

**Parlamentarische Initiative  
Männer-Quoten im Ständerat  
(Minderheit der Kommission des Nationalrates 89.253)**

**Bericht der Kommission des Nationalrates**

vom 24. Januar 1991

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Am 15. Dezember 1989 ist eine parlamentarische Initiative der Grünen Fraktion eingereicht worden, welche die Abschaffung des Ständerates verlangt (89.253). Unsere Kommission<sup>1)</sup> wurde damit beauftragt, diese Initiative gemäss Artikel 21<sup>ter</sup> GVG vorzuprüfen. Mit Bericht vom 12. Dezember 1990 haben wir Ihnen beantragt, dieser Initiative keine Folge zu geben.

Im Rahmen der Vorprüfung der Initiative der grünen Fraktion wurden in der Kommission drei Anträge für Gegenvorschläge in Form von Initiativen der Kommission (Art. 8<sup>quinquies</sup> Abs. 5 GVG) eingereicht.

Einer dieser Vorschläge sieht vor, dass in den Abordnungen der ungeteilten Kantone im Ständerat beide Geschlechter vertreten sein müssen. Die Antragstellerin wählte für ihren Vorschlag die Form eines definitiv ausgearbeiteten Beschlussentwurfes, der gemäss Artikel 21<sup>ter</sup> Absatz 3 GVG ohne Vorprüfung dem Rat vorgelegt werden kann.

An ihrer Sitzung vom 15. November 1990 lehnte es die Kommission mit 9:5 Stimmen ab, gemäss diesem Antrag eine Initiative der Kommission einzureichen. Die Minderheit reichte ihn darauf, gestützt auf Artikel 8<sup>quinquies</sup> Absatz 4 GVG, als Minderheitsantrag ein.

<sup>1)</sup> Mitglieder der Kommission: Eggly, Aguet, Baggi, Bundi, Büttiker, Cevey, Daepf (am 15. Nov. 1990 ersetzt durch Schwab), Elique, Fischer-Seengen, Haller, Hösli, Jaeger, Meier-Glatfelden, Müller-Meilen, Portmann, Reich, Stamm, Wellauer, Zbinden Hans

## **Anträge**

1. Die Mehrheit der Kommission beantragt, auf den Beschlussentwurf nicht einzutreten.
2. Die Kommissionsminderheit (Haller, Aguet, Bundi, Meier-Glatfelden, Stamm, Zbinden Hans) beantragt Zustimmung zu ihrem Beschlussentwurf.

## **Beilagen**

- 1 Entwurf eines Bundesbeschlusses für Männer-Quoten im Ständerat
- 2 Begründung der Initianten
- 3 Erwägungen der Kommissionsmehrheit

24. Januar 1991.

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Jacques-Simon Eggly

## **Bundesbeschluss für Männer-Quoten im Ständerat**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,  
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 24. Januar 1991<sup>1)</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...<sup>2)</sup>,  
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 80*

Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei Abgeordnete, in den geteilten Kantonen jeder Landesteil einen Abgeordneten. In den Abordnungen ungeteilter Kantone müssen beide Geschlechter vertreten sein.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

4496

<sup>1)</sup> BBl 1991 I 1151

<sup>2)</sup> BBl ...

## **Begründung der Initianten**

(Redigierte Auszüge aus dem Protokoll der Kommission)

Der Ständerat hat und hatte die Aufgabe, neben der reinen Volksvertretung des Nationalrates andere Elemente zu repräsentieren. Bedingt durch den Wechsel vom Staatenbund zum Bundesstaat waren im Jahre 1848 die Kantone in besonderem Ausmass repräsentationsbedürftig. Man könnte sich jedoch auch andere Elemente vorstellen, die man hätte zum Tragen bringen können. In der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts diskutierte man z. B. in gewissen Kreisen ernsthaft über die Schaffung einer Parlamentskammer, in welche die Berufsstände (Arbeiter, Bauern usw.) ihre Vertreter abgeordnet hätten. Denkbar wäre auch eine Repräsentation der Regionen, insbesondere der Sprachregionen.

Die Initiative der Grünen Fraktion für eine Abschaffung des Ständerates hat das Verdienst, die Frage nach dem Zweck des Ständerates aufgeworfen zu haben. Sein primärer Zweck ist zweifelsohne die Vertretung von Elementen, die im Rahmen der reinen Volksvertretung Gefahr laufen, dauernd majorisiert zu werden. Wer sich heute die Frage stellt, wer im Parlament untervertreten ist und besser repräsentiert werden sollte, kommt naheliegenderweise in erster Linie auf die Frauen.

Im Jahre 1971 wurden den Frauen endlich die politischen Rechte gegeben – das damit verbundene Versprechen auf Partizipation wurde jedoch nicht eingelöst. Die nötigen Konsequenzen wurden nicht gezogen: dass nämlich alle Gremien, die politische Personalpolitik betreiben, sich effiziente Strategien hätten überlegen müssen, damit die bisher ausgeschlossene Hälfte der Bevölkerung schnell und wirksam an den politischen Entscheidungsprozessen hätte teilnehmen können.

Die Hindernisse, die einer effektiven Beteiligung der Frauen entgegenstehen, sind weitgehend bekannt: von der traditionellen Rollenverteilung bis zur schlichten Tatsache, dass derjenige, der Macht hat, sie nicht gerne teilt oder abgibt. Die meisten Männer haben nach wie vor grösste Mühe, sich vorzustellen, gemeinsam mit Frauen auf eine partnerschaftliche Weise und auch zahlenmässig etwa auf derselben Stufe stehend über die Geschicke des Landes zu bestimmen.

Will man der Untervertretung auf der Ebene des eidgenössischen Parlamentes abhelfen, so bietet sich der Ständerat mit seinen in der Regel im Majorzverfahren gewählten Zweierabordnungen geradezu an. Bisher wurde zwar vor allem diskutiert, wie eine repräsentative Frauenvertretung im Nationalrat verwirklicht werden könnte. Mit dieser Zielsetzung wurde eine Volksinitiative lanciert und zwei parlamentarische Initiativen eingereicht. Dabei stellen sich einige komplexe Verfahrensfragen, während für die Ständeratswahlen auf die denkbar einfachste Weise eine Lösung gefunden werden kann. Im Normalfall, bei der periodischen Neu- bzw. Wiederwahl der Ständeratsabordnung eines Vollkantons, gibt es je eine Wahl für den Frauen- und für den Männer-Sitz des Kantons zu

treffen; bei Einervakanzen während der Amtsperiode stehen je nachdem nur Männer oder nur Frauen zur Wahl. Als Wahlverfahren bietet sich zwar hier der Majorz an; das Proporzverfahren, wie es heute nur der Kanton Jura kennt, ist jedoch nicht ausgeschlossen. In Kauf zu nehmen ist bei dieser Lösung, dass sie für die Halbkantone nicht angewendet werden kann.

Der Vorschlag garantiert den Frauen zwanzig Sitze im Ständerat. Damit wird niemand und namentlich kein Mann diskriminiert, werden doch den Männern ebenfalls zwanzig Sitze garantiert.

Die Gleichwertigkeit der beiden Räte wird durch diese Initiative – im Gegensatz zu anderen Vorschlägen – in keiner Weise angetastet. Im Gegenteil, es darf vermutet werden, dass der Ständerat durch eine massive Verstärkung seines Frauenanteils gegenüber dem Nationalrat eine neue, andere Qualität und dadurch eine bessere Legitimation in der Öffentlichkeit gewinnen könnte.

Zur Form des Vorschlages: Die für parlamentarische Initiativen in der Regel vorgesehene Vorprüfung dürfte hier nicht nötig sein, da

1. die politische Grundsatzfrage klar und einfach vorliegt und ohne weitere Abklärungen beantwortet werden kann;
2. die Umsetzung des Anliegens in den Verfassungstext keine technischen Probleme aufwirft.

Angesichts dieser Sachlage kann direkt ein definitiver Beschlussentwurf vorgelegt werden, wie dies Artikel 21<sup>ter</sup> Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes den Kommissionen und damit implizit auch Kommissionsminderheiten gestattet.

## Erwägungen der Kommissionsmehrheit

Gemäss der vorliegenden Initiative dürften gewisse politische Ämter – die Ständeratsmandate der Vollkantone – nur noch von Frauen bzw. nur noch von Männern besetzt werden. Eine solche Regelung wirft grundsätzliche Fragen auf betreffend der Auslegung des aktiven und passiven Wahlrechtes und betreffend der Bedeutung der Geschlechtszugehörigkeit als Wahlkriterium. Zu beachten ist ferner die Problematik der Einschränkung der Souveränität der Kantone.

### 1 Einschränkung des passiven Wahlrechts?

Das passive Wahlrecht bedeutet das Recht jeder Bürgerin und jedes Bürgers, sich für ein politisches Amt zur Wahl zu stellen. Die Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Nationalrat sind in Artikel 74 Absätze 1–3 BV geregelt; namentlich ist hier festgelegt, dass «Schweizer und Schweizerinnen die gleichen politischen Rechte» besitzen. Für die Regelung der Wahl des Ständerates bleibt das kantonale Recht vorbehalten (Art. 74 Abs. 4 BV). Kantonale Verfassungen dürfen jedoch vom Bund nur gewährleistet werden, wenn «sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern» (Art. 6 BV). Diese Bestimmung ist in Verbindung zu sehen mit dem Gleichbehandlungsgebot von Artikel 4 BV, der in Absatz 2 ausdrücklich festhält: «Mann und Frau sind gleichberechtigt». Das Bundesgericht hat in der Frage des fehlenden Frauenstimmrechtes im Kanton Appenzell-Innerrhoden vor kurzem den Vorrang von Artikel 4 BV über Artikel 74 Absatz 4 BV anerkannt. Daraus folgt ein Verbot der Diskriminierung eines Geschlechtes bei der Wahrnehmung des passiven Wahlrechtes. Eine solche Diskriminierung würde vorliegen, wenn nach Vorstellung der Initianten ein Mann bzw. eine Frau sich für einen zur Wahl ausgeschriebenen Ständeratssitz aufgrund seines bzw. ihres «falschen» Geschlechtes nicht zur Wahl stellen darf. Die Diskriminierung würde sich zwar, gesamthaft betrachtet, gegen beide Geschlechter richten, was sich aber keineswegs gegenseitig aufhebt. Im konkreten Einzelfall würde es einem Mann aufgrund seines Geschlechtes verwehrt, für einen «Frauensitz» zu kandidieren (und umgekehrt dürfte eine Frau sich nicht für einen «Männersitz» bewerben).

### 2 Einschränkung des aktiven Wahlrechts?

Das aktive Wahlrecht schliesst ein, dass jede Wählerin und jeder Wähler die Freiheit der Auswahl unter Kandidatinnen und Kandidaten haben muss. Ob Mann oder Frau, jeder Wähler und jede Wählerin muss selbst bestimmen können, ob er bzw. sie sich im Ständerat durch eine Frau oder einen Mann vertreten lassen will. Die durch die Initiative vorgeschlagene Regelung schränkt diese Wahlfreiheit unzulässig ein, indem sie den Wählerinnen und Wählern verbietet, für bestimmte Ständeratssitze Männer bzw. Frauen zu wählen.

### **3 Geschlechtszugehörigkeit als zentrales Wahlkriterium?**

Die vorgeschlagene Quotenregelung macht die Geschlechtszugehörigkeit zu einem zentralen Kriterium bei der Wahl von Mitgliedern des Ständerates. Das Ziel einer an wirklicher Chancengleichheit orientierten Politik müsste es jedoch gerade sein, dass die Geschlechtszugehörigkeit als relevantes Kriterium bei einer Wahl keine Rolle mehr spielt. Als einziges Kriterium sollte die Qualifikation der Kandidatinnen und Kandidaten gelten; weder Männer noch Frauen sollten allein wegen ihrer Geschlechtszugehörigkeit benachteiligt oder gefördert werden müssen. Die vorgeschlagene Quotenregelung würde leicht bössartige Polemiken provozieren, wonach diese oder jene Ständerätin nur dank der Quote, nicht dank ihrer Qualifikation gewählt worden sei. Auch wenn ein derartiges Argument sachlich nicht gerechtfertigt sein sollte, so würden derartige Auseinandersetzungen der Sache der Gleichberechtigung von Mann und Frau zweifellos schaden.

Im übrigen würde die Quotenregelung besonders bei Wahlen nach dem Verhältnisverfahren zu unhaltbaren Situationen führen, da dabei unter Umständen eine Kandidatin oder ein Kandidat als gewählt erklärt werden müsste, obwohl ein Konkurrent oder eine Konkurrentin des anderen Geschlechts mehr Stimmen erhalten hat. Momentan kennt zwar nur der Kanton Jura eine Proporzwahl des Ständerates. Bereits der Expertenentwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung von 1977 hat aber die generelle Einführung des Proporz für die Ständeratswahlen vorgeschlagen; eine Forderung, die von einer Minderheit dieser Kommission mit einer weiteren parlamentarischen Initiative aufgegriffen wurde (91.402).

### **4 Einschränkung der kantonalen Souveränität?**

Ständeratswahlen sind kantonale Wahlen, für die kantonales Recht gilt, soweit die Bundesverfassung nichts anderes bestimmt. Die einzigen Beschränkungen setzen heute die Artikel 4 und 6 BV: Die kantonalen Wahlen müssen demokratischen Grundsätzen genügen und namentlich die Gleichbehandlung aller Schweizerinnen und Schweizer garantieren. Die vorgeschlagene Regelung würde eine weitere, schwerwiegende Beschränkung der kantonalen Souveränität zur Folge haben. Solange kein einziger Kanton von sich aus Bestrebungen im Sinne der vorliegenden Initiative in die Wege geleitet hat, kann für die Bundesbehörden kein Anlass bestehen, den Kantonen eine solche Regelung aufzuzwingen zu wollen.

### **5 Rechtsetzung und gesellschaftliche Entwicklung**

Auch die Kommissionsmehrheit bedauert, dass zwanzig Jahre nach der Einführung der formalen politischen Gleichberechtigung der Geschlechter die faktische Gleichberechtigung in der Praxis noch nicht weiter fortgeschritten ist. Immerhin kann festgestellt werden, dass der Frauenanteil in beiden Räten zwar gemächlich, aber konstant ansteigt. Offenkundig brauchen derart grundlegende

Veränderungen des gesellschaftlichen Bewusstseins einige Zeit. Die traditionellen Verhaltensweisen der Geschlechter können nicht von einem Tag auf den andern geändert werden. Eingriffe von oben, die wie die vorgeschlagene Regelung dieser allmählichen Entwicklung zu weit vorgreifen, fänden nicht die nötige Akzeptanz und würden daher der Sache der Gleichberechtigung eher schaden als nützen.

4496



**Parlamentarische Initiative Männer-Quoten im Ständerat (Minderheit der Kommission des Nationalrates 89.253) Bericht der Kommission des Nationalrates vom 24. Januar 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.400
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.03.1991
Date	
Data	
Seite	1151-1158
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 739

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.