer auch über jene Fragen ab, die eher von Frauen entschieden werden sollten.

Der Einwand, der politische Einfluss der Frau werde nach der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts zurückgehen, ist nicht stichhaltig. Den Frauen, denen die politischen Rechte bis heute versagt blieben, soll einfach die Möglichkeit gegeben werden, sich, soweit sie sich überhaupt dafür interessieren, inskünftig direkt politisch zu betätigen.

Herr Nationalrat Wick hat auch behauptet, die beabsichtigte politische Gleichstellung gehe auf Kosten der Frau. Solange sich die Schweiz nicht entschliessen kann, das internationale Uebereinkommen betreffend die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte zu ratifizieren, solange muss man noch um die Gleichberechtigung der Frau in der Schweiz kämpfen.

Ferner befürchtet Herr Nationalrat Wick, durch eine politische Gleichstellung werde der Schutz der Frau in der Sozialgesetzgebung aufgegeben. Wo in der Sozialgesetzgebung der physischen Unterlegenheit der Frau Rechnung zu tragen ist, besteht kein Grund zu einer solchen Befürchtung.

Schliesslich hat sich Herr Nationalrat Wick dahin geäussert, die Frau sollte der Unruhe entzogen sein. Am besten werden die Zuchthäusler der Unruhe entzogen.

Es dürfte sich für Herrn Nationalrat Wick empfehlen, im Stenographischen Bulletin das Votum von Herrn Ständerat Bourgnecht nachzulesen, der aus Ueberlegungen für die Vorlage eingetreten ist, die überall Anerkennung finden.

Der Sprechende beantragt Eintreten auf die Vorlage.

M. C l o t t u : Je suis partisan du droit de vote des femmes. Non pas parce que la Suisse est un des rares pays à ne pas le connaître (argument manquant de pertinence); mais pour d'autres motifs, indiqués dans le message, et que vous connaissez tous. Cependant, je voterai contre l'entrée en matière, pour certaines raisons, déjà évoquées par M. Wick, et que je vais commenter.

Il est certain que l'introduction du droit de vote des femmes sur le plan fédéral porte atteinte à la structure de l'Etat fédératif suisse. Les éléments constitutifs de la Confédération sont les cantons, les éléments constitutifs des cantons étant les communes. Les cantons (et subsidiairement les communes) sont à la base de la vie civique suisse. La vie civique suisse ne se limite pas au dépôt des bulletins dans l'urne, elle appartient à tout un état d'esprit, propre à chaque canton. Il est intéressant de constater à ce propos que l'indigénat suisse est octroyé par le canton, et que c'est donc du canton que prend naissance le droit de citoyenneté suisse. Vouloir introduire le droit de vote sur le plan fédéral d'abord, c'est vouloir construire le toit d'une maison avant ses façades. Une telle erreur de structure que constituerait l'octroi du droit de vote des

femmes en matière fédérale d'abord serait une source d'équivoque et serait, dans les faits, insupportable. Le jour où le peuple et les cantons admettraient le droit de vote des femmes sur le plan fédéral uniquement, il n'y aurait guère de problèmes pour les cantons qui se seraient déclarés pour cet octroi, mais qu'advierait-il dans les cantons s'y étant opposés ? Deux solutions sont à envisager. Ou bien ces cantons maintiendraient qu'ils ne veulent pas le droit de vote des femmes en matière communale et cantonale, ce qui aboutirait à cette situation incroyable : des femmes seraient électrices au Conseil national et pas au Conseil des Etats, elles seraient éligibles au Conseil fédéral et ne pourraient pas être membres des assemblées communales; de même, elles participeraient à la formation de la décision populaire dans les questions les plus importantes et n'auraient même pas le droit de vote dans leurs communes. Cette solution n'est en réalité qu'une vue de l'esprit, elle serait impossible en fait. Reste l'autre terme de l'alternative : les cantons devraient introduire le suffrage féminin sur le plan cantonal et communal par le fait même qu'il a été introduit en matière fédérale. Mais je reviens alors à ma démonstration de tout à l'heure; le droit de vote fait partie de toute une éthique; les cantons devraient donc introduire le droit de vote contre leur éthique. Ce ne serait certes pas en faveur des femmes. Et les conséquences d'un tel état de fait seraient plus désagréables que l'on croit. Je répète que je suis un fervent partisan du droit de vote des femmes, mais il faut commencer par le canton (subsidiativement par la commune).

2 . Un échec sur le plan fédéral portera tort à la cause du droit de vote des femmes. On a exprimé l'avis que quelque soient les considérations émises à l'occasion d'un scrutin populaire et l'issue d'un tel scrutin, il serait intéressant de connaître le point de vue du peuple suisse. Mais il s'agirait là d'un intérêt purement scientifique, en quelque sorte, intellectuel seulement. Il n'y a pas de véritable intérêt politique, d'intérêt pratique à ce que le peuple se prononce. Que les cantons où l'on est sûr d'obtenir le droit de vote des femmes en matière fédérale commencent par l'introduire en matière cantonale et communale. (On sait d'ailleurs que les parlements cantonaux appelés à se prononcer se sont toujours déclarés favorables au vote des femmes, le refus émanant des citoyens des cantons intéressés.)

G n ä g i dankt dem Bundesrat für die ausführliche und sehr interessante Botschaft, bei deren Lektüre dem Sprechenden zwei Fragen besonders aufgefallen sind.

Einmal in formeller Hinsicht: In keinem Postulat wurde eine Vorlage verlangt, wie sie nun vom Bundesrat vorgelegt worden ist. Der eine der Postulanten, Herr Nationalrat Grendelmeier, hat seinen Standpunkt soeben dargelegt. Seines Erachtens brauchte

für die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten nicht der Weg über eine Verfassungsänderung eingeschlagen zu werden; eine zeitgemässe Interpretation sollte genügen. Einer solchen Auffassung kann man sich allerdings nicht anschliessen, wenn die ganze historische Entwicklung nicht einfach über den Haufen geworfen werden soll.

Sodann in materieller Hinsicht: Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Vorlage von Volk und Ständen angenommen wird. Welches werden dann aber die Auswirkungen auf die Kantone sein? Im Ständerat haben die Vertreter der Landsgemeindekantone deutlich gesprochen. Es wäre zu wünschen gewesen, dass in der Botschaft auch die Auswirkungen der politischen Gleichstellung der Frau auf die Kantone etwas näher geprüft worden wären.

Entscheidend ist aber die Beurteilung unserer Institutionen. Auch die Entwicklung unserer Referendums-Demokratie hätte unter die Lupe genommen werden sollen. In der letzten Zeit sind die wirtschaftlichen und sozialen Fragen immer mehr in den Vordergrund gerückt. Unsere Staatseinrichtung kommt immer mehr unter den Einfluss internationaler Massnahmen. Es stellt sich daher die Frage, ob unser demokratisches System die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts überhaupt verträgt. Das ist eine Frage der Verantwortung und der Beurteilung unserer Institutionen. Hierüber gibt die bundesrätliche Botschaft zu wenig Aufschluss. Wer die Beratungen im Ständerat nachgelesen hat, konnte feststellen, dass etwas zu sehr an der Oberfläche und zu viel über Formelles diskutiert wird.

Auf Seite 105 der Botschaft gibt im übrigen der Bundesrat selber zu, dass "die Art des Denkens und Urteilens bei der Frau nicht gleich ist wie beim Manne. Ihr Denken ist im allgemeinen mehr auf das Persönliche als das Sachliche eingestellt und mehr vom Gefühl beeinflusst". Es fragt sich daher, ob der Frau ausser dem Wahlrecht auch das Stimmrecht eingeräumt werden soll. Für eine solche Ausdehnung ist die heutige Demokratie kaum geeignet. Es ist ferner zu befürchten, dass die Interesselosigkeit beim Stimmbürger nach Einführung des Frauenstimmrechts nur noch zunimmt.

Der Sprechende würde es begrüessen, wenn sich die Kommission noch mit der Frage einer Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat auseinandersetzen würde, damit dieser prüfe, ob nicht an eine Umgestaltung der Demokratie zu denken ist. Gleichzeitig wäre die Frage abzuklären, ob unter den Frauen eine Abstimmung vorgenommen werden könnte.

Aus diesen Ueberlegungen beantragt der Sprechende Nichteintreten.

S c h u l e r beantragt Eintreten auf die Vorlage, nicht weil er Anhänger der Gleichberechtigungstheorie ist, sondern weil das Volk einmal Gelegenheit erhalten soll, sich zur Frage der politischen Gleichstellung der Frau auszusprechen. Aus diesem Grunde sollte die Vorlage auch nicht mit der Frage der Erhöhung

der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum verkoppelt werden. Es besteht sonst die Gefahr, dass hernach am Abstimmungsresultat heruminterpretiert wird und keine Seite dieses als schlüssig anerkennen will.

Der Staatszweck, wie wir ihn heute verstehen, ist ein anderer als vor 100 Jahren. Eine Entwicklung hat sich vorwiegend im Bundesbereich vollzogen. Es ist daher gar nicht so unnatürlich, dass die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts auf eidgenössischem Boden zur Diskussion gestellt wird. Wohl dürfen die Bedenken, die gegen ein solches Vorgehen geäußert wurden, nicht einfach in den Wind geschlagen werden. Ein Grossteil der Kantone wäre aber auch in dreissig Jahren noch nicht weiter als heute.

Es trifft zu, dass das schweizerische Stimmrecht viel weiter reicht als die politischen Rechte in andern Staaten. Das ist ja gerade der Grund, warum der Schweizer Frau etwas vom Einfluss auf das staatliche Leben entgeht, solange ihr das Stimmrecht versagt bleibt. Auf diese Tatsache hat bereits Herr Nationalrat Huber hingewiesen.

Im Gegensatz zu Herrn Nationalrat Wick bedauert es der Sprechende nicht, dass die Frauen zur Frage ihrer politischen Gleichstellung nicht selber Stellung nehmen können. Ein solches Plebiszit vermöchte ja an der Stellungnahme der Männer ohnehin nichts zu ändern. Ueberdies ist es gar nicht entscheidend, ob die Frauen die politische Gleichstellung wünschen oder nicht. Entscheidend ist einzig, ob durch eine Mitwirkung der Frauen die staatliche Ordnung verbessert werden kann.

Es wurde gesagt, nicht die Gleichberechtigung der Frau, sondern ihre Gleichwertigkeit sei anzustreben. Dem kann wohl beigepflichtet werden. Die Aufgaben der Frau weichen von denjenigen des Mannes auch im staatlichen Leben ab, sodass jeweils eine Anpassung erforderlich ist.

Die Befürchtung, der indirekte politische Einfluss der Frau gehe nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts zurück, ist sicher unbegründet. Auch wird die Ritterlichkeit des Mannes gegenüber der Frau keine Einbusse erleiden. Die Frau wird nach ihrer politischen Gleichstellung aber nicht mehr bloss Bittstellerin sein, sondern sie wird auch mitentscheiden können.

Gleichwohl kann man sich fragen, ob es richtig ist, den Frauen die vollen politischen Rechte zu gewähren. Für die verheiratete Frau werden daraus zweifellos grosse zusätzliche Belastungen entstehen. Es stellt sich daher die Frage, ob den Frauen die politischen Rechte nicht eher in Bezug auf die wesentlichen Belange zugestanden werden sollten, nämlich für Wahlen und Verfassungsänderungen. Da eine Ausscheidung nach sachlichen Gebieten unmöglich sein dürfte, könnte das Kriterium der Wichtigkeit als massgebend betrachtet werden.

Noch offen ist auch die Frage, ob für die Geltendmachung des Referendums und der Volksinitiative nicht doch Erleichterungen geschaffen werden sollten.

von Greyerz schliesst sich dem Dank an den Bundesrat für die ausgezeichnete und gründliche Botschaft an. Auch wenn diese Botschaft von allen Schweizern gelesen würde, so wäre noch bei vielen ein gewisser passiver Widerstand festzustellen, der für die Beurteilung der Frage der politischen Gleichstellung der Frau schliesslich ausschlaggebend wäre.

Der Sprechende hatte ähnliche Bedenken, wie sie von Herrn Nationalrat Wick sehr subtil dargelegt wurden; doch sind diese bei ihm alle dahingeschmolzen, nachdem er anlässlich eines Englandaufenthaltes feststellen konnte, wie einfach und selbstverständlich dort bei Versammlungen alles vor sich geht. Und in England ist die Achtung vor der Frau zweifellos noch grösser als bei uns; es ist oft nur eine Selbsttäuschung zu glauben, die Frau sei in der Schweiz noch besonders geachtet. Auch bei uns haben sich die Verhältnisse geändert.

Man befürchtet, die Frau könnte nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts zu einem Mann zweiter Klasse degradiert werden. Das dürfte aber kaum der Fall sein. Die Männer werden eben auch nachher auf die Frau Rücksicht nehmen müssen. Es schadet gar nichts, wenn wir unsere Politik etwas volkstümlicher und menschlicher gestalten müssen. Die Frau ist ein notwendiges Gegengewicht gegen die Entpersönlichung und Mechanisierung des politischen Lebens (siehe Gutachten Kägi, Seite 37). Wir Männer berufen uns zu sehr auf die Stabilität unserer Politik; diese darf nicht in Starrheit ausarten. Warum soll übrigens bei uns immer alles gleich bleiben? Warum sollen wir den Schritt nicht einmal wagen? Früher war die Schweiz doch ein eigentliches Pionierland. Wir dürfen nicht ein allzu zaghaftes Volk werden.

Bei allem Verständnis für die gegen eine politische Gleichstellung der Frau geäusserten Bedenken, insbesondere auch hinsichtlich des einzuschlagenden Weges, ob von oben nach unten oder von unten nach oben, glaubt der Sprechende doch, dass dieser grosse Schritt einmal gewagt werden muss. Er beantragt daher Eintreten auf die Vorlage.

Hackhofer glaubt, dass die bundesrätliche Botschaft eine ausgezeichnete Diskussionsgrundlage bildet, ist indessen wie Herr Nationalrat Wick der Meinung, dass nicht alle Wertungen unbedingt in der darin angegebenen Richtung gehen müssen. Der Sprechende könnte verschiedene Fragen herausgreifen, bei welchen man gerade zu einer gegenteiligen Auffassung gelangen könnte. Er vermisst insbesondere, dass die Auswirkungen des Frauenstimm- und -wahlrechts auf das Funktionieren der Demokratie und auf die Frauen dort, wo die Verhältnisse im Ausland nicht mehr zu Vergleichszwecken herangezogen werden können, nicht näher untersucht wurden.

Es ist nicht verständlich, warum im Ausschluss der Frau vom politischen Stimmrecht eine Diskriminierung der Frau liegen soll. Dass die Frau diesen Ausschluss als Diskriminierung betrachtet, ist gar nicht erwiesen; gerade das Gegenteil dürfte der Fall sein. Es sind höchstens einige Intellektuelle unter den Frauen und einige

Führerinnen von Frauenorganisationen, welche eine solche Diskriminierung konstruieren. Auch auf andern Gebieten könnte eine Diskriminierung konstruiert werden; es sei nur an die unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau im Zivilrecht hingewiesen. Ueberall dort, wo in der schweizerischen Gesetzgebung die Frau günstiger gestellt ist als der Mann, liesse sich auch eine Diskriminierung des Mannes konstruieren. Eine differenzielle rechtliche Stellung von Mann und Frau bedeutet noch keine Diskriminierung. Die formalrechtliche Gleichstellung von Mann und Frau ist übrigens kein absolut geltendes Prinzip unserer Rechtsordnung. Infolgedessen darf eine formalrechtliche Ungleichheit auch nicht als Diskriminierung betrachtet werden.

Es wurde behauptet, dass die Ausdehnung des Stimm- und Wahlrechts auf die Frauen im Sinne unserer Demokratie liege. Schon in der bundesrätlichen Botschaft ist indessen darauf hingewiesen worden, dass der Ausbau des demokratischen Gedankens nicht ohne Rücksicht auf andere Grundsätze oder gar auf die Sicherheit und Weiterexistenz des Staates selbst durchgeführt werden dürfe. Auch Prof. Kägi spricht von "Grenzen der Demokratie", die beachtet werden müssen. Die Herren Nationalräte Wick und Gnägi haben bereits auf dieses Problem aufmerksam gemacht. Die maximale Demokratie ist noch keineswegs die optimale Demokratie. Man muss sich ernsthaft fragen, ob man mit dem beabsichtigten Ausbau unserer Demokratie nicht zu weit geht. Uebrigens dürfte feststehen, dass in den Landsgemeindekantonen die demokratische Staatsform am reinsten verwirklicht ist. Andererseits muss man aber zugeben, dass gerade die Landsgemeinde das Frauenstimmrecht kaum verträgt. Es lohnt sich, die bezüglichen Voten der Vertreter der Landsgemeindekantone im Ständerat nachzulesen. Es wäre zu wünschen gewesen, dass die Botschaft sich mit den Auswirkungen der politischen Gleichstellung der Frau auf unsere Demokratie näher auseinandergesetzt hätte.

In keinem andern Land ist der Stimmbürger direkter Träger der politischen Willensbildung wie in der Schweiz. In andern Staaten sind es die Parlamente. Nun gibt die bundesrätliche Botschaft zu, dass in jenen Ländern, in denen das Frauenstimmrecht eingeführt ist, die eigentliche Politik gleichwohl Sache der Männer geblieben ist, während sich die in die Behörden gewählten Frauen auf ganz bestimmte Spezialgebiete beschränken. Es sind dies namentlich Gebiete, die mit der Jugend, der Erziehung, der Fürsorge und mit besondern Frauenfragen zusammenhängen. Das heisst, also, dass die Frauen dort, wo ihnen das Stimmrecht zusteht, die Politik doch den Männern überlassen.

Aus der Tatsache, dass das Frauenstimmrecht in andern Staaten eingeführt ist und funktioniert, können nicht ohne weiteres Schlüsse auf die Verhältnisse in der Schweiz gezogen werden, da zwischen dem schweizerischen Stimm- und Wahlrecht und den politischen Rechten in andern Staaten wesentliche Unterschiede bestehen. Darüber, wie sich diese Unterschiede nach Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz auswirken würden, haben wir keine Erfahrungen. Man kann sich wohl ein Bild darüber machen, wie die Frau wählen würde. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass die

Frauen in Sachfragen ganz anders entscheiden würden als die Männer. Diese Frage hätte in der Botschaft näher geprüft werden sollen.

Es ist ein Irrtum anzunehmen, dass nach der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts diejenigen Frauen, die sich nach wie vor nicht politisch betätigen wollen, es auch nicht zu tun brauchen. Das kann doch nicht der Sinn der politischen Gleichstellung der Frau sein. Politischen Rechten stehen auch politische Pflichten gegenüber. Im übrigen soll der Einfluss der Frau auf die Politik in Oesterreich seit der Einführung des Frauenstimmrechts zurückgegangen sein. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass die politisch aktive Frau nach der Einführung des Frauenstimmrechts politisch gestempelt sein wird und nicht mehr einfach als Frau auftreten kann.

Noch im Jahre 1951 hat der Bundesrat übrigens die Ansicht vertreten, es sei richtiger, wenn das Frauenstimm- und -wahlrecht zuerst in den Gemeinden und Kantonen Eingang finde. Vor Einführung des Frauenstimmrechts auf eidgenössischem Boden sollen zuerst Erfahrungen auf dem Boden des kantonalen und kommunalen Rechts gesammelt werden. Wenn der Bundesrat nun gleichwohl vorschlägt, mit der Einführung im Bunde voranzugehen, so vermögen nicht alle seine Argumente zu überzeugen.

Zum Einwand von Herrn Nationalrat Huber, die Schweiz habe noch nicht einmal das internationale Uebereinkommen betreffend die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte ratifiziert, ist zu sagen, dass die Lohngestaltung in der Schweiz keine öffentlichrechtliche, sondern eine privatrechtliche Angelegenheit ist.

Es ist im übrigen bezeichnend, dass man die Vorlage über das Frauenstimmrecht von der Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum trennen will. Man wünscht das Frauenstimmrecht, macht aber die Augen zu vor den unbquemen Konsequenzen. Wenn man dem Volke schon die Einführung des Frauenstimmrechts vorschlägt, soll man es auch über die Konsequenzen aufklären.

Der Sprechende beantragt ebenfalls Nichteintreten auf die Vorlage.

Unterbruch der Beratungen: 16.20 - 16.35 Uhr

B r i n g o l f schlägt vor, schon heute die Berichterstatter zu bestimmen. Es werden gewählt: der Vorsitzende und Herr Nationalrat Primborgne.

H ä b e r l i n : Es ist nicht leicht, in die Debatte einzugreifen, da es sich hier um eine sehr komplexe Frage handelt. Auch ist es unmöglich, auf alle Ueberlegungen näher einzutreten.

Der Sprechende erklärt, die bundesrätliche Botschaft sei nicht nur sehr interessant, sie entspreche auch seiner eigenen Seelenlage. Es dürfte dem Bundesrat nicht leicht gefallen sein, zum Ent-

schluss zu kommen, zu dem er schliesslich gekommen ist. Er ist ganz offensichtlich nicht mit flatternden Fahnen, sondern mit einigem Zögern ins Lager eingezogen, für das er nun kämpft. Das gleiche Zögern hat man auch in der bisherigen Diskussion feststellen können. Schon der Antrag auf Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat ist ein Beweis hierfür. Eine solche Rückweisung hätte jedoch nur einen Sinn, wenn man präzise sagen würde, welche Aenderungen überhaupt gewünscht werden. Bloss um Zeit zu gewinnen, braucht die Vorlage nicht zurückgewiesen zu werden; denn damit würde das Problem nur hinausgeschoben.

Die Herren Nationalräte Gnägi und Schuler haben die Möglichkeit einer andern Ausgestaltung der Vorlage aufgezeigt. Sie haben die Frage aufgeworfen, ob der Frau eventuell nur das Wahlrecht bzw. das Wahlrecht und ein auf Verfassungsrevisionen beschränktes Stimmrecht gewährt werden sollte (Kriterium der Wichtigkeit). Dass dieses Kriterium aber nicht ohne weiteres spielen würde, sei an folgendem Beispiel gezeigt: Im Jahre 1925 wurde durch Aufnahme eines neuen Art. 34quater in die BV die Grundlage für die Errichtung der AHV geschaffen. Bis die AHV verwirklicht werden konnte, vergingen aber mehr als zwanzig Jahre. Die Abstimmung über die erwähnte Verfassungsrevision war zweifellos nicht so wichtig wie die Abstimmung über die Annahme oder Verwerfung des spätern Bundesgesetzes. Im übrigen haben die beiden Votanten keinen konkreten Antrag gestellt. Es scheint, dass man der Verantwortung ausweichen will, man möchte zur Frage des Frauenstimmrechts einfach noch nicht definitiv Stellung beziehen.

Es wurde auch gesagt, dass eine Abstimmung unter den Frauen veranstaltet werden sollte. Eine solche ist aber gar nicht nötig. In verschiedenen Kantonen und Gemeinden wurden bereits Abstimmungen durch-geführt, wobei sich die an der Abstimmung teilnehmenden Frauen mit grosser Mehrheit für die Einführung des Frauenstimmrechts ausgesprochen haben. Es geht nicht an, diese Abstimmungen zu dezimieren, ansonst man auch die Abstimmungen der Männer dezimieren müsste. Das Argument, die Mehrheit der Frauen wünsche das Frauenstimmrecht gar nicht, ist daher nicht stichhaltig.

Herr Nationalrat Clottu hat erklärt, er sei grundsätzlich ein Anhänger des Frauenstimmrechts, doch könne er dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Weg nicht zustimmen. Die Meinung, dieser Weg sei nicht der richtige, kann selbstverständlich vertreten werden. Aber es fragt sich doch, ob dieser Punkt so wichtig ist, dass man sich deswegen ins Lager der Gegner schlagen muss. Wird im übrigen die Vorlage verworfen, so ist es nicht gleichgültig, mit welcher Stimmzahl die Ablehnung erfolgt. Stehen die Nein-Stimmen nicht gerade in einem katastrophalen Verhältnis zu den Ja-Stimmen, so darf man von diesem Vorstoss zum mindesten neue Impulse zu Gunsten der Frauenstimmrechts erwarten.

Es sind Vergleiche angestellt worden mit dem Ausland. Zwischen dem schweizerischen Stimmrecht und den politischen Rechten in andern Ländern bestehen ohne jeden Zweifel wesentliche Unterschiede. In dieser Verschiedenheit darf aber nichts anderes erblickt werden als die Rechtfertigung für die Schweiz, dass sie mit der Verwirklichung der politischen Gleichstellung der Frau so lange zuwarten durfte.

Andererseits ist es sehr gefährlich, die Schweiz sozusagen in den Anklagezustand zu versetzen. Dadurch macht man den Schimmel nur noch scheuer als er schon ist. Viele von jenen, die glauben, sich vor dem Ausland nicht rechtfertigen zu müssen, werden dadurch nur ins Lager der Gegner getrieben.

Zur Frage der gleichzeitigen Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum: Die Einheit der Materie dürfte im vorliegenden Fall kaum bestritten werden können. Eine Verpflichtung, beide Fragen zusammen zur Abstimmung zu bringen, kann aus der Einheit der Materie aber nicht abgeleitet werden. Eine Trennung der Vorlagen, über die indessen am gleichen Tage abgestimmt würde, wäre nicht zu empfehlen; denn es wäre beispielsweise denkbar, dass die Vorlage über das Frauenstimmrecht verworfen, die Vorlage über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Initiative und Referendum jedoch angenommen würde. Am zweckmässigsten wären zwei zeitlich getrennte Abstimmungen. Im übrigen haben die beiden erwähnten Volksrechte schon lange eine Abwertung erfahren; eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen ist seit langem fällig.

Der Bundesrat gibt in seiner Botschaft zu, dass der Weg von unten nach oben dem in unserem Bundesstaat herkömmlichen und bewährten entspricht. Gleichwohl schlägt er vor, dass Frauenstimmrecht zuerst auf eidgenössischem Boden einzuführen. Die Behörden haben sich ihre Meinung selbständig zu bilden, tragen aber auch die Verantwortung selber. Die Auffassung des Volkes darf dabei keine entscheidende Rolle spielen.

Der Sprechende erklärt, er könne zur Frage der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten nicht nein sagen, er wolle aber auch nicht nichts sagen, also müsse er ja sagen.

M e i e r vertritt als Vertreter eines Landsgemeindekantons die Auffassung, es sei besser, das Frauenstimmrecht zuerst im Bunde einzuführen. Auf diese Weise könne nämlich die Landsgemeinde, die der Sprechende als eigentliche Schule der Demokratie bezeichnet, zum mindesten einstweilen noch beibehalten werden. Verliefe die Entwicklung umgekehrt, d.h. von unten nach oben, so müsste wohl oder übel auch die Landsgemeinde verschwinden. Die Schweiz soll das Frauenstimmrecht nur einmal einführen; es kann ihr dann nicht immer Rückständigkeit vorgeworfen werden. Die Einführung des Frauenstimmrechts hat sicher keine Krise der Demokratie zur Folge; unser Staat steht dann vielmehr am Anfang einer höhern Demokratie. Allerdings werden nachher auch die Abstimmungskämpfe etwas sachlicher geführt werden müssen, doch schadet das gar nichts. Auch anderes wird der Revision bedürfen; es sei beispielsweise nur an das Verfahren für die Wahl des Ständerates erinnert. Gerade in diesem Zusammenhang wäre es von Interesse, die Auswirkungen der politischen Gleichstellung der Frauen auf jene Kantone zu kennen, in welchen die Ständeräte nach wie vor von den Männern gewählt würden. Könnte dies bei den Frauen nicht eine gewisse Misstimmung hervorrufen? Der Sprechende wäre für nähere Aufklärung dankbar.

M. P r i m b o r g n e : Je suis pas trop chagriné par le fait que les cantons n'aient pas la primeur en la matière, en dépit des arguments avancés par M. Clottu. J'ai vécu, à Genève, deux campagnes électorales sur la question du suffrage féminin, et le niveau de la conversation de ce soir montre que le message du Conseil fédéral a eu un effet bienfaisant. Le niveau des discussions auxquelles j'ai assisté dans mon canton n'était guère à l'honneur des hommes. L'"imbecillitas sexus" en était l'argument dominant; nous en sortons avec le message du Conseil fédéral. M. Primborgne oppose alors à l'article de "Civitas" cité par M. Hackhofer un autre article de Civitas, paru récemment, et poursuit: je suis convaincu que la nature des droits, même de la démocratie directe, ne doit pas permettre de penser que la femme ne peut pas se mettre à la portée de la pensée politique, étant donné les événements. Les milieux que je fréquente ont pour principal souci la protection de la famille, mais je ne pense pas qu'on porte atteinte à un féminisme équilibré (situé à l'opposé d'une virilisation de la femme) en étant partisan du suffrage féminin. Vu les conditions qui sont actuellement celles de la femme dans la société, je ne pense pas qu'on porte atteinte à sa féminité en lui permettant de prendre une part active à la vie publique. Formé par le syndicalisme, ayant le souci de la situation politique des femmes, je pense que l'égalité de traitement s'impose absolument. Je ne me fait d'ailleurs pas d'illusions sur le résultat d'un premier scrutin populaire fédéral, mais je pense qu'il est de notre devoir de savoir combattre pour une cause qui est juste sans crainte de nous compromettre.

M. V e r d a déclare voter aussi l'entrée en matière. L'institution du suffrage féminin s'impose pour des raisons substantielles; elle résulte de notre notion de la démocratie. L'idée de la réalisation complète de la démocratie n'est pas une considération nouvelle. La déclaration des droits de l'homme de 1789 affirme que la démocratie réside dans l'expression de la volonté générale. Pour la constitution tessinoise de 1875 elle réside exclusivement dans l'universalité des citoyens. M. Verda cite également en exemple la constitution fribourgeoise de 1857. Or, dans notre pays, une fraction trop petite participe à la formation de la volonté populaire parce que la loi empêche qu'il en soit autrement, sans parler de l'abstentionnisme des hommes, qui aggrave encore cette situation. L'adoption du suffrage féminin complète et réalise l'idéal démocratique. Bien que le principe de l'universalité ait souvent été consacré, il n'a pas toujours été reconnu en pratique. Prenant pour exemple l'histoire de la constitution tessinoise, qui en 1890 était censitaire, et n'accorda le suffrage universel qu'en 1875, M. Verda montre qu'on est souvent allé de la république bourgeoise à la république démocratique. L'octroi du suffrage féminin apparaît à son tour comme un perfectionnement de la démocratie. A propos des objections de MM. Wick et Hackhofer M. Verda expose qu'il est très sensible à des objections d'ordre moral et social, mais il pense à une déclaration de M. Giuseppe Motta: la femme est incontestablement au centre de la famille et du foyer, la femme doit appartenir à la famille et au

foyer, alors, pourquoi ne pas attribuer à la femme une considération plus grande, en lui accordant précisément le droit de vote. Pour ces raisons, conclut M. Verda, je voterai l'entrée en matière.

W i c k kommt zurück auf das Votum von Herrn Nationalrat Huber, der anzunehmen scheinete, er (Wick) befürchte durch die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts eine Rückwärtsbewegung in der Sozialgesetzgebung. Wenigstens in dieser Beziehung möchte der Sprechende nicht als Reaktionär betrachtet werden.

S o l l b e r g e r : Je limiterai mon intervention à quelques brèves considérations. J'ai assisté, avec mon collègue Granjean, à une discussion semblable au Grand Conseil vaudois, qui s'est montré très favorable au suffrage féminin. Au cours d'une campagne de propagande organisée par des partisans du suffrage féminin, je me suis rendu dans de nombreuses villes et villages du canton de Vaud pour y faire des exposés. L'assistance était plutôt favorable au droit de vote des femmes; mais pour toutes les conférences, l'assemblée était essentiellement composée d'hommes, et ne comprenait que quelques femmes à peine. Je tenais à signaler ici ce fait, tiré d'une expérience vécue.

Je suis persuadé que si nous voulons accorder le droit de vote aux femmes, il faut le leur donner "au complet", sans partage, soit à la fois en matière de votations et d'élections.

Je redoute d'autre part qu'on nuise à la cause du suffrage féminin en introduisant par un chemin détourné une augmentation du nombre de signatures nécessaire en matière d'initiative et de référendum. Je suis de l'avis de M. Grendelmeier. En procédant de cette manière on prendrait un biais, en se servant d'un vote sur le suffrage féminin pour augmenter le nombre requi de signatures d'une initiative ou d'une demande de référendum, alors que le problème est en l'occurrence celui de l'augmentation du chiffre de la population. Organiser un vote sur cette question du nombre des signataires à l'occasion de la votation sur le suffrage féminin serait une erreur. On joindrait les adversaires d'une augmentation du nombre de signatures aux adversaires du suffrage féminin. Je tiens enfin à rappeler que dans les cantons romands, l'on est très fédéraliste; que la Confédération veuille introduire le droit de vote des femmes fera donc qu'un certain nombre de citoyens voteront contre ce projet. Partisan du suffrage féminin, je voterai cependant l'entrée en matière.

Prof. B e c k möchte einstweilen nur zur Frage Stellung nehmen, ob es rechtlich zulässig und möglich ist, das Frauenstimm- und -wahlrecht im Bund auf dem Wege der blossen Interpretation einzuführen oder ob hierfür eine Änderung von Verfassung und Gesetz notwendig ist.

Der Weg der Interpretation ist schon frühzeitig vorgeschlagen worden, aber immer ohne Erfolg. Es lohnt sich, dieser Frage nachzugehen, da ihr grundsätzliche Bedeutung zukommt. Deshalb hat sie der Bundesrat schon in seinem Bericht vom 2. Februar 1951 einlässlich behandelt und im Zusammenhang mit der vorliegenden Botenschaft noch gründlicher geprüft.

Aus welcher Ueberlegung ist man eigentlich auf den Weg der Interpretation gekommen? Man stützte sich jeweils auf den Wortlaut von Verfassungs- und Gesetzesvorschriften. So sagt der Art. 74, Abs. 1 der Bundesverfassung: "Stimmberechtigt 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 Aktivbürgerrechte ausgeschlossen ist". Dieser Text ist beinahe wörtlich wiedergegeben in Art. 10 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse und in Art. 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juli 1872 betr. die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen. Man vertrat nun den Standpunkt, das Wort "Schweizer" könne auch so verstanden werden, dass es nicht nur die Männer, sondern auch die Frauen umfasse. Dies umso mehr, als die Bundesverfassung diese Bezeichnung oft in diesem weiteren Sinne verstehe, so z.B. in Art. 4, 44, 45 usw.

In erster Linie schlug man eine Interpretation des Art. 10 des zitierten Bundesgesetzes vor. Man sagte, die Vorschrift des Art. 10 spreche schlechthin von "Schweizer", ohne einen Unterschied zu machen zwischen Mann und Frau. Man könne die Vorschrift demzufolge dahin auslegen, dass jeder Schweizer und jede Schweizerin stimmberechtigt sei. Das Bundesgericht hat eine solche Auslegung jedoch schon im Jahre 1923 eindeutig abgelehnt. Es erklärte, dass mit der Bezeichnung "Schweizer" nur die Schweizerbürger männlichen Geschlechts zu verstehen seien. Die Literatur hat sich diesem Standpunkt vorbehaltlos angeschlossen. Unklar ist lediglich die von Prof. Giacometti in seinem Werk "Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone" vertretene Auffassung. Im Buch "Schweizerisches Bundesstaatsrecht" äussert er sich jedoch deutlicher. Er sagt dort, die Einführung des Frauenstimmrechts ohne Revision der Bundesverfassung oder gar des eidgenössischen Wahlgesetzes wäre ausgeschlossen. Unter den Juristen besteht somit Uebereinstimmung darüber, dass die Einführung des Frauenstimmrechts auf dem Wege der blossen Interpretation rechtlich unzulässig ist.

Zu Gunsten einer Lösung auf dem Wege der blossen Interpretation berufen sich einzelne Befürworter des Frauenstimmrechts auf Prof. Max Huber. Dieser hat aber nicht behauptet, der Weg der Interpretation sei zulässig. Er hat lediglich die Prüfung der Frage angeregt, ob nicht die Bundesversammlung durch authentische Interpretation dem bestehenden Text eine neue Auslegung geben könne. Selbst wenn man eine solche authentische Interpretation zulassen wollte, so würde dieser Weg mit Sicherheit über eine Volksabstimmung führen. Gewonnen wäre damit also nichts.

In neuester Zeit hat man auch die Anwendung einer neuen Auslegungsmethode verlangt. Man stellt sich auf den Standpunkt, es könne nicht mehr auf den Willen des historischen Gesetzgebers abgestellt werden; massgebend seien vielmehr die veränderten Verhältnisse, das aktuelle Volksempfinden. An die Stelle der historischen Auslegung habe mit andern Worten die objektivistische Auslegung zu treten. Die Anwendung dieser objektivistischen Auslegung führe zum Schluss, dass

der Frau das Stimmrecht ebenfalls eingeräumt werden müsse. Frau Dr. Bürgin-Kreis vertritt in der bereits von Herrn Nationalrat Grendelmeier erwähnten "Zusammenstellung" den gleichen Standpunkt, indem sie erklärt, der Wortlaut einer Norm sei nicht an den Sinn gebunden, den ihr im historischen Zeitpunkt der Beratung oder Volksabstimmung zugelegt wurde; der Sinn müsse vielmehr in jedem Zeitalter durch Auslegung neu ermittelt werden. Die Vertreter dieser Richtung berufen sich auf das Bundesgericht, das den Weg der historischen Auslegung verlassen und sich auf die objektivistische Auslegung verlegt habe. Noch in neuester Zeit hatte das Bundesgericht Gelegenheit, hierzu Stellung zu nehmen. Bekanntlich hatte sich die staatsrechtliche Abteilung des Bundesgerichts am 26. Juni 1957 mit den Rekursen der Anhängerinnen des Frauenstimmrechts aus den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf zu befassen, die alle dahingingen, es seien die Entscheide der Staatsräte dieser Kantone, wodurch die Gesuche der Beschwerdeführerinnen betreffend Eintragung in die kommunalen Stimmrechtsregister und Aushändigung eines Stimmrechtsausweises für Wahlen und Abstimmungen in Gemeinde-, Kantons- und Bundesangelegenheiten abgelehnt worden waren, als bundesrechtswidrig aufzuheben. Die Beschwerden wurden jedoch alle abgewiesen. Im übrigen erklärte sich das Bundesgericht nur zuständig für die Behandlung der Beschwerden, soweit diese das kantonale Recht betrafen; soweit sie sich auf das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten bezogen, wurden sie dem Bundesrat zum Entscheid überwiesen. Im Entscheid vom 26. Juni 1957 erklärt nun das Bundesgericht, es sei falsch zu glauben, in der bundesgerichtlichen Praxis sei die historische Auslegungsmethode zu Gunsten der objektivistischen aufgegeben worden; das Bundesgericht schliesse überhaupt keine Auslegungsmethode aus, sondern wende jene Auslegungsvorschriften an, die im Einzelfall am geeignetesten seien, um den richtigen Sinn einer Norm herauszufinden. Im übrigen könne es keinem Zweifel unterliegen, dass bei der Aufstellung des Art. 74 der Bundesverfassung unter der Bezeichnung "Schweizer" nur die Schweizerbürger männlichen Geschlechts gemeint waren; es sei daher auch nicht notwendig gewesen, das Wort näher zu präzisieren. Seither sei diese Vorschrift immer im gleichen Sinn angewendet worden, sodass es nicht angehe, der Verfassungsbestimmung plötzlich einen ganz andern Sinn beizulegen.

In seinem Bericht vom 2. Februar 1951 erklärte der Bundesrat eindeutig, die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts im Bund sei nicht ohne Revision der Bundesverfassung möglich. In der vorliegenden Botschaft vertritt der Bundesrat den gleichen Standpunkt. Neuestens hat auch Lüchinger in seiner Dissertation "Die Auslegung der schweizerischen Bundesverfassung" zu dieser Frage sehr ausführlich Stellung genommen; seine Auffassung deckt sich mit derjenigen des Bundesrates. Die vorläufige Prüfung des Gutachtens von Frau Dr. Bürgin-Kreis hat ergeben, dass dieses nicht in der Lage ist, die vom Bundesrat, vom Bundesgericht und von der Literatur vertretene übereinstimmende Ansicht zu widerlegen. Dieses Gutachten stützt sich namentlich darauf, dass in der Praxis der Bundesver-

M
sammlung im Laufe der Zeit viele Gesetze und Verfassungsbestimmungen anders ausgelegt worden seien. So führt es beispielsweise aus, den Vätern der Bundesverfassung von 1874 seien Telefon, Rundfunk und Fernsehen kaum bekannt gewesen; gleichwohl seien diese Zweige auf dem Wege der blossen Interpretation in das Postregal einbezogen worden. Dieser Einbezug ist aber nichts anderes als die Anwendung der historischen Auslegungsmethode. In sämtlichen von Frau Dr. Bürgin-Kreis angeführten Fällen stand eine extensive Interpretation mit dem Willen des historischen Gesetzgebers nicht im Widerspruch. Anders verhielte es sich aber dann, wenn man auf dem Wege der Interpretation des Art. 74 BV das Frauenstimm- und -wahlrecht einführen wollte. Denn es ist unbestritten, dass auf Grund dieser Verfassungsbestimmung nur den Männern das Stimm- und Wahlrecht eingeräumt werden wollte. Wo der Verfassungsgesetzgeber seinen Willen so klar zum Ausdruck bringt wie in diesem Fall, ist es rechtlich unzulässig, der betreffenden Bestimmung durch Auslegung einen ganz andern Sinn beizulegen.

Auch vom politischen Standpunkt aus wäre es unklug, die Bundesverfassung in einem Sinne auszulegen, welcher der traditionellen Auslegung widerspricht. Man hat es hier mit Verfassungsgrundsätzen zu tun, bei denen die historische Auslegungsmethode mehr Berechtigung hat als bei andern Bestimmungen.

Aus diesen Ueberlegungen hat der Bundesrat den Weg der blossen Interpretation entschieden abgelehnt.

B u n d e s r a t F e l d m a n n : Bei den seinerzeitigen Auseinandersetzungen betreffend die Abschaffung der Todesstrafe wurde erklärt: "Ueber die Todesstrafe wird nicht diskutiert, sondern abgestimmt". Aehnlich liegen die Verhältnisse hier bei allen Vorbehalten gegenüber diesem weit hergeholten Vergleich. Denn auch die Frage der Einführung des Frauenstimmrechts steht in engstem Zusammenhang mit der persönlichen Weltanschauung jedes einzelnen.

Es wurde im Verlaufe der Diskussion die Frage aufgeworfen, ob es richtig sei, in Abweichung von dem in unserem Bundesstaat bewährten Weg das Frauenstimmrecht zuerst auf eidgenössischem Boden einzuführen. Zweifellos gibt es Argumente, die für ein anderes Vorgehen sprechen. Die Gründe, die den Bundesrat bewogen haben, den Weg "von oben nach unten" vorzuschlagen, sind auf Seite 113/114 der Botschaft dargelegt.

Man hat sich gefragt, ob man an die Frau nicht zu hohe Anforderungen stelle, wenn man ihr das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten einräume. Während seiner 30-jährigen politischen Wirksamkeit hat der Sprechende wiederholt feststellen können, dass die Teilnahme der Frauen an öffentlichen Versammlungen und Diskussionen zunimmt, und dass die Frauen sich immer mehr auch für allgemeine politische Fragen interessieren, und zwar nicht nur für solche, die sich auf die Angelegenheiten eines Kantons beschränken, sondern auch für solche, welche die Eidgenossenschaft berühren.

Herr Nationalrat Gnägi hat auf die Möglichkeit hingewiesen, der Schweizer Frau - um einer gewissen Kritik des Auslandes die Spitze zu brechen - die politischen Rechte in dem Umfange zu geben, wie sie den Frauen im Ausland zustehen. Man muss sich aber ernstlich fragen, ob dadurch, dass man den Frauen lediglich das Wahlrecht einräumt, nicht wieder eine neue, mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung im Widerspruch stehende Differenzierung geschaffen wird. Würde ein solcher Vorschlag die verbindende Kraft des Referendums, das zu Kompromissen zwingt, nicht gänzlich verkennen?

Die Herren Nationalräte Gnägi und Hackhofer hätten es begrüsst, wenn sich die Botschaft etwas mehr mit den Auswirkungen der politischen Gleichstellung der Frau auf unsere Demokratie auseinandergesetzt hätte. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen des Bundesrates auf Seite 53 und vor allem auf Seite 86 ff. der Botschaft verwiesen. Auch wenn man sich mit dem ganzen Fragenkomplex noch eingehender auseinandergesetzt hätte, so hätte sich am Ergebnis wohl kaum etwas Wesentliches geändert.

Herr Nationalrat Wick hat es begrüsst, dass gestern in Basel in einer Volksabstimmung der Einführung des Frauenstimmrechts in Bürgergemeindeangelegenheiten zugestimmt worden ist. In der Begründung seines Nichteintretensantrages hat er jedoch aus grundsätzlichen Ueberlegungen gegen das Frauenstimmrecht an sich Stellung genommen. Ist man aber ein grundsätzlicher Gegner des Frauenstimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten, so muss man es doch auch in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten sein. Im übrigen darf nicht übersehen werden, dass sich unsere Gesetzgebung in den letzten Jahrzehnten immer mehr auch auf eidgenössischer Ebene entwickelt hat. Es sei nur an das ZGB, OR und StGB erinnert; dann aber auch an den Familienschutz, den Zivilschutz und neuestens an die in Vorbereitung befindliche gesetzliche Regelung der Abzahlungsgeschäfte. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass die Frau an dieser Gesetzgebung ein eminentes Interesse hat. Sie sollte daher auch mitentscheiden können.

Von Herrn Nationalrat Grendelmeier ist die Frage aufgeworfen worden, ob es richtig sei, der Vorlage gewissermassen einen "Mühlstein" umzuhängen, indem man zusammen mit der Einführung des Frauenstimmrechts auch die für Referendum und Initiative erforderliche Unterschriftenzahl erhöhen wolle. Bei der Beurteilung dieser Frage darf nicht ausser acht gelassen werden, dass sich die Zahl der Stimmberechtigten in unserem Land seit dem Jahre 1874 bzw. 1891 mindestens verdoppelt hat. Dieser Umstand allein würde schon eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen rechtfertigen. Durch Einführung des Frauenstimmrechts würde die Zahl der Stimmberechtigten noch einmal verdoppelt. Eine Anpassung drängt sich daher geradezu auf. Eine andere Frage ist, ob man aus abstimmungstaktischen Erwägungen an dieser Tatsache einfach vorbeisehen will. Auf sich beruhen lassen kann man die Sache jedenfalls nicht. Es könnten folgende Möglichkeiten in Betracht gezogen werden:

1. Eine Behandlung der beiden Materien nach dem Vorschlag des Bundesrates und Ständerates, und zwar in der gleichen Vorlage.
2. Trennung der Vorlagen, aber gleichzeitige Abstimmung;
3. Trennung der Vorlagen und zeitlich getrennte Abstimmung.

Der Bundesrat versteift sich auf keine dieser Varianten.

Es wurde auch die Frage aufgeworfen, ob mit der Einführung des Frauenstimmrechts der Interesselosigkeit beim Stimmbürger, die übrigens je nach Kanton jetzt schon ganz verschieden ist, noch Vorschub geleistet würde. Gerade das Gegenteil dürfte der Fall sein. Die politische Gleichstellung der Frau ist sicher geeignet, die politische Diskussion neu zu beleben.

Die Frage, ob unsere Frauen die geistigen Fähigkeiten besitzen, die notwendig sind, um jene Aufgaben zu erfüllen, die bis anhin den Schweizern männlichen Geschlechts übertragen waren, ist zweifellos zu bejahen.

Im übrigen ist nicht einzusehen, welchen Sinn ein Antrag auf Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat haben könnte. Der Bundesrat wäre kaum in der Lage, eine andere Vorlage zu unterbreiten. Der Souverän soll nun einmal Gelegenheit erhalten, zur Frage der Einführung des Frauenstimmrechts unter eigener Verantwortung Stellung zu nehmen. Wird der Vorstoss bereits im Parlament blockiert, so wird der grundsätzliche Entscheid wiederum hinausgeschoben und an dessen Stelle treten neue Motionen, Postulate, Interpellationen und Petitionen. Auch aus diesen Ueberlegungen empfiehlt der Sprechende Eintreten auf die Vorlage.

B r i n g o l f gibt bekannt, dass Herr Nationalrat Revaclier krankheitshalber an der Kommissionssitzung nicht teilnehmen kann. Die Herren Nationalräte Börlin und Leuenberger haben sich für heute abend entschuldigen lassen, werden indessen morgen an der Sitzung wieder teilnehmen.

Nachdem zur Eintretensfrage niemand weiter das Wort verlangt und Herr Nationalrat Gnägi offenbar keinen Rückweisungsantrag gestellt hat, soll zur Abstimmung geschritten werden.

G n ä g i behält sich vor, einen Rückweisungsantrag noch in einem spätern Zeitpunkt zu stellen.

Abstimmung

Für Eintreten auf die Vorlage :19 Stimmen

Für Nichteintreten auf die Vorlage : 7 Stimmen
(Herren Nationalräte Wick, Hackhofer, Bruhin,
Schirmer, Hess, Gnägi und Clottu)

Unterbruch der Beratungen: 18.00 Uhr

Wiederaufnahme der Beratungen: 5.11.1957,
08.30 Uhr

B r i n g o l f schlägt der Kommission im Interesse einer Vereinfachung und Beschleunigung der Beratungen vor:

1. nicht die bundesrätliche Vorlage, sondern jene des Ständerates zum Gegenstand der Detailberatung zu machen, nachdem der Bundesrat der ständerätlichen Fassung zugestimmt hat;
2. die Frage der Erhöhung der für Referendum und Initiative erforderlichen Unterschriftenzahl von der Vorlage über die Einführung des Frauenstimmrechts zu trennen. Dabei hätte es die Meinung, dass die Kommission mit einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen grundsätzlich einverstanden wäre, die Fixierung dieser Zahlen jedoch auf einen spätern Zeitpunkt (nach der Abstimmung über das Frauenstimmrecht) verschieben würde. Dadurch, dass die Kommission die grundsätzliche Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen bejaht, sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass sich durch die Einführung des Frauenstimmrechts nach der Auffassung der Kommission eine Erhöhung im Prinzip rechtfertigt. Der Sprechende könnte eine solche Erhöhung auch unabhängig vom Frauenstimmrecht befürworten. Bei einem solchen Vorgehen braucht auch nicht befürchtet zu werden, dass die Stimmberechtigten die Diskussion auf eine Nebenfrage verlegen. Der Bundesrat wäre mit diesem Vorgehen grundsätzlich einverstanden; der Ständerat könnte sicher auch dafür gewonnen werden.

G r e n d e l m e i e r erklärt sich mit diesem Vorschlag grundsätzlich einverstanden. Eine Verkoppelung der beiden Vorlagen wäre zweifellos sehr gefährlich.

H ä b e r l i n stimmt dem Vorschlag des Vorsitzenden grundsätzlich ebenfalls zu, regt indessen an, die Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen durch eine Motion zu konkretisieren, die den Bundesrat für den Fall der Einführung des Frauenstimmrechts beauftragen würde; eine Vorlage über die Erhöhung der für Initiative und Referendum erforderlichen Unterschriftenzahl auszuarbeiten. Andernfalls könnte der Eindruck entstehen, dass sich die Kommission bzw. der Rat gar nicht ernsthaft mit der Frage befasst hatte.

M. G r e s s o t Je pense aussi que la solution préconisée par notre président est excellente. Nous aurions donc deux votes. Le premier, uniquement sur l'article 74 de la constitution, soit sur le suffrage féminin, et le deuxième pour décider que nous voulons en principe augmenter le quorum en matière d'initiative populaire et de referendum. Cette solution est préférable à toute autre, même à la solution de M. Haerberlin. Si en effet une motion venait de notre commission, elle nous lierait pour l'avenir, et inévitablement le Conseil fédéral présenterait un projet d'augmentation du nombre requis de signatures. Or, le point crucial

est de savoir si cette augmentation du quorum dépend du nombre des électeurs. Jusqu'à présent, tel n'a jamais été le cas. M. Gressot cite à l'appui de sa thèse un article du 17 juillet 1957 de l'Ostschweiz, exposant qu'on ne peut faire de mathématique en matière d'initiative et de referendum. Il serait donc dangereux, poursuit M. Gressot, de prendre déjà position sur une motion concernant l'augmentation du quorum.

G r e n d e l m e i e r gibt zu, dass der Vorschlag von Herrn Nationalrat Häberlin etwas für sich hat, ist jedoch der Auffassung, dass dadurch der Vorlage über das Frauenstimmrecht auch wieder ein Mühlstein umgehängt würde. Denn damit würde ja dem Stimmbürger ganz klar gesagt, dass er sich im Falle der Annahme der Vorlage über das Frauenstimmrecht auch noch mit der andern Frage auseinandersetzen müsse. Der Vorschlag des Vorsitzenden dürfte daher noch der beste sein, da er die Kommission bzw. den Rat nicht bindet.

H u b e r vertritt die Auffassung, es sei ein Postulat des politischen Anstandes, dass auch eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen ins Auge gefasst werde. Es geht selbstverständlich nicht an, bei einer Verdoppelung der Zahl der Stimmberechtigten die für Initiative und Referendum erforderliche Unterschriftenzahl unverändert beizubehalten. Schon ohne Einführung des Frauenstimmrechts wäre eine Erhöhung gerechtfertigt. Für die Wahl des Nationalrates ist die Verteilungszahl auch schon wiederholt den veränderten Verhältnissen angepasst worden. Aus diesem Grund unterstützt der Sprechende den Vorschlag von Herrn Nationalrat Häberlin. Wohl könnte sich die von Herrn Nationalrat Häberlin vorgeschlagene Regelung im Abstimmungskampf zu Ungunsten des Frauenstimmrechts auswirken. Der politische Anstand verlangt aber eine saubere Lösung.

G n ä g i : Nachdem die Einheit der Materie ohne jeden Zweifel gegeben ist, ist eine Trennung der beiden Vorlagen einfach unverständlich. Abgesehen davon dürfte man sich ja darüber einig sein, dass eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen grundsätzlich gerechtfertigt ist. Wenn man bedenkt, dass sich die Zahl der Stimmberechtigten seit dem Jahre 1874 bzw. 1891 beinahe verdoppelt hat und nach der Einführung des Frauenstimmrechts noch einmal verdoppelt würde, so kann man sich doch der Tatsache nicht verschliessen, dass die genannten Volksrechte ohne Erhöhung der Unterschriftenzahlen eine ganz bedeutende Abwertung erfahren würden. Es ist ein Postulat der Gerechtigkeit, beide Vorlagen zusammen zur Abstimmung zu bringen. Der Sprechende stellt in diesem Sinne Antrag.

S c h u l e r weist darauf hin, dass aus der Einheit der Materie nicht gefolgert werden kann, die beiden Vorlagen müssten zwingend miteinander verbunden werden. Das Prinzip der Einheit der Materie spielt bei der Volksinitiative eine wichtige Rolle, aber nicht hier. Im übrigen wäre es nicht in Ordnung, wenn man nicht wenigstens grundsätzlich etwas über die Erhöhung der Unter-

schriftenzahlen sagen würde. Von einer Erschwerung der Geltendmachung der Volksrechte kann kaum gesprochen werden. Wünscht der Souverän eine Solche Erhöhung nicht, so kann er die betreffende Vorlage zu gegebener Zeit immer noch ablehnen.

B u n d e s r a t F e l d m a n n gibt bekannt, dass er um 09.00 Uhr an einer wichtigen Sitzung des Bundesrates teilnehmen muss.

Herr Ständerat Bourgknecht hatte seinerzeit im Schosse der ständerätlichen Kommission ^{Trennung} der beiden Vorlagen beantragt, die Kommission ist dann aber seinem Antrag nicht gefolgt. Wäre er im Rate auf seinen Antrag zurückgekommen, so hätte sich der Sprechende diesem, und zwar im Einvernehmen mit dem Bundesrat, nicht widersetzt. Herr Ständerat Bourgknecht kam aber im Plenum nicht mehr auf diese Frage zu sprechen.

Es wäre gefährlich, die Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen nicht in einer klaren Form zu behandeln. Der Bundesrat wäre jedenfalls bereit, eine Motion entgegenzunehmen; er würde aber auch eine blosser Erklärung der Kommission zur Kenntnis nehmen, die darin bestünde, dass eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen grundsätzlich in Aussicht genommen, die Fixierung der Zahlen jedoch auf einen spätern Zeitpunkt verschoben würde.

(Hierauf verlässt Herr Bundesrat Feldmann die Sitzung).

M. C l o t t u : Je voudrais poser une question concernant le sens exact de cette motion ou de cette décision. Dans l'hypothèse où le peuple refuserait d'accorder le droit de vote aux femmes, est-ce que cette motion lierait encore le Conseil fédéral?

B r i n g o l f : Dann ist die Einheit der Materie wieder liquidiert.

C l o t t u : Dans ces conditions, je saisis moins les raisons pour lesquelles on ne veut pas fixer aujourd'hui déjà le nouveau nombre de signatures que devront revêtir un referendum ou une demande d'initiative. Si l'on admet que le refus d'accorder le droit de vote aux femmes enterre la question du nombre minimum de signatures en matière de referendum ou d'initiative, on reconnaît donc les deux questions sont liées, et il faut dès lors les lier déjà dans le texte constitutionnel. Si au contraire on admet que les questions sont séparées, alors seulement on peut logiquement ne pas proposer de chiffre quant au nombre de signatures nécessaires au dépôt d'une initiative ou d'un referendum.

B r i n g o l f : Es ist selbstverständlich niemandem verboten, auch nach Ablehnung der Vorlage über das Frauenstimmrecht eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen zu beantragen.

H a c k h o f e r : Es wäre ein Irrtum zu glauben, dass durch ein solches Vorgehen die Chancen für die Vorlage über das Frauenstimmrecht grösser würden. Diese Vorlage würde dadurch keineswegs entlastet. Die Gegner des Frauenstimmrechts wüssten eine solche Abstimmungstaktik zweifellos auszunützen.

B r i n g o l f schlägt vor, über die zur Diskussion stehenden Fragen abzustimmen.

1. Abstimmung

Für grundsätzliche Trennung der Vorlagen : 22 Stimmen
Für gleichzeitige Abstimmung über beide Vorlagen : 6 Stimmen

2. Abstimmung

Für Weiterbehandlung der Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen auf dem Wege der Motion : 24 Stimmen
Für eine blosse Erklärung der Kommission, wonach diese mit einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen grundsätzlich einverstanden ist, die Fixierung dieser Zahlen jedoch auf einen spätern Zeitpunkt verschiebt : 4 Stimmen

B r i n g o l f ersucht Herrn Nationalrat Häberlin, die Motion zu formulieren. Diese lautet:

"Für den Fall der Annahme des Bundesbeschlusses über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten durch Volk und Stände wird der Bundesrat eingeladen, den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag einzubringen über die Erhöhung der für das Zustandekommen eines Referendums oder einer Initiative erforderlichen Unterschriftenzahl."

Da man bei Motionen im allgemeinen von "beauftragen", und nicht von "einladen" spricht, sollte das Wort "eingeladen" durch "beauftragt" ersetzt werden. - Herr Nationalrat Häberlin erklärt sich mit dieser Abänderung einverstanden.

Abstimmung

Für die Motion Häberlin : 23 Stimmen
Gegen die Motion Häberlin : 0 Stimmen

Der Motion ist mit 23 gegen 0 Stimmen und bei einigen Enthaltungen zugestimmt worden.

Detailberatung

Titel und Ingress

(genehmigt)

Ziff. I

Art. 74, Abs. 1

von G r e y e r z schlägt vor, das Wort "besitzen" durch "haben" zu ersetzen.

B r i n g o l f weist darauf hin, dass in der von Herrn Prof. Beck seinerzeit vorgeschlagenen Fassung ebenfalls der Ausdruck "haben" verwendet wurde. Mit dieser Abänderung genehmigt.

Art. 74, Abs. 2

S c h u l e r fragt, warum der Passus "und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist" durch die Formulierung "und weder nach eidgenössischem Recht noch nach dem Recht des Wohnsitzkantons in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit eingestellt sind" ersetzt wurde.

Prof. B e c k führt aus, dass sich diese Aenderung aus der Rechtsentwicklung ergebe. Im Zeitpunkt des Erlasses des Art.74 konnte eine Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit nur auf Grund des kantonalen Rechts erfolgen. Heute besteht die Möglichkeit aber auch nach eidgenössischem Recht, insbesondere auf Grund des Strafgesetzbuches.

(genehmigt)

Art. 74, Abs. 3

(genehmigt)

Art. 74, Abs. 4

(genehmigt)

Art. 89, Abs. 2

B r i n g o l f möchte wissen, wie die Bemerkung "Betrifft nur den französischen Wortlaut" zu verstehen ist.

Prof. B e c k : Das bedeutet, dass nur der französische Text eine Abänderung erfahren hat.

B r i n g o l f : Das fällt nun dahin, nachdem die Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen auf dem Wege der Motion weiterverfolgt werden soll.

Art. 89, Abs. 3

Prof. B e c k weist darauf hin, dass hier der Ständerat eine redaktionelle Abänderung beschlossen hat. Der Passus "welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind" wurde ersetzt durch die Formulierung "unbefristet oder für die Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen".

G r e n d e l m e i e r : Das fällt nun auch dahin.

B r i n g o l f stellt fest, dass von Ziff. I des Bundeschlusses mit Ausnahme von Art. 74 alles dahinfällt.

M. C l o t t u : Je désire ^{en matière} revenir sur la question de l'augmentation du nombre des signatures/d'initiative et de referendum. Nous avons décidé tout à l'heure le dépôt d'une motion liant l'Assemblée fédérale, mais cette décision de l'assemblée fédérale ne liera pas le peuple souverain. Qu'advient-il donc si ce dernier, après avoir adopté le suffrage féminin, refuse systématiquement toute augmentation du nombre des signatures en matière d'exercice du droit d'initiative et de referendum, les cantons ne pouvant par exemple pas se mettre d'accord? En restera-t-on aux nombres actuels? Il faudrait préciser ce point.

B r i n g o l f : Die Kommission nimmt dies zur Kenntnis.

S c h u l e r wirft die Frage auf, ob der Abs. 4 von Art. 74 systematisch richtig eingeordnet sei, da nämlich der Art. 74 im Abschnitt figuriere, der von den Bundesbehörden handle. Sollte dieser Absatz nicht besser bei Art. 43 untergebracht werden?

B r i n g o l f hält dafür, dass diese Frage im Rat aufgeworfen werden könne, damit sie der Chef der Eidg. Justizabteilung näher prüfe.

S c h u l e r erklärt sich damit einverstanden.

H ä b e r l i n vertritt die Auffassung, dass es sich bei den Absätzen 3 und 4 des Art. 74 um zwei komplementäre Bestimmungen handle; der Abs. 4 stelle negativ fest, was im Abs. 3 positiv festgestellt sei. Im Grunde genommen wäre Abs. 4 daher sogar überflüssig. Wenn man an dieser Bestimmung aber festhält, so dürfte sie am richtigen Ort eingeordnet sein.

Ziff. II

(genehmigt)

Gesamtabstimmung

(betrifft Art. 74 und Ziff. II des BB)

Für Annahme : 21 Stimmen
Für Ablehnung : 7 Stimmen
(Herrn Nationalräte Wick, Hackhofer, Bru-
hin, Schirmer, Hess Gnägi und Clottu).

B r i n g o l f : Die nationalrätliche Kommission hat somit mit 21 gegen 7 Stimmen beschlossen, dem Rat zu beantragen, den Art. 74 BV (mit redaktioneller Aenderung!) sowie Ziff. II des Bundesbeschlusses im Sinne der ständerätlichen Vorlage anzunehmen.

Prof. B e c k hält in bezug auf die Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum noch eine Präzisierung für notwendig. Nachdem der Ständerat zur Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen Stellung genommen und beschlossen hat, diese zu verdoppeln, sollte klargestellt werden, dass bei Annahme des Beschlusses der nationalrätlichen Kommission nach wie vor die bisherigen Ziffern gelten.

B r i n g o l f teilt mit, dass eine entsprechende Präzisierung in der Begründung der Motion erfolgen werde.

W i c k verlangt, dass die Vertreter der Minderheit (betr. Eintretensfrage und Gesamtabstimmung) namentlich auf der "Fahne" aufgeführt werden.

B r i n g o l f schliesst die Sitzung, nachdem niemand weiter das Wort verlangt, mit dem Dank an Herrn Bundesrat Feldmann, an Herrn Prof. Beck sowie an die Kommissionsmitglieder.

Schluss der Sitzung : 09.25 Uhr
