GENDER OPEN REPOSITORIUM

Die Geschichte des Frauenstimm- und -wahlrechts : Ein Misserfolgsnarrativ

Studer, Brigitte

2014

https://doi.org/10.25595/396

Veröffentlichungsversion / published version
Sammelbandbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Studer, Brigitte: *Die Geschichte des Frauenstimm- und -wahlrechts : Ein Misserfolgsnarrativ*, in: Kreis, Georg (Hrsg.): Die Geschichte der Schweiz (Basel: Schwabe, 2014), 544–547. DOI: https://doi.org/10.25595/396.

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY 4.0 Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:

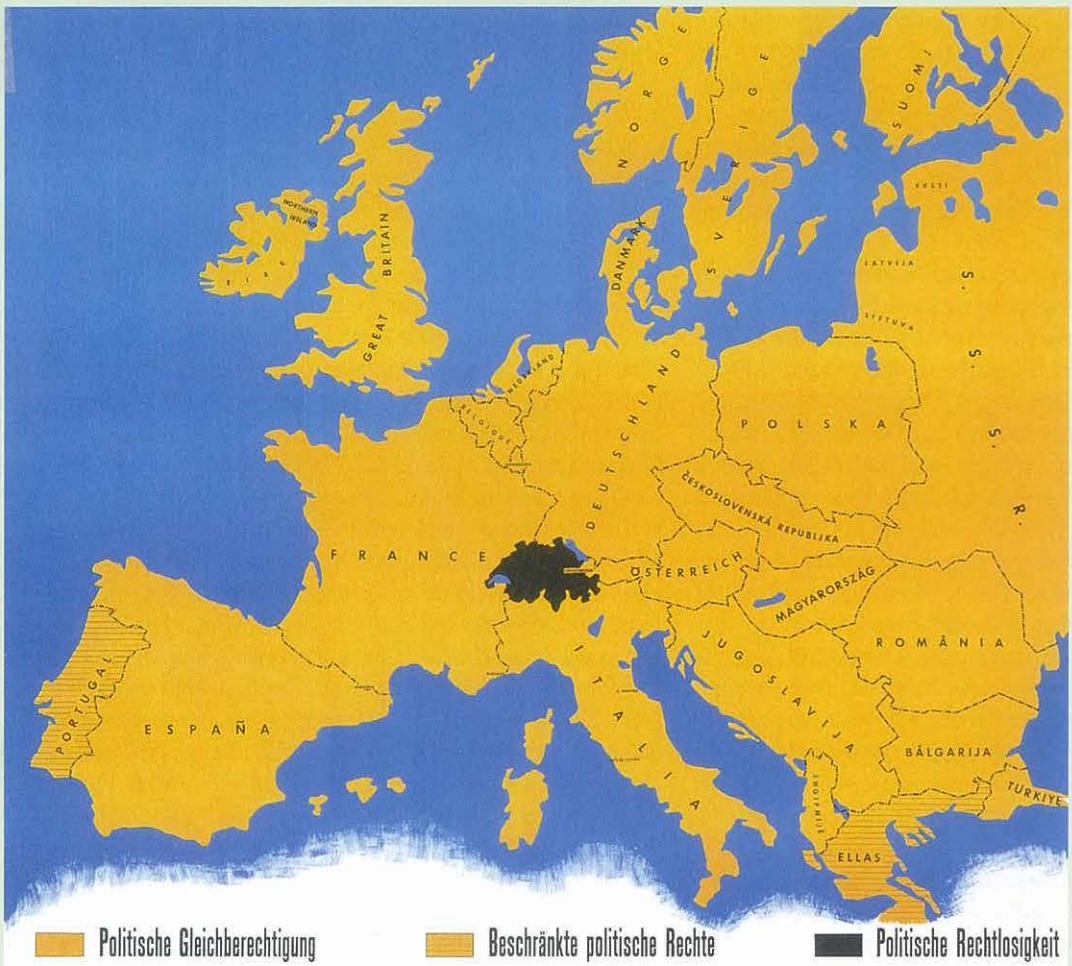
This document is made available under a CC BY 4.0 License (Attribution). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN



Dieses Plakat zeigt, was die Mehrheit der Männer – Politiker und Stimmberechtigte – nicht wahrhaben wollte: Die Schweiz bildete in puncto Stimmberechtigung einen schwarzen Fleck auf der Karte Europas. Schweizerinnen waren «Bürger zweiter Ordnung, die staatlich unter dem Diktat der Männer» lebten.[1] Damit übertraf man noch die Diktaturen Spanien und Portugal, das damals im Bürgerkrieg stehende Griechenland sowie die Zwergstaaten Monaco und Liechtenstein. Während die Befürworterinnen und Befürworter des Frauenstimmrechts den Schweizer Sonderfall anprangerten, richtete sich der Ärger der Gegner gegen die «Demagogie» dieses Plakats, das die Musterdemokratie Schweiz verunglimpfe – eine Demokratie, in der die Stimmberechtigung exakt entlang der Geschlechtergrenze verlief.

Plakat des Schweizerischen Verbands für Frauenstimmrecht aus dem Jahr 1950 (Museum für Gestaltung Zürich, Plakatsammlung).

Die Geschichte des Frauenstimm- und -wahlrechts: Ein Misserfolgsnarrativ

—Brigitte Studer

Was den Schweizer Männern 1848 zugestanden worden war, erhielten die Schweizer Frauen erst rund 120 Jahre später. Es dauerte mehr als 80 Jahre – von der Formulierung der Forderung nach politischen Rechten im ausgehenden 19. Jahrhundert bis zu ihrer Annahme mit Zweidrittelmehrheit durch den (männlichen) Souverän am 7. Februar 1971 –, bis die Schweiz, in den Worten des Staatsrechtlers Thomas Fleiner, «menschenrechtskonventionswürdig» wurde.[2] Und es dauerte 90 Jahre, von der ersten kantonalen Abstimmung am 4. November 1900 über die Frage der Wählbarkeit von Frauen in Schulkommissionen im Kanton Bern, bis das Frauenstimmrecht am 25. März 1990 auch in Appenzell Innerrhoden als letztem Kanton eingeführt wurde, erzwungen durch einen Bundesgerichtsentscheid.

Dazwischen lagen rund 70 Abstimmungen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene zu diesem Thema – darunter auch die niederschmetternde erste gesamtschweizerische Volksabstimmung vom 1. Februar 1959, in der die Einführung des Frauenstimmrechts mit einer Zweidrittelmehrheit abgelehnt wurde. Es gab unzählige öffentliche Interventionen, Petitionen und Aktionen von Frauenorganisationen wie auch parlamentarische Motionen, Postulate, Interpellationen von männlichen Befürwortern auf allen Ebenen des föderalen Staats. Begleitet waren die Auseinandersetzungen von mäandrierenden Debatten über Berechtigung und Sinn, Formen und Modalitäten einer weiblichen politischen Partizipation am Staat. Um ihr Ziel zu erreichen, erprobte die Frauenbewegung zahlreiche institutionelle Strategien, von der Verfassungsänderung über deren Neuinterpretation bis zur Stimmrechtsgesetzesreform. Sie nutzte eine Taktik der kleinen Schritte, um ihre staatspolitische Reife zu beweisen, seltener auch konfrontative Mittel wie den Streik und die nationale Demonstration. Erst in den 1950er Jahren gelang es den bislang parteipolitisch gespaltenen Frauenverbänden, eine einheitliche Befürworterinnenfront zu bilden. Durch diesen jahrzehntelangen Kampf wurde die Schweizer Frauenbewegung selbst zum Sonderfall, ging doch die «alte» Frauenbewegung direkt in die «neue» über – ein internationales Unikum.

Die Singularität des Schweizer Falls als ältester moderner Demokratie Europas mit universellem Stimm- und Wahlrecht für Männer und zugleich als jüngster – Liechtenstein ausgenommen – mit Stimm- und Wahlrecht für Frauen, stellt die Forschung vor Fragen. Die demokratiepolitische Verspätung oder, anders gesagt, der sture Widerstand gegen eine Erweiterung der politischen Rechte auf das weibliche Geschlecht sind erklärungsbedürftig. Das Beispiel der Schweiz vermag exemplarisch zu zeigen, wie nachhaltig Staatsbürgerschaft in der Moderne geschlechtsspezifisch geprägt war. Die Staatsbürgerschaft ist die zentrale strukturierende Kategorie demokratischer Staaten. Sie bezeichnet sowohl eine juristische Norm als auch einen sozialen Status und eine politische Praxis. Aus der subjektiven Perspektive impliziert sie auch ein Zugehörigkeitsgefühl. Obwohl den Schweizerinnen über Jahrzehnte die politische Partizipation, der öffentlich-rechtliche Mitgliedsstatus und die symbolische Anerkennung als vollberechtigte Bürgerinnen verweigert wurden, bewiesen sie durch ihr langjähriges Engagement, dass es ihnen keineswegs an Identifikation mit diesem Staat mangelte.

Demokratiepolitisch unnötig, geschlechterpolitisch unerwünscht

Erstaunlich ist die Permanenz der in dieser Debatte seit ihren Anfängen angeführten Argumente, was auch die «Neue Zürcher Zeitung» schon nach dem Ersten Weltkrieg konstatierte.[3] Diese sind auf wenige Prinzipien oder Anschauungen reduzierbar, trotz aller schillernden Nuancierungen und Erweiterungen. Im Kern drehten sie sich um die Definition der sozialen Geschlechterordnung und der biologischen Geschlechterdifferenz mit ihren dahinter stehenden Repräsentationen des Staates und ihren Konkretisierungen im politischen und gesellschaftlichen Alltag, das heisst letztlich um die Problematik der unterschiedlichen «Naturen» von Frau und Mann und der ihnen je zugewiesenen Aufgaben. Die tragenden Elemente des dichotomen Geschlechterentwurfs der bürgerlich-liberalen Moderne, der Männern die öffentliche und rationale, Frauen die häusliche und emotionale Sphäre zuordnete, sind bekannt; ihre schweizerische Variante zeigte sich jedoch aus Gründen, die noch zu diskutieren sind, beständiger als in anderen Ländern. Die Forderung nach dem Frauenstimmrecht wurde von der Mehrheit der Schweizer Männer – aber auch von vielen Frauen – in einen Deutungszusammenhang mit Emanzipation, vermännlichten Karrierefrauen und schlechten Müttern gestellt. Politik als letzte intakte Männerdomäne wurde quasi verdinglicht. Während der politische Kampf den Mann sozusagen adelte – als Kandidat und Parlamentarier galt er als durchsetzungsfähiger Politiker, und als Stimmbürger handelte er als pflichtbewusster Staatsbürger –, zogen dieselben Aktivitäten die Frau hinab: Die debattierende Politikerin wurde zum keifenden Weib, die Stimmbürgerin zur Rabenmutter.

Die intellektuellen Anstrengungen zur Untermauerung dieses Konstrukts auf der einen Seite und zu seinem Abbau respektive Umbau auf der anderen waren beachtlich. Daran beteiligt waren nicht nur die Politiker, sondern auch die Wissenschaft, die Presse, allerlei Interessengruppen und Vereinigungen sowie der Stammtisch.[4] Das Konzept des «natürlichen Unterschieds der Geschlechter» geisterte durch alle Debatten. Es nährte die Angst vor der «Verpolitisierung» der Frau, legitimierte ihren symbolischen Ausschluss aus der politischen Rationalität und stützte die im 19. Jahrhundert von Johann Caspar Bluntschli geprägte Kodierung «Der Staat ist der Mann»,[5] die 1957 den Bundesrat in seiner Botschaft zur Frage drängte, «ob der Unterschied des

Geschlechts trotz der Anerkennung der Menschenrechte auch heute noch als erheblich genug betrachtet werden [müsse], um eine Differenzierung der politischen Rechtsstellung zu rechtfertigen».[6] Gegen das argumentative Grundmuster eines unterschiedlichen Wesens von Mann und Frau hatten frühe egalitäre Positionen keine Chance. Dazu gesellten sich in allen Parteien ein Nützlichkeitsdenken beziehungsweise die Befürchtung, bei einer Beteiligung der Frauen anteilsmässig Stimmen zu verlieren, sowie Argumente mit epochenspezifischer Färbung der Geschlechterdifferenz: *Ständestaatlich-korporatistische* Begründungen wurden in den 1930er Jahren angeführt (Familienwahlrecht statt Individualrecht), *antikommunistische* in der Zeit des Kalten Krieges (Frauenemanzipation als Erfindung des Ostblocks), *xenophobe* in den 1950er und 1960er Jahren (das Stimmrecht würde den vielen mit einem Schweizer verheirateten Ausländerinnen zugutekommen); es gab *regionalistisch-antiurbane* (Majorisierung des Lands durch die Stadt wegen der voraussichtlich höheren Stimmabstinenz der Landfrauen) und *parteipolitische* Begründungen (künftiges Schattendasein des Liberalismus, da die sozialistische und die katholisch-konservative Bewegung die Frauen als Kampftruppen einsetzen würden).

Die Seite der Gegner oszillierte in ihrer Argumentation zwischen apokalyptischen Szenarien eines Zusammenbruchs der fragilen Balancen des politischen Systems und Beteuerungen, dass die Frauen an der Politik gar nicht interessiert seien und lieber bei ihren «natürlichen» Aufgaben bleiben würden. Die Befürworterinnen und Befürworter waren in erster Linie damit beschäftigt, solche Gegenargumente zu entkräften. Auch sie stützten ihre Argumentation mehrheitlich nicht auf eine Semantik der Geschlechtergleichheit. Nur gingen sie davon aus, dass die Unterschiede zwischen den Geschlechtern eine politische Beteiligung nicht verhinderten. Die Pole der Argumentation lauteten also: Differenz versus Gerechtigkeit, und nicht: Differenz versus Gleichheit.[7]

Vor allem betonte die Seite der Gegner immer wieder den Sonderstatus der schweizerischen staatsbürgerlichen Rechte: Während im Ausland die Demokratie parlamentarisch sei und Frauen dort bislang stets nur eine Minderheit darstellten, beinhalteten politische Rechte in der Schweiz viel mehr. Die Praxis des Politischen sei hierzulande bedeutend anspruchsvoller, denn der politische Bürger entscheide über jeden Gesetzesparagraphen. «Wir wären also das erste Land, wo die Politik nicht mehr von den Männern allein gemacht wird. Das wäre etwas ganz Neues, sozusagen ein welthistorisches Experiment!», sagte kurz vor der Abstimmung von 1959 der katholisch-konservative Nationalrat Karl Hackhofer in einer Rede vor dem *Schweizerischen Frauenkomitee gegen das Frauenstimmrecht*.[8]

Machtabschottung, Systemkonsolidierung und sich selbst legitimierende politische Praktiken

Das Zitat zeigt exemplarisch, dass die Teilung politischer Rechte immer auch Machtteilung ist, worauf 1951 die Zeitung «Die Nation» hinwies: «Frauenstimmrecht bedeutet für das männliche, souveräne Volk Teilung der Macht. Zu allen Zeiten war diese eines der letzten Dinge, zu dem sich ein Souverän entschliessen konnte.»[9] Ein Aspekt, der in der Schweiz umso schwerer wog, als eine Verfassungsänderung der Zustimmung des Souveräns bedurfte, zumal Regierung und Parlament den parlamentarischen Weg als mit dem schweizerischen politischen System und Demokratieverständnis nicht vereinbar ablehnten! In der Tat diente die Eigenheit des demokratischen Systems als Legitimationsstütze und war gleichzeitig der Grund für die Verspätung.

Überdies war es in der Schweiz nicht zu einem Systemwechsel gekommen, der eine Erweiterung des Souveräns hätte opportun erscheinen lassen, wie in Deutschland 1918 oder in Frankreich und Italien 1944/45. Das politische System förderte im Gegenteil institutionelle Bremswirkungen. Die Politikwissenschaftlerinnen Lee Ann Banaszak und Sibylle Hardmeier haben in ihren Forschungen die Fragmentierung der Reformkräfte durch den Föderalismus und die retardierende Wirkung der Referendumsdemokratie konstatiert.[10] Eine andere Position nimmt die Historikerin Yvonne Voegeli ein. Die stets evozierte Spaltung zwischen Behörden, Verwaltung und Parlament einerseits und dem Souverän andererseits vermag sie nicht zu erkennen, und sie widerspricht dem Argument, wonach das Frauenstimmrecht ohne direkte Demokratie, also als simpler Parlamentsakt, viel früher eingeführt worden wäre. Hardmeier und Banaszak betonen aber auch die Grenzen des politischen Handlungsrepertoires der Stimmrechtlerinnen. Aktionsformen, die in anderen Ländern effizienten Protest erlaubt hätten wie Streiks und Demonstrationen, seien in der Schweiz schneller als Störung der öffentlichen Ordnung empfunden worden als im Ausland. Erst unter dem Druck der «neuen» Frauenbewegung sei das normative Korsett gesprengt worden. Sie meinen auch, dass es der Frauenbewegung nicht gelungen sei, in die Breite zu mobilisieren. Letzteres sieht auch die Historikerin Beatrix Mesmer. Sie unterstreicht jedoch den Nutzen, welchen die Stimmrechtsaktivistinnen aus ihrer engen Einbindung in den bürgerlichen Staat – oft auf familiärer Ebene – zu ziehen gewusst hätten. Doch trotz ihrer europaweit einmalig frühen Organisiertheit führten ihre nicht konfrontativen Strategien nicht zum Erfolg, sondern scheiterten an der Beharrlichkeit der Gegnerschaft.

Fast alle Autorinnen und Autoren schreiben der politischen Kultur der Schweiz mit ihren traditionellen Rollenvorstellungen und dem bipolaren Muster folgenden Geschlechterdiskursen grosse Bedeutung zu. Die Politik funktionierte als homosoziale Lebenswelt, von der die Frauen insgesamt ausgeschlossen bleiben sollten. Dieses Erklärungsmuster, das von der historischen Forschung auch für Frankreich angeführt worden ist, trifft auf die Verhältnisse in der Schweiz besonders zu. Das Demokratieverständnis, welches das fehlende Frauenstimmrecht zu einem Gütesiegel der heilen Schweiz stilisierte, setzte sich in den 1930er und 1940er Jahren durch und blieb bis zum Niedergang der ↑Geistigen Landesverteidigung in den 1960er Jahren in Stein gemeisselt.

Um dieses Selbstverständnis rankten sich ältere republikanische und konservative Repräsentationen, die mit der schubweise zunehmenden Militarisierung der Gesellschaft seit dem Ersten und vor allem dem Zweiten Weltkrieg diskursives Gewicht erhielten.[11] So findet sich in der Botschaft des Bundesrates von 1957, jenem Jahr, in dem ein Zivilschutzgesetz mit obligatorischem Einbezug der Frauen zur Debatte stand, der Topos, das

Stimmrecht sei ein Korrelat der Wehrpflicht (siehe Kapitel von Sacha Zala, S. 508). Diese Entsprechung habe ihre Wurzeln in der ↑Landsgemeinde, an der nur der waffenfähige Bürger mitreden konnte. Damit strickte die Landesregierung an einem nationalen Mythos, stand doch hinter der Bundesverfassung von 1848 nicht die direkte Demokratie und noch weniger die Landsgemeinde, sondern die parlamentarische repräsentative Demokratie. Allerdings hatte der liberale Bundesstaat darauf verzichtet, dieses Prinzip auch den Kantonen und Gemeinden aufzuzwingen und ihnen stattdessen weitgehende Spielräume bei der Gewährung des Aktivbürgerrechts gelassen, was den langjährigen Ausschluss zahlreicher Schweizer Männer, die nicht zu den solventen Ortsbürgern zählten, zur Folge hatte. Hier zeigt sich die demokratiepolitisch problematische Seite des schweizerischen Föderalismus und der Gemeindeautonomie, die auch für die Erklärung der Resistenzen gegenüber der Einführung des Frauenstimmrechts Relevanz besitzt.

Die Gemeindeebene ist nicht nur der Ort, wo wichtige politische Entscheide getroffen werden, sondern auch derjenige, wo die stärksten Widerstände gegen die Partizipation neuer politischer Akteure respektive Akteurinnen und deren Interessenvertretung auszumachen sind.[12] Hier kommen etablierte Machthierarchien und partikulare Interessen am unmittelbarsten zum Ausdruck – in unserem Zusammenhang diejenigen der Männer als politische Machtträger. Die ideologische Überhöhung dieser politischen Praxis der lokalen direktdemokratischen Entscheidungsfindung legitimierte die weibliche Exklusion. Der Verweis auf die Tradition der Landsgemeinde und die Identität von Armee und Staatsvolk erscheint daher nicht nur als konservatives nationales Identitätskonstrukt, sondern auch als politischer Vorwand zur Erhaltung geschlossener Machtstrukturen. Er ignorierte die lateinische und die urbane Schweiz, wo es diese Tradition nie gab. Das Modell traf auch keineswegs die Realität, wurde doch den nicht dienstpflichtigen Männern weder das Stimmrecht entzogen, noch hatte im Bundesstaat seit 1848 diesbezüglich je eine «zwingende rechtliche Korrelation» bestanden, wie Werner Kägi 1956 in seinem Gutachten festhielt.[13] Wenn militärische Pflichten nicht ohne Rechte denkbar sind, heisst das noch nicht, dass diese Rechte sich aus den Pflichten ableiten lassen.

Frauen als Konkordanzverliererinnen

Es stellt sich daher die Frage, weshalb eine solche Argumentation dennoch Bestand hatte und weshalb eine gesellschaftlich progressive, auf Rechtsgleichheit und Rechtsansprüche bauende Sichtweise sich nicht früher politisch Raum verschaffen konnte. Eine mögliche Antwort rückt die schweizerische Konkordanzpolitik und darin die ambivalente Rolle des Freisinns in den Fokus. Nicht nur, dass es im Schweizer Konkordanzsystem keine Partei nötig hatte, die Frauenbewegung zu unterstützen und die Frauen zu umwerben, um die eigene Position in der Regierung zu sichern, eine Mehrheit zu erlangen oder andere Parteien herauszufordern. Es zeigt sich auch, dass die FDP aus Rücksicht auf die konservativen Werte der beiden Mitregierungsparteien, der Katholisch-Konservativen und der *Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei* (BGB), für welche die Geschlechterdifferenz symbolisch zentral war, auf jeglichen Reformanstoss in diese Richtung verzichtete – abgesehen von der jahrzehntelang versenkten Motion des freisinnigen Nationalrats Emil Göttisheim aus dem Jahr 1918. Während sie als staatstragende Macht, die bis 1943 auf Exekutivebene über die absolute Mehrheit verfügte, es in der Hand gehabt hätte, eine Frauenstimmrechtsvorlage zu präsentieren oder diese sogar im Verbund mit der Sozialdemokratie und später dem *Landesring der Unabhängigen* im Nationalrat durchzusetzen, opferte sie um der Kohäsion und des Konsenses im bürgerlichen Lager willen die Integration der Frauen als aktive Staatsbürgerinnen. Die Frauen müssen daher als Konkordanzverliererinnen bezeichnet werden. Die Schweiz war vielleicht «die fortgeschrittenste Männerdemokratie», wie der Katholisch-Konservative Karl Wick 1958 im Nationalrat meinte – deren Kosten trugen aber die Schweizerinnen.[14] Erst als sich Ende der 1960er Jahre der Widerspruch zwischen demokratischem Selbstbild und europäischen Menschenrechtsprinzipien als zu gross erwies, die Frauenbewegung zu radikalen Mobilisierungsformen griff und sich angesichts des sozialstrukturellen Wandels eine Öffnung des dichotomen Geschlechtermodells nicht mehr länger verhindern liess, fand die Verweigerung des modernen Gleichberechtigungsprinzips ein Ende.

1 — Elisabeth Thommen, Schweizerfrau 1945, in: Neue Helvetische Gesellschaft (Hg.), Die Schweiz: Ein nationales Jahrbuch, Jg. 17, Bern 1946, S. 138–144.
2 — Tagesanzeiger, 8. Februar 1971. Zur Geschichte des Frauenstimmrechts siehe Sibylle Hardmeier, Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890–1939), Zürich 1997; Yvonne Voegeli, Zwischen Hausrat und Rathaus, Zürich 1997; für einen Überblick Brigitte Studer, Universal suffrage and direct democracy, in: Christine Fauré (Hg.), Political and historical encyclopedia of women, New York et al. 2003, S. 447–457; aus der Perspektive der Frauenverbände Beatrix Mesmer, Staatsbürgerinnen ohne Stimmrecht, Zürich 2007.
3 — NZZ, Nr. 950, 26. Juni 1919.
4 — Zur Argumentation der Gegner und Befürworter siehe Regina Wecker, The oldest democracy and women's suffrage, in: Joy Charnley et al. (Hg.), 25 years of emancipation?, Bern 1998, S. 25–39 und Brigitte Studer, «L'Etat c'est l'homme», in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte (SZG), Jg. 46, Nr. 3, 1996, S. 356–382.
5 — Johann Caspar Bluntschli, Allgemeine Statslehre, 5., umgearb. Aufl., Stuttgart 1875, S. 34.
6 — Bundesblatt 1957, Bd. 1, S. 737, 739–740.
7 — Jost Aregger, Presse, Geschlecht, Politik, Bern 1998.
8 — Archiv zur Geschichte der Schweizerischen Frauenbewegung (Gosteli-Stiftung, Worblaufen), Privatarchiv Gertrud Haldimann, Schachtel 4, Dossier 4, Sitzungsprotokoll vom 10. Sept. 1958, S. 557.
9 — Die Nation, Nr. 26/27, Juni 1951.
10 — Lee Ann Banaszak, Why movements succeed or fail, Princeton 1996; Hardmeier, Frauenstimmrechtsbewegung.
11 — Rudolf Jaun, «Weder Frauen-Hauswehr noch Frauen-Stimmrecht», in: Brigitte Studer et al. (Hg.), Frauen und Staat, Basel 1998, S. 125–136; Regula Ludi, Gendering citizenship and the state in Switzerland after 1945, in: Vera Tolz / Stephanie Booth (Hg.), Nation and gender in contemporary Europe, Manchester 2005, S. 53–79.
12 — Mario König, Politik und Gesellschaft im 20. Jahrhundert, in: Manfred Hettling et al. (Hg.), Eine kleine Geschichte der Schweiz, Frankfurt a. M. 1998, S. 82–90.
13 — Werner Kägi, Der Anspruch der Schweizerfrau auf politische Gleichberechtigung, Zürich 1956, S. 34f.
14 — Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat, 1958, Bd. II, S. 264.