



Schnabel significantly enriches our understanding of the operation of intergovernmental councils and the conditions under which they unfold systemic effects. It is, thus, a highly important and excellent contribution to federalism and intergovernmentalism literature and a must-read for every scholar of these fields.

Adrian Vatter  and Alexander Arens 
University of Bern
E-mail: adrian.vatter@ipw.unibe.ch

References

- Bednar, J. (2009). *The Robust Federation: Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: OUP.
- Mueller, S. and N. Behnke (eds.) (2017). Better Together? The Purpose of Intergovernmental Relations in Federal Systems [Special Issue]. *Regional & Federal Studies* 27(5).
- Poirier, J., C. Saunders and J. Kincaid (eds.) (2015). *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford: OUP.
- Vatter, A. (2018). *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. New York: Routledge.

Auf die Wartebank geschoben. Der Kampf um die politische Gleichstellung der Frauen in der Schweiz seit 1900

Werner Seitz

Zürich, Chronos Verlag (2020), 296 Seiten, ISBN 978-3-0340-1605-6

Während sich die Schweiz immer wieder ihrer hohen Demokratiequalität rühmt und gerade die direkte Mitbestimmung den Kern des schweizerischen demokratischen Selbstverständnisses bildet, scheint im kollektiven Gedächtnis die Tatsache allzu oft vergessen, dass ein ganz wesentlicher Demokratisierungsschritt weitaus später erfolgte als in praktisch allen anderen entwickelten Demokratien.¹ 2021 jährt sich das 1971 auf eidgenössischer Ebene eingeführte integrale² Frauenstimmrecht erst zum 50. Mal. Will heissen: Selbst im Jubiläumsjahr wurden immer noch über 40% der Schweizerinnen und fast ein Viertel der Schweizer Bevölkerung zu einer Zeit geboren, in denen ausschliesslich die Männer über die Geschicke des Landes entschieden.³ Trotzdem scheint es dem Frauenstimmrecht ähnlich zu gehen wie dem Smartphone: Obwohl ihre Geschichte noch jung ist, gewinnt schnell der Eindruck Oberhand, es hätte diese «Errungenschaften» schon immer gegeben. So legt Werner Seitz mit seinem Buch einen eindrucklichen Beitrag zum

¹ Ich danke Rahel Freiburghaus und Dominique Oehrli für hilfreiche Kommentare zu früheren Textversionen.

² Für eine bessere Lesbarkeit verwende ich in Anlehnung an Werner Seitz den Ausdruck (*integrales*) *Frauenstimmrecht* im Sinne des aktiven wie passiven Stimm- und Wahlrechts. Wenn nicht explizit anders erwähnt, beziehen sich die Erläuterungen zudem auf das Frauenstimmrecht auf nationaler Ebene.

³ Eigene Berechnungen, basierend auf STAT-TAB, interaktive Tabellen des Bundesamts für Statistik, bzw. dem Bevölkerungsstand nach Alter, Geschlecht und Zivilstand im Jahr 2019.

Nicht-Vergessen der späten Einführung des Frauenstimmrechts im Besonderen und zum «Kampf um politische Gleichstellung» im Allgemeinen vor, der den langen und keinesfalls abgeschlossenen Weg zur politischen Gleichberechtigung in der Schweiz seit 1900 aufzeigt.

Das Buch ist in vier Teile gegliedert. In einem ersten Teil legt Werner Seitz dar, dass die männlich geprägte politische Kultur in der Schweiz tief verankerte, historische Wurzeln hat. Er verweist zunächst auf die Ideen der Aufklärung, insbesondere die frühbürgerliche Staatsphilosophie, welche zwar revolutionären Umwälzungen in Europa den Weg ebnete und für den männlichen Teil der Bevölkerung in eine Reihe von Grundrechten mündete, gleichzeitig aber auch die Annahme der Minderwertigkeit der Frauen und die Zuweisung traditioneller Geschlechterrollen begründete. So schreibt Seitz, dass «die Einführung der allgemeinen politischen Staatsbürgerschaft zum Ausschluss der Frauen aus der Politik» (S. 20) führte und darüber hinaus mit einer noch stärker einschränkenden zivilrechtlichen Diskriminierung einherging. In der Schweiz fiel dieser Mechanismus auf besonders fruchtbaren Boden, weil das «Männerbündlerische» einerseits mit dem Gründungsmythos der Alten Eidgenossenschaft verflochten wurde und andererseits auch ideologisch eine enge Verbindung zwischen dem republikanischen Bürger und der Militärdienstpflicht bestand. Hinzu kam die Überhöhung der direkten Demokratie, welche als Rechtfertigung diente, dass Frauen in der Schweiz selbst mit einem bloss «indirekten» Einbezug praktisch immer noch besser dastünden als Bürgerinnen anderer Länder, also das fehlende Frauenstimmrecht sozusagen durch die Volksrechte kompensiert werde.


Der zweite, klar längste und reichhaltigste Teil des Buches widmet sich konkreter dem langwierigen politischen Prozess hin zur Einführung des Frauenstimmrechts. Seitz synthetisiert in sehr anschaulicher Weise die verschiedenen Etappen der Auseinandersetzungen, die zahlreichen (erfolgslosen) zivilgesellschaftlichen und/oder politischen Vorstösse und Strategien sowie die sich verändernden Koalitionen, welche schlussendlich 1971 zur Annahme des integralen eidgenössischen Frauenstimmrechts an der Urne führten und 1991 in der vom Bundesgericht erzwungenen Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell Innerrhoden mündeten. Diese Entwicklungen werden mithilfe eines reichen Primärquellenfundus sowie einer Vielzahl an anschaulichen Direktzitataten illustriert und durch eine akribische Aufarbeitung statistischer Zahlen dokumentiert. Obwohl es einen gewissen Effort braucht, die zeitlichen Abläufe aus den verschiedenen zeitlich parallel angesetzten Abschnitten zu ergründen, bilden ebendiese Kapitel zweifelsohne das Herzstück des Werks. Neben den wenig überraschenden parteipolitischen Mustern, welche die gleichstellungspolitischen Entscheidungs- und Argumentationsmuster immer wieder prägten und der wiederkehrenden Verweigerung des Frauenstimmrechts durch die Schweizer Männer (in Parlament, Regierung und an der Urne), rückt der Autor dabei auch weniger bekannte oder seltener diskutierte Aspekte in den Vordergrund. Ein Beispiel ist die Heterogenität der Frauenbewegung, welche zwar in der historischen Forschung gut belegt ist (z.B. Amlinger 2014; Mesmer 2007), jedoch in der öffentlichen Debatte wenig Aufmerksamkeit erhält. Seitz' Aufarbeitung macht deutlich, dass längst nicht alle Frauen und Frauenverbände das Frauenstimmrecht befürworteten und diese unterschiedlichen Positionen einer raschen Integration der Frauen in den demokratischen Prozess nicht zuträglich waren. Ein zweiter nennenswerter Umstand ist die zweifelhafte Rolle des Bundesrats, der in diesem Prozess keinesfalls eine Führungsrolle übernahm. Geradezu trumpek mutet etwa die bundesrätliche Botschaft von 1957 an, in welcher er zwar die Einführung des Frauenstimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten vorschlug, gleichzeitig aber auch auf alte Argumente zurückgriff, wonach der bisherige Verzicht auf das Frauenstimmrecht «weit mehr als aufgewogen» werde

«durch die Vertiefung unserer Demokratie und durch die Intensität ihrer Betätigung» (S. 113; BBI, 1957, I, 735). Dies komme auch den stimmrechtslosen Frauen zugute, weil sie indirekt über den Mann, Sohn oder Bruder mitwirken könnten – eine in den Worten Seitz' «demokratiethoretisch bemerkenswerte Aussage in der Mitte des 20. Jahrhunderts» (S. 113), welche die ambivalente Rolle des Bundesrats in der Geschichte des Frauenstimmrechts aber umso treffender zusammenfasst.

Der dritte und vierte Teil des Buches nehmen sodann das Geschehen seit der Integration der Frauen in den Kreis der Stimmberechtigten in den Blick. Zunächst zeichnet Teil 3 die Entwicklung der Frauenvertretung im nationalen Parlament, den kantonalen Regierungen und im Bundesrat nach. Während die wichtige Rolle von Frauenlisten und Frauenquoten durchscheint, hält sich der Autor bei der Einordnung und Interpretation dieser Instrumente auffallend zurück. Nach diesem Fokus auf die deskriptive Repräsentation (Pitkin 1967), wendet sich der vierte Buchteil der Diskussion ausgewählter gleichstellungspolitisch relevanter Themen an der Urne zu sowie der implizit gestellten Frage, welche Rolle das Geschlecht für die entsprechenden Abstimmungsergebnisse spielte. Einerseits zeigt sich dabei, dass die kantonalen Muster im Abstimmungsverhalten oft sehr ähnlich ausfielen wie schon früher bei den Entscheidungen über das Frauenstimmrecht. Darin bestätigt sich die von Seitz vorgenommene Kategorisierung gleichstellungspolitischer Vorreiter- und Nachzüglerkantone. Andererseits erweist sich der Faktor «Geschlecht» längst nicht bei allen Themen als dominant. Während zwar die mehrheitlich zustimmenden Frauen dem neuen Ehe- und Erbrecht 1985 zum Durchbruch verhalfen, wurde die Gleichstellungsdimension etwa bei der Debatte und den (verschiedenen) Abstimmungen über den Schwangerschaftsabbruch und die Mutterschaftsversicherung von religiösen und politisch-ideologischen Argumenten überlagert. Diese differenzierten Befunde hätten zweifellos interessante Anknüpfungspunkte für eine breitere Diskussion darüber geboten, was «Fraueninteressen» überhaupt sind und welchen Unterschied Frauen in der Politik bezüglich Prozess und Ergebnis machen (können) (Phillips 1994).

Im Schlusskapitel (S. 231 ff.) präsentiert der Autor eine Zusammenfassung der wesentlichen Befunde. Während sich Seitz auch in den Schlussbetrachtungen in erster Linie auf Synthetisierung und Dokumentation beschränkt und sich mit weitergehenden Interpretationen und Einordnungen zurückhält, mag der Abschnitt zu den Gründen für die späte Einführung des Frauenstimmrechts als nennenswerte Ausnahme gelten. Als erster Grund werden die verfassungsrechtlichen Hürden genannt, insbesondere die Tatsache, dass das Frauenstimmrecht auf Kantons- und Bundesebene gleichermaßen auf politische Mehrheiten angewiesen war. Zweitens erwähnt Seitz die stark «männerbündlerische» und generell konservative politische Kultur (S. 234), welche es den Männern nicht zuletzt in Kombination mit den ausgebauten Volksrechten besonders schwermachte, «die politische Macht mit den Frauen zu teilen» (S. 234, siehe auch Studer 2015). Die «defensiv agierenden und zuweilen mutlosen Befürworterinnen des Frauenstimmrechts» sieht Seitz als dritten Grund für den verspäteten politischen Einbezug der Frauen, fügt jedoch zu deren «Ehrrrettung» auch an, dass das politisch-institutionelle Umfeld Anreize für eine solche defensive Strategie setzte. Schliesslich – und teils in Abweichung zu früheren Einschätzungen – macht der Autor geltend, dass die späte Integration der Frauen in die Demokratie wesentlich einer unwilligen politischen Elite geschuldet war. Die direkte Demokratie und damit der fehlende «Volkswille» waren gemäss Seitz denn auch eher eine bequem vorgeschobene Entschuldigung als der zentrale Grund für die späte Einführung des Frauenstimmrechts.

Mit seinem Buch wolle er eine «synthetisierende Aufarbeitung der Geschichte des Kampfes um die politische Gleichstellung der Frauen in der Schweiz» bieten, schreibt Seitz in seiner Danksagung (S. 293). Und genau jenen Anspruch löst die Monographie in überzeugender Weise ein. Dabei verzichtet der Autor fast vollständig auf eine Einbettung der Schweizer Geschehnisse in den internationalen Kontext und/oder in die internationale Forschung. Auch bleibt er sehr nahe an der Darlegung und Beschreibung der Daten, während er mit weitergehenden Interpretationen und Einschätzungen äussert sparsam umgeht. Das verstärkt die Einordnung des Buches als «neutrale» Datengrundlage, welche viel Raum für eigene Schlüsse, aber auch für weitergehende wissenschaftliche Analysen lässt. So liefert Seitz' Werk umfangreiches «Material», um die in der Literatur oft verwendete Charakterisierung der Schweiz als traditionelles, konservatives Land in Gleichstellungsfragen weiter zu be- und ergründen. Mit dieser Ausrichtung richtet sich das Werk schliesslich auch an ein breiteres Publikum. Wie eingangs erwähnt, ruft es eindrücklich in Erinnerung, dass der Weg zur politischen Gleichstellung der Geschlechter ein harter war und einer, der zum 50. Jahrestag längst nicht abgeschlossen ist. In diesem Sinne mag die Lektüre bei manch einer älteren Leserin (und wohl auch Leser) unangenehme Erinnerungen an doch noch nicht ganz vergessene Zeiten wecken, während sich die jüngere Leserschaft an einigen Stellen nur die Augen reibt ob der aus heutiger Sicht schier undenk바ren Argumentationssträngen damaliger Zeitgenoss*innen.

Isabelle Stadelmann-Steffen 

Universität Bern

E-mail: isabelle.stadelmann@ipw.unibe.ch

Literatur

- Amlinger, F. (2014). Bewegung Unter Den Genossinnen: Zur Annäherung Zwischen Sozialdemokratinnen Und Feministinnen. *FEMINA POLITICA – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft* 23(1): 37–49.
- Mesmer, B. (2007). *Staatsbürgerinnen Ohne Stimmrecht*. Zürich: Chronos Verlag.
- Phillips, A. (1994). Dealing With Difference: A Politics of Ideas Or A Politics of Presence? *Constellations* 1(1): 88–91.
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Studer, B. (2015). Das Frauenstimm- und Wahlrecht in der Schweiz. *Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften* 26(2): 14–40.

Der Bundesrat. Die Schweizer Regierung

Adrian Vatter

Basel, NZZ Libro (2020), 400 p., ISBN 978-3-907291-06-1

Nous écrivons ces lignes début février 2021. Les États-Unis viennent tout juste de sortir du cauchemar des élections 2020 et de la présidence de Donald Trump ; en Italie, le gouvernement de Giuseppe Conte a fini par démissionner, faute d'une majorité au Sénat ; en Israël, on se prépare à une nouvelle campagne électorale, la quatrième en deux ans ; en Espagne aussi, quatre élections générales ont eu lieu depuis décembre 2015 et le