

287/62/Zw/c.

Bern, den 29. November 1962

Herrn Bundesrat von MoosEuroparat - Frauenstimmrecht;
Ihre Notiz vom 21. November 1962.

In seiner Eingabe vom 15. November 1962 vertritt der Schweizerische Verband für Frauenstimmrecht unter Hinweis auf eine Studie seiner Vizepräsidentin, Fräulein Dr. Heinzelmann, die Auffassung, der Ausschluss der Schweizer Frauen von den politischen Rechten sei mit Art. 3 des Statuts des Europarates nicht vereinbar. Es sei daher angezeigt, unsere Rechtsordnung - für den Fall eines Beitritts zum Europarat - innert nützlicher Frist dem Statut des Europarates anzupassen.

1. Nach Art. 3 des Statuts des Europarates übernehmen die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und der Anwendung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf die ihrer Hoheitsgewalt unterstellten Personen anzuerkennen. Ein Staat wird zum Beitritt nur eingeladen, wenn die Ueberzeugung besteht, dass er willens und imstande ist, diese Verpflichtung zu erfüllen.

Die Ueberzeugung, dass die Schweiz willens und imstande ist, die Vorherrschaft des Rechts und das Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten anzuerkennen, muss auf seiten des Ministerkomitees vorhanden sein. Das ergibt sich aus Art. 4 des Statuts. Das Ministerkomitee entscheidet nach freiem Ermessen; sein Beschluss bedarf der Zweidrittelsmehrheit (Art. 20 lit. c).

Bekanntlich hat das Politische Departement bei den Organen des Europarates Sondierungen darüber angestellt, ob



- 2 -

für den Fall eines Beitritts der Schweiz nicht Vorbehalte hinsichtlich der Menschenrechte erhoben würden. In einem Schreiben an den Generalsekretär des Rates brachte das Politische Departement zum Ausdruck, die Tatsache, dass die Schweiz das Frauenstimmrecht nicht kenne, sei mit einer Zugehörigkeit zum Rat nach Auffassung des Bundesrates nicht unvereinbar. Nach der dem Politischen Departement erteilten Antwort muss bei einem Beitritt offenbar nicht mit solchen Vorbehalten gerechnet werden. Daraus schliessen wir, dass jedenfalls der Generalsekretär des Rates den Ausschluss der Schweizer Frauen von den politischen Rechten als mit Art. 3 des Statuts vereinbar betrachtet. Es ist nicht anzunehmen, dass das Ministerkomitee anderer Ansicht sein wird.

Bei dieser Sachlage haben wir keinen Grund, päpstlicher sein zu wollen als der Papst und die Vereinbarkeit unserer Rechtsordnung mit dem Statut des Europarates entgegen der Auffassung des Generalsekretärs des Rates und des Ministerkomitees in Zweifel zu ziehen oder gar zu verneinen.

2. Frl. Dr. Heinzelmänn geht in ihrer Studie (S. 2 unten und 3 oben) davon aus, die Prüfung der Frage des Beitritts eines Staates durch das Ministerkomitee falle dann positiv aus, wenn der Staat bereit sei, die Menschenrechtskonvention mit ihrem Zusatzprotokoll zu unterzeichnen.

Abgesehen davon, dass es Sache des Ministerkomitees bleiben muss, unter welchen Voraussetzungen es einen Staat zum Beitritt einladen will, gibt diese Betrachtungsweise zu Bedenken Anlass.

Wohl ist die Menschenrechtskonvention von den Mitgliedstaaten des Europarates geschaffen worden und bindet unseres Wissens zur Zeit alle Mitgliedstaaten, ausgenommen Frankreich.

Eine Rechtspflicht, die Konvention zu unterzeichnen, besteht indessen für die Mitgliedstaaten nicht (vgl. auch Carstens, Das Recht des Europarates, S. 75). Die Menschenrechtskonvention kann also nicht gleichsam als Bestandteil des Statuts des Europarates angesehen werden.

Der Ausschluss der Schweizer Frauen von den politischen Rechten wäre mit Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Konvention, wonach die Staaten in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten verpflichtet sind, welche die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten, unseres Erachtens höchstens insoweit nicht vereinbar, als den Schweizer Frauen das aktive und passive Wahlrecht fehlt. Der Ausschluss vom Stimmrecht im engeren Sinn (Verfassungs- und Referendums- abstimmungen) stünde mit Art. 3 des Zusatzprotokolls kaum im Widerspruch.

Uebrigens ist es gemäss Art. 64 der Konvention möglich, bei ihrer Unterzeichnung oder Ratifikation Vorbehalte hinsichtlich bestimmter Vorschriften der Konvention, die mit dem internen Recht des betreffenden Staates im Widerspruch stehen, zu machen. Von dieser Möglichkeit haben schon verschiedene Staaten Gebrauch gemacht (vgl. Wiebringhaus, Die Rom-Konvention für Menschenrechte in der Praxis der Strassburger Menschenrechtskonvention, Anmerkung zu Art. 64). Wäre also der Ausschluss der Schweizer Frauen vom aktiven und passiven Wahlrecht durch einen solchen Vorbehalt gedeckt, so könnte im Ausschluss kein Verstoß gegen die Bestimmungen der Konvention erblickt werden.

Was schliesslich das individuelle Beschwerderecht an die Europäische Kommission für Menschenrechte betrifft, von der in der Studie Frl. Dr. Heinzelmans ebenfalls die Rede ist (S. 4 unten und 5 oben), so ist eine solche Individual-

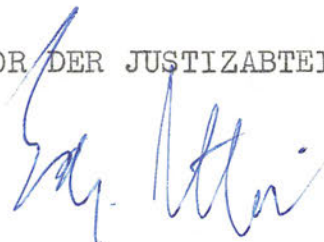
- 4 -

beschwerde nur gegen einen Staat möglich, der zuvor die Erklärung abgegeben hat, dass er bereit sei, dieses Individualbeschwerderecht gegen sich gelten zu lassen (Art. 25 der Konvention). Die Schweiz könnte mit andern Worten der Konvention beitreten, ohne diese Erklärung abzugeben.

3. Am 1. Februar 1959 haben Volk und Stände die Einführung des integralen Frauenstimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten mit 654'939 Nein gegen 323'727 Ja und mit 16 6/2 gegen 3 Standesstimmen abgelehnt. Es ist kaum anzunehmen, dass sich die politische Konstellation seither wesentlich zugunsten des Frauenstimmrechts geändert habe. Würde daher der Verfassungsgeber heute erneut aufgerufen, sich zur Frage der Einführung des Frauenstimmrechts zu äussern, so dürfte der Ausgang einer solchen Abstimmung wieder eher negativ sein. Bei allem Verständnis für das Anliegen jener Kreise, die sich für eine baldige Einführung des Frauenstimmrechts auf eidgenössischem Boden einsetzen, scheint uns doch, dass es unter diesen Umständen wenig sinnvoll, ja politisch unklug wäre, einen Volksentscheid gleichsam via Europarat zu erzwingen, zumal der Beitritt der Schweiz zum Europarat unter Ausschluss der Aktivbürgerschaft erfolgen kann. Eine Verkoppelung der Frauenstimmrechtsfrage mit dem Beitritt zum Europarat dürfte beim Stimmbürger auf wenig Verständnis stossen.

4. Literatur, die sich mit dem Verhältnis von Europarat und Frauenstimmrecht auseinandersetzt, ist uns nicht bekannt.

DER DIREKTOR DER JUSTIZABTEILUNG:



Beilage:

Eingabe Verband Frauenstimmrecht mit Studie.

Der Bundesrat hält es jedoch - immer unter der Voraussetzung unserer Mitgliedschaft im Europarat - nicht für angezeigt, mit so gewichtigen Vorbehalten, wie sie unsere ^{gesetzliche} Rechtsordnung erheischen würde, der Konvention beizutreten, ~~zumal da die Rechte der Bürger in der Schweiz ausreichend gewährleistet sind.~~ ~~zu seinen Überlegungen hat mir auch der Präsident der Kantone~~ ~~Rednung getragen, dass insbesondere die~~ ~~des Frauenstimmrechts unser System der direkten Demokratie, spezifischer das Referendumreferendum~~ ~~dafür verantwortlich ist, dass es nicht schon vor längerer Zeit auf eidgenössischen Ebenen eingeführt wurde.~~ 1958 159 - Rote

Paradoxon.

Das nicht auf Kantonebene endet.

ferner.