**Zeitschrift:** Die Staatsbürgerin : Zeitschrift für politische Frauenbestrebungen
**Herausgeber:** Verein Aktiver Staatsbürgerinnen
**Band:** 30 (1974)
**Heft:** 9-10

**Artikel:** Die Schweiz und die europäische Menschenrechtskonvention
**Autor:** Ruckstuhl-Thalmessinger, Lotti
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-845302

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 05.07.2025

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

## Die Schweiz und die europäische Menschenrechtskonvention

Um die Einhaltung der wichtigsten staatsbürgerlichen Freiheitsrechte wenigstens in den westeuropäischen Staaten mit wirksamen Rechtsgarantien zu versehen, schuf der Europarat 1950 die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention), welche am 3. November 1953 in Kraft trat.

### Der Inhalt

Mit dieser Konvention haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, insbesondere folgende Grundrechte kollektiv zu schützen:

— das Recht auf Leben,
— das Recht, nicht der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen zu werden,
— das Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft, der Zwangs- und Pflichtarbeit,
— das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person,
— das Recht auf angemessenes gerichtliches Gehör,
— das Verbot einer Bestrafung für eine Handlung oder Unterlassung, welche nicht vorher im Gesetz als strafbar erklärt wurde,
— das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs,
— das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit,
— das Recht auf freie Meinungsäusserung,
— das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen, u. a. in Form von Gewerkschaften zusammenzuschliessen,
— das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.

Das erste am 18. Mai 1954 in Kraft getretene Zusatzprotokoll garantiert:

— das Recht auf Eigentum,
— das Recht auf Ausbildung,
— die Verpflichtung der Staaten, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen der gesetzgebenden Organe zu gewährleisten.

Bei den in der Konvention aufgeführten Rechten werden die erlaubten Einschränkungen in der Konvention selbst formuliert, so z. B. beim Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit, jede Dienstleistung militärischen Charakters oder bei Notständen und Katastrophen. Besonders wichtig ist sodann die Bestimmung (Art. 14), wonach die in der Konvention festgesetzten Rechte und Freiheiten ohne Diskriminierung auf jedermann Anwendung finden müssen. Das Verbot der Benachteiligung wegen des Geschlechtes steht an erster Stelle.

Die europäische Menschenrechtskonvention ist von allen dem Europarat angehörenden Staaten unterzeichnet und bisher mit Ausnahme von Frankreich und der Schweiz auch ratifiziert worden. Nur Griechenland hat nach seinem Austritt aus dem Europarat die Konvention gekündigt.

Die allermeisten der in der Konvention geschützten Grundrechte sind in unserer Bundesverfassung schon lange verankert, so dass es für die Schweiz beschämend ist, dass sie diese Konvention nicht schon lange ratifiziert hat. Gehen wir den Gründen nach.

## Erster Anlauf zur Unterzeichnung

Mit seinem ausführlichen Bericht vom 9. Dezember 1968 beantragte der Bundesrat der Bundesversammlung, grünes Licht zu geben für die Unterzeichnung und nachherige Ratifikation der europäischen Menschenrechtskonvention, wobei fünf wichtige Vorbehalte hätten angebracht werden sollen. Besonders stossend waren die Vorbehalte wegen des fehlenden Frauenstimmrechts sowie wegen der konfessionellen Ausnahmeartikel in der Bundesverfassung. Sämtliche grossen Frauenverbände protestierten gegen die Unterzeichnung der Konvention mit dem Vorbehalt, dass den Frauen die politischen Rechte nicht zustehen. Sie reichten entsprechende Eingaben ein und veranstalteten eine Versammlung in Bern, in der die Standpunkte der wichtigsten Dachverbände der Frauenorganisationen eingehend dargelegt wurden. Es folgte am gleichen Tag, dem 1. März 1969, eine Protestkundgebung von rund 5000 Personen auf dem Bundesplatz. Nichtsdestoweniger hiess der Nationalrat am 16. Juni 1969 die Schlussfolgerung des Bundesrates, nämlich die Konvention zu unterzeichnen, mit 88 gegen 80 Stimmen gut. Dagegen nahm der Ständerat in seiner Sitzung vom 7. Oktober 1969 mit 22 gegen 20 Stimmen vom Bericht Kenntnis, ohne jedoch der Schlussfolgerung zuzustimmen. So war die Unterzeichnung blockiert.

## Der zweite Anlauf

Erneut stellte der Bundesrat mit dem sehr kurz gehaltenen Ergänzungsbericht vom 23. Februar 1972 der Bundesversammlung den Antrag, die Unterzeichnung der Konvention veranlassen zu dürfen. Die Schlussfolgerungen dieses Ergänzungsberichtes weichen in einem wesentlichen Punkt vom ersten Bericht des Bundesrates ab. Während 1968 der Bundesrat die Absicht bekanntgab, die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre fünf Zusatzprotokolle gesamthaft zu unterzeichnen und fünf Vorbehalte anzubringen, beantragte er im Ergänzungsbericht von 1972, die Konvention und die Protokolle Nr. 2, 3 und 5 zu unterzeichnen und die Zahl der Vorbehalte zu reduzieren. Der Bericht wurde vom Parlament gutgeheissen, und es erfolgte die Unterzeichnung in diesem Sinn.

## Der Antrag auf Ratifikation

Die Ratifikation, das heisst die Genehmigung der Unterschrift durch die Bundesversammlung, wodurch die Konvention internes staatliches Recht würde, wird mit der Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1974 beantragt. Die Angelegenheit wurde vom Ständerat in der Juni-Session behandelt, ohne dass die Frage der fehlenden Unterschrift des Zusatzprotokolles erörtert worden ist. Mit 27 Stimmen hat der Ständerat Zustimmung zur Konvention beschlossen, vier Ratsmitglieder enthielten sich der Stimme. Zum Zeitpunkt der Drucklegung der «Staatsbürgerin» steht die Behandlung im Nationalrat noch aus.

## Es verbleiben noch zwei Vorbehalte

Sie betreffen die immer noch bestehenden kantonalen Gesetze und gewisse Bestimmungen des Zivilgesetzbuches über die administrative Versorgung und die Bestimmungen über die Unterbringung von Kindern und erwachsenen Bevormundeten in einer Anstalt sowie den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung.

## Was stillschweigend ausgelassen wurde

Stillschweigend ausgelassen wurde in erster Linie die Unterzeichnung des ersten

Zusatzprotokolles zur Konvention, welches von allen anderen Staaten, die der Konvention beitraten, ratifiziert wurde. Dessen Inhalt wurde bei der Verkündung, dass die Schweiz die Menschenrechtskonvention jetzt ratifizieren soll, weder in der Presse noch in anderen Massenmedien erwähnt. Es fand auch kein Vernehmlassungsverfahren statt, so dass nicht einmal die grossen Frauenverbände inne wurden, wie gerade die für die Frauen wichtigsten Bestimmungen nicht durch Vorbehalte, sondern durch einfaches Weglassen der Unterzeichnung des ersten Zusatzprotokolls unmerklich übergangen werden.

Die eine Bestimmung, um die es sich handelt (Art. 3), verpflichtet die vertragsschliessenden Staaten, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Behörden gewährleisten.

Als der Bericht vom 23. Februar 1972 abgefasst wurde, fehlte das Frauenstimm- und -wahlrecht noch in drei Kantonen und vier Halbkantonen. Unterdessen ist es für kantonale Angelegenheiten angenommen worden in den Kantonen Schwyz, Uri, Graubünden, Nidwalden und Obwalden. Nur noch die beiden Appenzell kennen das kantonale Frauenstimmrecht, das heisst die Teilnahme der Frauen an der Landsgemeinde, nicht.

Was das Fehlen des Frauenstimm- und -wahlrechts in den Gemeinden anbelangt, ist die Situation wie folgt: Im Kanton Graubünden wurden die Gemeinden bereits mit der neuen Verfassung am 7. Oktober 1962 ermächtigt, das Frauenstimmrecht einzuführen. Gemäss einer Meldung der Schweizerischen Depeschenagentur vom 24. April 1974 sind die Frauen nun in 119 der 219 Gemeinden des Kantons, in denen jedoch 86 Prozent der gesamten Wohnbevölkerung leben, im Besitz der vollen politischen Gleichberechtigung. Im Kanton Solothurn, welcher ebenfalls nebst dem obligatorischen kantonalen Frauenstimmrecht das Gemeindefakultativum kennt, fehlt das Frauenstimmrecht nur noch in wenigen Bürgergemeinden. Im Kanton Obwalden fehlt es nur noch in der Gemeinde Kerns. Der Kanton Appenzell IR hat das fakultative Frauenstimmrecht nur für Schul- und Kirchgemeinden.

Die anderen europäischen Staaten kennen die direkte Demokratie in unserem Sinne nicht. Daher gilt die Verpflichtung, die politischen Rechte allen Bürgern und Bürgerinnen zu gewähren, nur für die Wahl der gesetzgebenden Behörden. In den Kantonen Appenzell IR und AR sind aber die Landsgemeinden selbst in letzter Instanz die gesetzgebende Behörde. Sie kann sich nicht selber wählen. Andrerseits werden in den Gemeinden keine Gesetze gemacht. Die Schweiz könnte also heute ohne Bedenken den Art. 3 des ersten Zusatzprotokolls gelten lassen. Allerdings sind die politischen Rechte der Frauen im Sinne der Rechtsgleichheit unseres eigenen Landes noch nicht umfassend eingeführt. Wäre es nicht am Platze, im Hinblick auf das kommende Jahr der Frau (1975) etwas zu unternehmen, damit die Frauen in allen Bereichen im ganzen Land Vollbürgerinnen werden? Auch könnte sich später beim Fehlen gewisser Frauenrechte eine Schwierigkeit ergeben, nämlich, wenn die Schweiz eventuell aufgerufen würde, den noch nicht in Kraft getretenen Internationalen Pakt über staatsbürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen zu unterzeichnen,

was übrigens auch ohne Vollmitgliedschaft möglich wäre. Hier wird in Art. 25 das Recht garantiert, an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen. Diese Formulierung entspricht derjenigen in der allgemeinen Deklaration der Menschenrechte der UNO, welche von einer Kommission unter dem Vorsitz von Eleonore Roosevelt aufgesetzt wurde. Da in den Gliedstaaten der USA Abstimmungen über Sachfragen und mancherorts auch Gemeindeversammlungen durchgeführt werden, dachte man an die direkte Demokratie.

**Recht auf Ausbildung**

Der zweite Stein des Anstosses im ersten Zusatzprotokoll ist die Bestimmung, wonach das Recht auf Ausbildung (im offiziellen französischen Text «le droit à l'instruction», im englischen Text «the right to education») niemandem verwehrt werden darf, wobei der Staat das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen zu respektieren hat.

Im grundlegenden ersten Bericht des Bundesrates von 1968 wird ausführlich dargelegt, wie der europäische Gerichtshof das Recht auf Ausbildung ausgelegt hat. Er entschied, dass das Zusatzprotokoll keine bestimmten Pflichten mit Bezug auf die Tragweite und Organisation der Unterrichtsmöglichkeiten begründe. In einem Urteil wurde entschieden, dass die Weigerung des belgischen Staates, in einsprachig flämischen Gegenden Primarschulen mit Französisch als Unterrichtssprache einzurichten oder zu subventionieren, die einschlägige Bestimmung des Zusatzprotokolles nicht verletze. Die Eltern französischer Muttersprache, die für ihre Kinder einen französischen Unterricht wünschen, könnten sie in nicht subventionierte Privatschulen schicken.

Bei uns geht es um die Diskriminierung der Mädchen in den staatlichen Schulen. Auch hier sind seit Erscheinen des Berichtes von 1972 Fortschritte erzielt worden, indem alle katholischen Kollegien, welche gleichzeitig Kantonsschulen sind, heute Mädchen zulassen. Zweifellos besteht aber ein grosses Bildungsdefizit der Frauen in der Schweiz. Etliche Kantone haben für die Primarschule den Ausschluss von Mädchen von Fächern, die zur Aufnahme an eine Mittelschule Voraussetzung sind, zwar aufgehoben. Das dürfte aber nicht überall der Fall sein. Sofern dies vom Europarat beanstandet würde, müssten die betreffenden Kantone die Mädchen eben zu allen Unterrichtsfächern zulassen.

**Besonderes Rechtsschutzsystem des Europarates**

Die Aufgabe, die Einhaltung der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten zu überwachen, hat der Europarat drei Organen, die alle in Strassburg Sitz haben, übertragen.

— Die Europäische Menschenrechtskommission, in welche jeder Vertragsstaat ein Mitglied delegiert, kann jede Beschwerde eines Staates, einer nichtstaatlichen Organisation oder Personenvereinigung behandeln. Dazu kommt, dass auch die Beschwerden von Einzelpersonen gegen ihren eigenen Staat behandelt werden. Die Möglichkeit dieser Individualbeschwerde an eine internationale Behörde ist eine bemerkenswerte Neuerung in der Geschichte der Menschheit. Allerdings müssen vor Einbringung der Beschwerde alle innerstaatlichen Rechtswege erschöpft sein. Die Kommission trifft keine

verbindlichen Entscheidungen, sondern verabschiedet lediglich einen Bericht, in dem sie ihre Meinung zu dem betreffenden Fall zum Ausdruck bringt. Damit wird oft eine gütliche Beilegung des Falles erreicht.

— Der Bericht wird dem Ministerkomitee des Europarates (dem die Aussenminister der Vertragsstaaten angehören) unterbreitet. Dieses Komitee kann den betroffenen Staat auffordern, der Verletzung abzuhelfen.

— Die Kommission und die Vertragsstaaten sind ermächtigt, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzurufen, nicht auch die sich beschwerenden Einzelpersonen. Das Urteil ist für die beteiligten Staaten verbindlich und verpflichtet sie, alle notwendigen Schritte zu dessen Vollstreckung zu unternehmen.

Nun beantragt der Bundesrat, ihn auch zu ermächtigen, eine Erklärung abzugeben, dass die Schweiz die Europäische Menschenrechtskommission und den Gerichtshof für Menschenrechte für sich obligatorisch anerkennt. Gerade dieser Antrag trug in den Verhandlungen des Ständerates im Jahre 1969 sicher mindestens so sehr zur Ablehnung der Unterzeichnung bei wie das damals fehlende Frauenstimmrecht. Man berief sich darauf, dass die Schweiz sich von jeher fremden Richtern nicht unterwirft. Wird dies erneut abgelehnt, so ist die ganze Ratifikation illusorisch, ein Schlag ins Wasser, ein Tun als ob. Es geht dabei um weit mehr als die einzelnen fehlenden Menschenrechte bei der administrativen Versorgung oder der Ausbildung der Mädchen in der Schweiz. Der Europarat gibt vielmehr mit seinem Verfahren das erste Modell dafür, wie die Menschenrechte auch weltweit gesichert werden könnten. Es werden den Menschen mit Folterungen und anderen Gewalttaten unermessliche Leiden zugefügt, ganz zu schweigen vom Massenmord in Kriegen.

Soll nun ausgerechnet die Schweiz, die als friedliches Land der Freiheit gilt, sich nicht in eine über allem staatlichen Recht stehende Ordnung verbindlich einfügen?

Dr. iur. Lotti Ruckstuhl-Thalmessinger

## Gedanken zum UNESCO-Bericht

Die Untersuchung über die Stellung der Frau in der Schweiz im Auftrage der Nationalen Schweizerischen UNESCO-Kommission steht nun im Vernehmlassungsverfahren bei den grossen schweizerischen Frauendachverbänden. Die Studie stützt sich einerseits auf statistische Zahlen und andererseits auf eine vom Soziologischen Institut der Universität Zürich durchgeführte Umfrage. In ihren Schlussfolgerungen bejaht die Studie das Vorliegen schwerwiegender Diskriminierungen der Schweizerfrau. Der Studie ist entgegenzuhalten, dass sie sich auf überholte Zahlen aus den Jahren 1966—1971 stützt und dass die durch das Erreichen der politischen Mündigkeit der Frau erzielten Fortschritte in der Stellung der Frau nicht berücksichtigt sind.

Die Untersuchung des Soziologischen Institutes weist nach, dass die Frau auf allen Sektoren, zum Beispiel in Bildung, Politik, Wirtschaft usw., gegenüber dem Manne benachteiligt sei. Es ist der Studie darin beizupflichten, dass solche Diskriminierungen bestehen, insbesondere für die berufstätige Frau. Man denke an die Lohndiskriminierung und die eng damit