



17.484

Parlamentarische Initiative

Comte Raphaël.

**Für eine angemessene Vertretung
der Geschlechter
in den Bundesbehörden**

Initiative parlementaire

Comte Raphaël.

**Pour une représentation équitable
des genres
dans les autorités fédérales**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.18 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Comte, Bruderer Wyss, Cramer, Stöckli)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Comte, Bruderer Wyss, Cramer, Stöckli)

Donner suite à l'initiative

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Föhn Peter (V, SZ), für die Kommission: "Für eine angemessene Vertretung der Geschlechter in den Bundesbehörden" lautet der Titel der vorliegenden parlamentarischen Initiative Comte. Wir haben sie in der Staatspolitischen Kommission des Ständerates an der Sitzung vom 18. Januar dieses Jahres behandelt, das heisst, wir haben diese parlamentarische Initiative vorgeprüft. Die Kommission beantragt mit 9 zu 4 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

Denn es ist nicht so, dass bei der Wahl von Mitgliedern des Bundesrates heute nicht auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter geachtet würde. Obwohl es von der Bundesverfassung nicht gefordert wird, spielt die Berücksichtigung beider Geschlechter heute schon eine grosse Rolle. Denn es liegt nach Meinung der Staatspolitischen Kommission des Ständerates an den Parteien, Frauenkandidaturen aufzubauen und wirksam zu unterstützen, damit die Bundesversammlung unter verschiedenen Kandidatinnen und Kandidaten und entsprechend eben auch unter verschiedenen Frauen auswählen kann. Aber die verfassungsmässige Verankerung des Kriteriums "Geschlecht" bringt nach unserer Meinung keinen Mehrwert. Denn den politischen Willen erachten wir als viel wichtiger als eine Verfassungsbestimmung, die letztlich rechtlich kaum oder gar nicht durchgesetzt werden kann. Weshalb?

Der Initiant will die Bundesversammlung mit einem neuen Absatz 3 von Artikel 168 der Bundesverfassung dazu anhalten, bei Wahlen "auf eine angemessene Vertretung der Geschlechter" zu achten. Dies gilt somit für





die Wahl der Mitglieder des Bundesrates wie auch für die Wahl der Mitglieder der eidgenössischen Gerichte. Bezüglich der Zusammensetzung des Bundesrates sollen in Artikel 175 Absatz 4 der Bundesverfassung die Kriterien "Landesgegenden" und "Sprachregionen" mit dem Kriterium "Geschlechter" ergänzt werden.

Weshalb ist die Kommission der Auffassung, dass dies eben nicht durchsetzbar ist? Sie stellt sich die Frage, welches dieser Kriterien – Landesgegenden, Sprachregionen und jetzt neu noch eine angemessene Vertretung der Geschlechter – Vorrang haben sollte. Welches dieser Kriterien muss Vorrang haben, falls sie in Konkurrenz zueinander stehen? Soll dann in einem konkreten Fall eher das Kriterium "Landesgegend" oder "Sprachregion" erfüllt werden oder doch eher das Kriterium "Geschlecht"? Die Kommission erachtet es als nicht zielführend, weitere Kriterien für die Zusammensetzung des Bundesrates in die Verfassung zu schreiben.

In dieser Logik könnte dann auch die Ergänzung der Liste mit weiteren Anforderungen wie z. B. der Vertretung der verschiedenen Altersgruppen geprüft werden. Im Gegensatz zu diesen eher gesellschaftspolitisch motivierten Anliegen kommt den heute in der Verfassung verankerten Kriterien der Landesgegenden und Sprachregionen eine zentrale Funktion für den Zusammenhalt des Bundesstaates zu. Die Kommission erachtet eine zusätzliche Aufnahme von Kriterien als rechtlich nicht durchsetzbar. Vor allem ist es eine zusätzliche Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Wählerinnen und Wähler des Bundesrates und der gerichtlichen Behörden.

Die Minderheit meint, dass die Berücksichtigung der Geschlechter bereits heute bei Wahlen eine relativ grosse Rolle spielt, und ist der Ansicht, dass man das Kriterium "Geschlechter" demzufolge auch in die Bundesverfassung aufnehmen und dort verankern sollte. Damit würde in der Verfassung zum Ausdruck gebracht, dass die Vertretung der Frauen nicht eine Frage des Zufalls sein sollte, sondern dass sich die Bundesversammlung ernsthaft um eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter bemüht. Das ist die Meinung der Minderheit. Ich nehme an, dass Herr Comte diese noch ausführlich begründet.

Die Ergänzung von Artikel 175 Absatz 4 der Bundesverfassung mit dem Kriterium "Geschlechter" fand übrigens in der Schwesterkommission des Nationalrates auch keine Mehrheit: Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat sich an einer Sitzung im Januar dieses Jahres mit 16 zu 9 Stimmen gegen einen ähnlichen Vorstoss, die parlamentarische Initiative Graf Maya 17.411, ausgesprochen.

Bezüglich der Wahl der Mitglieder der eidgenössischen Gerichte ist festzuhalten, dass hier auch heute schon verschiedene Kriterien zu berücksichtigen sind. So müssen die Kandidierenden insbesondere auch über Kenntnisse im entsprechenden Rechtsgebiet verfügen. Daneben werden auch bei diesen Wahlen heute schon Kriterien wie die geografische Herkunft und das Geschlecht berücksichtigt. Es stellt sich die Frage, warum nun eines dieser Kriterien explizit in der Verfassung verankert werden soll.

Die Mehrheit bittet Sie – der Entscheid in der Kommission fiel mit 9 zu 4 Stimmen –, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Wenn wir heute Ja sagen, könnten in einem nächsten Schritt eventuell weitere Kriterien – zum Beispiel, ich habe das gesagt, verschiedene Altersgruppen in Gericht und Bundesrat – beantragt und aufgenommen werden. Das würde letztendlich wirklich zu weit führen.

So beantragt Ihnen die Mehrheit der Kommission, keine Folge zu geben. Ich danke Ihnen, wenn Sie der Mehrheit folgen.

Comte Raphaël (RL, NE): Décidément, cette session est placée sous le signe de la question féminine. Il y a quelques jours en effet, nous avons débattu de la question de l'égalité salariale, aujourd'hui nous traitons une initiative parlementaire qui touche à la représentation des femmes dans les autorités fédérales. Ainsi en a décidé le calendrier de notre session.

AB 2018 S 223 / BO 2018 E 223

L'objectif de mon initiative parlementaire est simple: reconnaître l'importance que revêt aujourd'hui la représentation des genres au sein des autorités fédérales. Et pour reconnaître cette importance, le moyen le plus fort et le plus symbolique, c'est l'inscription dans la Constitution fédérale, ce texte qui nous tient tous à cœur et sur lequel nous avons prêté serment. Il s'agit donc, en quelque sorte, de moderniser notre Constitution en y ajoutant un principe qui aujourd'hui est devenu incontournable. L'initiative vise le Conseil fédéral, c'est l'article 175, mais elle vise aussi les autres autorités que nous élisons, notamment les autorités judiciaires, c'est l'article 168 de la Constitution.

Le rapporteur a évoqué un certain nombre de critiques. Il a notamment mentionné que, en ajoutant un nouveau critère dans la Constitution, on restreindrait la liberté du Parlement. Alors je tiens à vous rassurer toutes et tous en tant que grands électeurs, je tiens aussi à rassurer celles ou ceux qui un jour pourraient être candidats au Conseil fédéral – il y en a peut-être l'un ou l'autre dans la salle, l'avenir nous le dira: il n'y a pas de restriction



de la liberté du Parlement avec l'initiative parlementaire dont nous discutons. Il ne s'agit en aucun cas de créer des quotas, mais il s'agit simplement de fixer un principe flexible pour atteindre un objectif que le Parlement pourra mettre en oeuvre avec souplesse. L'initiative parlementaire ne crée donc aucune contrainte, elle crée une sorte de devoir moral, un objectif politique et collectif que nous souhaitons toutes et tous atteindre et que chaque parlementaire, le jour de l'élection, en son âme et conscience, essaiera ou devrait essayer d'atteindre. Mais bien évidemment, la liberté et le secret du vote sont pleinement garantis et le resteront.

Le Parlement pourra donc toujours choisir les femmes et les hommes qui lui conviennent le mieux; il pourra choisir une femme s'il estime que c'est la personne la plus compétente, ou un homme s'il estime que cet homme est la personne la plus compétente. Je ne résiste pas à rappeler cette citation d'une femme politique française, Françoise Giroud, qui, en termes d'égalité, disait: "La femme serait vraiment l'égale de l'homme le jour où, à un poste important, on désignerait une femme incompétente." C'est vrai que, très souvent, on le constate encore aujourd'hui, pour qu'une femme soit élue, elle doit être absolument parfaite alors que, pour les hommes, parfois, on tolère tout de même certains petits défauts. Il y a donc aujourd'hui encore un certain plafond de verre qui empêche la représentation féminine de progresser, et nous constatons aussi que, dans certaines assemblées politiques, il y a un recul de la représentation féminine. Il n'y a pas besoin de chercher très loin puisque notre conseil a connu, lors des dernières élections, une diminution assez importante de sa représentation féminine.

J'ai discuté, au cours des derniers jours, avec plusieurs d'entre vous, et certains m'ont dit: "Ton initiative est bien, mais elle est mal rédigée." J'ai trouvé cette remarque plutôt positive. Si l'initiative est mal rédigée, cela prouve au moins une chose, c'est que c'est bien moi qui l'ai écrite et personne d'autre, donc j'en prends l'entière responsabilité. Je suis bien sûr tout à fait prêt à améliorer ce texte et à le corriger si nécessaire. Nous en sommes au stade de l'examen préalable, il s'agit donc simplement de décider s'il y a une nécessité de légiférer. En deuxième phase, lors de l'examen du projet, ce texte pourrait être totalement amendé par la commission. Cela ne me pose aucun problème, ni n'éveille chez moi de susceptibilité; je suis naturellement prêt à écouter toutes vos propositions et toutes vos remarques pour améliorer ce texte.

J'ai compris que certains d'entre vous semblaient prêts à inscrire l'équilibre hommes-femmes dans la Constitution mais qu'ils estimaient qu'il fallait, d'une certaine manière, souligner que la question linguistique et culturelle est prioritaire. Il est clair, à mes yeux, que la question de la représentation des régions et des communautés linguistiques d'un côté, et la question de la représentation féminine de l'autre côté, sont des questions différentes.

La question de la représentation des régions et des communautés linguistiques est liée à l'essence même de la Suisse, à son identité et à son histoire. Dans cette salle, nous le voyons très bien avec toutes ces dates qui figurent sur les piliers. La naissance de la Suisse moderne s'est faite dans la douleur, avec la guerre du Sonderbund. Il a ensuite fallu, très rapidement, rassembler le pays, et faire en sorte que chacun puisse participer à ses affaires. La représentation des différentes régions et communautés linguistiques a donc, dès 1848, joué un rôle absolument fondamental. Et l'initiative parlementaire ne remet absolument pas en cause cela. Nous sommes pleinement conscients, tous, de ce poids historique qui est extrêmement important et que nous garderons toujours à l'esprit.

La question linguistique et culturelle restera donc sans doute l'aspect le plus important dans les équilibres qui doivent être respectés au sein des autorités, mais la question de la représentation féminine prend de l'ampleur. Elle est forcément plus récente puisqu'elle est liée à l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux femmes en 1971. Mais bien évidemment un principe qui existe depuis 1848 a une nature un peu différente qu'un principe qui nous préoccupe seulement depuis 1971. Mais cette question de la représentation féminine a tout de même toute son importance, avec une nature différente, celle de la représentation sociale des autorités.

Dans l'initiative parlementaire, il est proposé, à l'article 175 alinéa 4, d'ajouter simplement la question des genres. C'était pour moi la solution la plus simple, mais il est clair que cela ne veut pas dire que le Parlement ne peut pas pondérer les différents critères, ne peut pas considérer que certains sont plus importants que d'autres. D'ailleurs, ces différents critères ne sont pas toujours respectés en même temps. Prenons la question de la Suisse italophone: pendant un certain nombre d'années, la Suisse italophone n'a pas été représentée, mais cela ne veut pas dire que la Constitution a été violée. Il faut regarder les choses sur le long terme, et sur le long terme il faut que ces équilibres soient préservés, ce qui n'empêche pas des variations provisoires.

Alors je suis tout à fait prêt, au stade de l'examen du projet d'acte, à modifier le texte de l'initiative parlementaire. C'est véritablement, à mes yeux, une base de travail qui peut être intégralement reprise par la commission, et si un compromis se dégage autour d'un meilleur texte, je serai naturellement prêt à le modifier. Mais pour pouvoir modifier le texte, le seul moyen, c'est de donner aujourd'hui suite à l'initiative parlementaire.

Je conclus donc en sollicitant votre bienveillance et en vous invitant à donner suite à l'initiative parlementaire.



Notre conseil a une longue tradition d'ouverture et de progrès. Très souvent, notre conseil a pris des positions courageuses sur les questions de société. Cette initiative parlementaire nous donne l'occasion de perpétuer cette tradition. Alors je sais que – parce que, comme vous, je lis un peu le journal, j'écoute la radio, je regarde la télévision – l'image qui est donnée ces derniers jours de notre conseil est un peu conservatrice. Mais bien évidemment, comme souvent, c'est une caricature. Je crois que nous avons l'occasion finalement de faire taire aujourd'hui toutes les critiques et de montrer que notre conseil défend naturellement et avec conviction l'égalité entre femmes et hommes. Le meilleur moyen de le prouver, c'est de soutenir l'initiative parlementaire. C'est la raison pour laquelle je vous invite à suivre la minorité.

Stöckli Hans (S, BE): Ich kann fortsetzen, was mein Vorredner ausgeführt hat. Mit dieser Bestimmung würden wir den Gedanken der Konkordanz vervollständigen. Unser System ist so ausgerichtet, dass alle Kräfte angemessen in unserem Staatswesen integriert sind. Wir haben das heute mit der Berücksichtigung der Regionen und der Sprachen in der Verfassung geregelt. Dazu gehören aber natürlich auch die Geschlechter. Dementsprechend wäre der Vorstoss eine Vervollständigung unserer Konkordanzbestimmung, welche eben verlangt, dass alle massgebenden Kräfte an unserem Staatswesen mitarbeiten.

52 Prozent der Wahlberechtigten sind Frauen. Aber erst während zweier Jahre in der Geschichte der Schweiz, von 2010 bis 2011, waren diese 52 Prozent mit 57 Prozent im Bundesrat vertreten. Lange waren sie nicht vertreten, dann mit einer einzigen Frau, und im Schnitt waren es in den letzten Jahren zwei Frauen. Das entspricht nicht unbedingt dem Anteil der stimmberechtigten Frauen.

AB 2018 S 224 / BO 2018 E 224

Ich habe mich immer gegen Vorschriften gewandt, welche klare Zahlen nannten. Es gab Vorstösse, die besagten, man sollte bei sieben Regierungsmitgliedern drei Bundesrätinnen haben. Diese Beeinträchtigung der Wahlfreiheiten kann ich nicht unterstützen. Ich meine aber, dass die nichtjustiziable, deklaratorische, programmatische politische Aussage, dass die Vertretung der Geschlechter angemessen zu berücksichtigen ist, unserem Staatswesen gut anstehen würde.

Für die Konkurrenz der Kriterien kann man, ob jetzt zwei oder drei Kriterien zu beachten sind, den gleichen Muster folgen. So ist es auch möglich, in der nächsten Phase dann den richtigen Text zu finden. Die Grundidee der parlamentarischen Initiative unterstütze ich.

Savary Géraldine (S, VD): Je vais être brève. Je remercie Monsieur Comte d'avoir fait cette proposition. Quel plus bel écran que la Constitution fédérale pour inscrire la volonté et l'attention que l'Assemblée fédérale porte à la représentation des genres?

Je souhaite rappeler un constat qui est particulièrement visible au Conseil des Etats, à savoir que la politique reste un monde d'hommes, fait par les hommes et pour les hommes. Cette situation évolue depuis 1971, comme l'a rappelé Monsieur Comte. Toutefois, montrer aux générations futures que l'Assemblée fédérale à la volonté de garantir une représentation équitable des genres en inscrivant ce principe dans la Constitution fédérale est à mon avis un objectif extrêmement important à poursuivre.

Surtout, il pourrait arriver que vous vous retrouviez également, Messieurs du Conseil des Etats, concernés par la problématique. Dans mon canton, le canton de Vaud, quatre femmes siègent actuellement au gouvernement, et il n'est pas du tout impossible que, lors des prochaines échéances électorales, un homme soit remplacé par une femme – qui sait? Cela déboucherait sur une situation où les hommes seraient injustement représentés au sein du gouvernement vaudois – pourquoi pas d'ailleurs? C'est une situation qui n'est pas du tout impossible dans les prochaines années, je ne l'appelle évidemment pas de mes vœux, mais elle n'est absolument pas unimaginable. De ce point de vue, la proposition de Monsieur Comte permettrait, dans la Suisse du futur, de garantir une représentation équitable, non seulement des femmes par rapport aux hommes, mais aussi, à l'inverse, des représentants masculins par rapports aux femmes, puisque ces derniers pourraient également se trouver être, un jour, extrêmement minoritaires dans l'exécutif de notre pays.

Je vous invite à faire preuve d'ouverture sur cette question et à donner suite à cette initiative, quitte à retravailler si nécessaire le texte au stade d l'examen du projet. Adressons ce signal aux générations futures, en leur montrant notre volonté de disposer d'une représentation équitable des genres.

Eberle Roland (V, TG): Ich setze mich dem Risiko aus, dass ich mich da in die Nesseln setze, aber ich habe dennoch kein schlechtes Gewissen: 50 Prozent der Mitglieder der eidgenössischen Deputation aus dem Kanton Thurgau sind Frauen. In der Thurgauer Regierung sind drei von fünf Mitgliedern Frauen, und wir leben wunderbar damit.

Aber ich sehe einen anderen Punkt. Ich denke, je weiter wir diesen Katalog öffnen und verfassungsmässig



festlegen, desto komplexer wird es, überhaupt noch eine Landesregierung nach einigermaßen vernünftigen Kriterien, sage ich mal, zusammenzusetzen – Kriterien, mit denen dann die Frage beantwortet wird, ob dieses Gremium in der Lage ist, die sehr komplexe Aufgabe der Geschäftsleitung dieses Landes wahrzunehmen. Ich denke, Beispiele zeigen, dass wir heute schon genügend Probleme haben, sieben Menschen aus dem Parlament zu finden, um diese hochkomplexe Aufgabe erfüllen zu können.

Ich bitte Sie deshalb, dieses System nicht noch komplizierter auszugestalten. Für mich ist das Anliegen der Initiative eine Selbstverständlichkeit; ich sehe aber Nachteile, wenn wir hier immer mehr Kriterien einbauen, was dann auf irgendwelche Art auch vonseiten der öffentlichen Meinung zu massivsten Druckversuchen führt. Das hilft uns nicht weiter bei der sehr verantwortungsvollen Aufgabe, unsere Landesregierung zusammenzusetzen.

Luginbühl Werner (BD, BE): Eigentlich ist das, was wir hier diskutieren, eine Selbstverständlichkeit. Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass wir die Frauen in den politischen Gremien adäquat vertreten haben wollen. Eigentlich ist es auch eine Selbstverständlichkeit, dass wir das bei Bundesratswahlen entsprechend berücksichtigen. Wir würden also etwas in die Verfassung schreiben, das eigentlich eben selbstverständlich ist. Trotzdem denke ich, dass es ein wichtiges Zeichen gegenüber den Frauen wäre. Sie sind in den politischen Gremien halt doch insgesamt untervertreten – schauen wir uns nur in diesem Saal um. Es wäre ein wichtiges Zeichen, um Frauen auf allen Stufen zu ermuntern, in die Politik zu gehen, sich politisch zu engagieren. Darum bitte ich Sie, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Föhn Peter (V, SZ), für die Kommission: Ich bitte Sie dringend, der Kommission zu folgen. Die Kommission sieht keinen Handlungsbedarf. Es handelt sich nämlich um eine gesellschaftspolitische Forderung, welche nicht in die Verfassung gehört. Das ist eine Sache der Parteien, der Fraktionen.

Diese Forderung ist natürlich schon etwas anderes als die für den Zusammenhalt des Bundesstaates zentraleren staatspolitischen Kriterien der Landesgegenden und Landessprachen. Betreffend Vervollständigung der Konkordanz behaupte ich sogar, dass es unter Umständen die Konkordanz gefährden würde. Wenn dann in fünf oder zwanzig Jahren ein Mann im Bundesrat fehlen würde und kein männlicher Kandidat da wäre, müsste man das Konkordanzprinzip als angekratzt betrachten.

Die Frage der Priorisierung hat die Kommission auch behandelt. Wie wollen Sie die Priorisierung der Kriterien vornehmen? Da würden grösste Probleme auf uns zukommen.

Ich bitte Sie, das so zu belassen, wie es ist, und dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für Folgegeben ... 20 Stimmen

Dagegen ... 17 Stimmen

(1 Enthaltung)