

**Botschaft
zur Volksinitiative «Für eine gerechte
Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden
(Initiative 3. März)»**

vom 17. März 1997

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. März 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Koller
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Die Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» fordert, dass in Artikel 4 Absatz 2 BV der Grundsatz verankert wird, wonach die Frauen in sämtlichen Bundesbehörden angemessen vertreten sein sollen. Sie regelt zudem die Zusammensetzung der Bundesbehörden nach diesem Grundsatz. Nach der Initiative dürfte die Differenz zwischen der Zahl der Frauen und derjenigen der Männer, die in einem Kanton in den Nationalrat gewählt werden, nicht mehr als eins betragen. Jeder Vollkanton müsste eine Frau und einen Mann in den Ständerat wählen. Im Bundesrat wären mindestens drei Mitglieder Frauen. Im Bundesgericht würde der Frauenanteil mindestens 40 Prozent betragen. Schliesslich würde es dem Gesetzgeber obliegen, für eine ausgewogene Vertretung der Frauen beim Verwaltungspersonal zu sorgen.

Der Bundesrat empfiehlt die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag. Seiner Auffassung nach beschränkt die Initiative in übermässiger Weise die Wahlfreiheit. Im Fall der Annahme der Initiative würden die anlässlich einer Wahl abgegebenen Stimmen der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr dasselbe Gewicht haben, je nach dem, ob die Stimmen Kandidatinnen oder Kandidaten gegeben worden wären. Eine Kandidatin oder ein Kandidat könnte allein aufgrund des Geschlechts nicht gewählt werden, obwohl sie oder er mehr Stimmen erreicht hätte als eine gewählte Person. Es wäre nicht mehr möglich, dass ein Kanton zwei Männer oder – wie die Kantone Zürich und Genf – zwei Frauen in den Ständerat wählt. Auch könnten Männer während mehreren Jahren nicht mehr Bundesrichter werden.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Initiative das falsche Instrument ist, eine gerechte Vertretung der Frauen in der Politik zu erreichen. Zwar sind die Frauen in den Behörden nach wie vor untervertreten, ihr Anteil nimmt aber laufend zu, namentlich in den kantonalen Regierungen, im Nationalrat und im Ständerat. In erster Linie ist es Aufgabe der politischen Parteien, dafür zu sorgen, dass die Frauen in den Parteiorganen und auf den Wahllisten angemessen vertreten sind. Die Mehrheit der politischen Parteien haben Förderungsmassnahmen zugunsten der Frauen ergriffen, insbesondere durch Quotenregelungen für die Listenbildung. Die Erfahrungen im Ausland zeigen, dass derartige Massnahmen sehr wirksam sein können. Schliesslich wäre im Fall der Annahme der Initiative die Schweiz das einzige Land in Europa, das die Zusammensetzung seiner gewählten Behörden nach Massgabe des Geschlechts regeln würde.

Botschaft

1 Formelles

11 Wortlaut

Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 2, vierter und fünfter Satz (neu)

² ... In allen Bundesbehörden, namentlich im Nationalrat, im Ständerat, im Bundesrat und im Bundesgericht, ist eine angemessene Vertretung der Frauen unter Berücksichtigung der jeweiligen Eigenheiten jeder Behörde gewährleistet. Das Gesetz sorgt für eine ausgewogene Vertretung der Frauen in den Verwaltungen, insbesondere in der allgemeinen Bundesverwaltung, in den Regiebetrieben und an den Hochschulen.

Art. 73 Abs. 1^{bis} (neu) und 2

^{1bis} Die Differenz zwischen der weiblichen und der männlichen Vertretung in einem Kanton beträgt nicht mehr als eins.

² Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Artikels die näheren Bestimmungen.

Art. 80 Abs. 1, zweiter und dritter Satz (neu) und Abs. 2 (neu)

¹ ... Jeder Kanton wählt eine Frau und einen Mann. In den geteilten Kantonen wählt jeder Landesteil eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten.

² Die Ausführungsbestimmungen dieses Artikels sind Sache der kantonalen Gesetzgebung.

Art. 95

Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht; mindestens drei von ihnen sind Frauen.

Art. 107

¹ Die Mitglieder des Bundesgerichtes und die Ersatzmitglieder werden von der Bundesversammlung gewählt. Bei der Wahl derselben soll darauf Bedacht genommen werden, dass alle drei Amtssprachen des Bundes vertreten seien. Der Anteil der weiblichen Mitglieder und Ersatzmitglieder beträgt je mindestens 40 Prozent.

² Das Gesetz bestimmt die Organisation des Bundesgerichtes und seiner Abteilungen, die Zahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder, deren Amtsdauer und Besoldung.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 20 (neu)

Die Ausführungsbestimmungen sind innert fünf Jahren nach Annahme der Artikel 73 Absatz 2 und 80 Absatz 2 zu erlassen.

Art. 21 (neu)

¹ Bei der Gesamterneuerungswahl des Bundesrates und bei der Bestätigungswahl des Bundesgerichtes können Mitglieder, die vor der Annahme der geänderten Artikel 95 und 107 in diese Behörden gewählt worden sind, wiedergewählt werden, auch wenn die Anforderungen dieser Artikel nicht erfüllt sind.

² Bei Ersatzwahlen in den Bundesrat und ins Bundesgericht sind ausschliesslich Frauen wählbar, wenn sie nicht nach Artikel 95 beziehungsweise Artikel 107 vertreten sind.

12 Zustandekommen

Die Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» wurde am 21. März 1995 eingereicht. Mit Verfügung vom 11. Mai 1995 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 109 713 gültigen Unterschriften zustandegekommen ist¹⁾.

13 Gültigkeit

131 Einheit der Form

Nach Artikel 121 Absatz 4 BV kann eine Initiative entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Eine Vermischung der Formen ist nicht zulässig²⁾. Die Initiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

132 Einheit der Materie

Eine Initiative darf nur ein Thema zum Gegenstand haben. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht³⁾.

Die Initiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» schlägt die Revision von fünf Verfassungsartikeln und die Ergänzung der Übergangsbestimmungen mit zwei neuen Artikeln vor. Ziel dieser Änderungsvorschläge ist die Verankerung von Regeln in der Bundesverfassung, die eine ausgeglichene Vertretung der beiden Geschlechter in den Bundesbehörden sicherstellen sollen. Die verschiedenen Teile der Initiative sind durch ein gemeinsames Thema miteinander verknüpft. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

133 Durchführbarkeit

Die Bundesverfassung nennt die Durchführbarkeit einer Volksinitiative nicht als Gültigkeitsvoraussetzung. Dennoch gilt die Undurchführbarkeit nach gängiger Praxis der Bundesbehörden als Grund für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative.

¹⁾ BBl 1995 III 112, 1993 III 401

²⁾ Art. 75 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1).

³⁾ Art. 121 Abs. 3 BV und Art. 75 Abs. 1 BPR

Die Berücksichtigung des Geschlechts bei der Zusammensetzung der Behörden würde bedeuten, dass im Wahlverfahren ein zusätzliches Kriterium beachtet werden müsste; dies würde kein unüberwindbares Hindernis darstellen. Wie die Ausführungen des Gemeinderats der Stadt Bern in seinem Vortrag an den Stadtrat betreffend die Einführung einer Quotenregelung für den Stadtrat gezeigt haben, können mehrere Wahlmodelle in Betracht gezogen werden. Sämtliche vorgeschlagenen Modelle wiesen Vor- und Nachteile auf; realisierbar waren sie jedoch alle⁴⁾.

Die Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» regelt das Verfahren für die Erreichung ihrer Ziele nicht. Es sind jedoch – wie beim erwähnten Berner Vorschlag – verschiedene Modelle vorstellbar (separate Listen, Proporzwahl mit Korrektur usw.).

2 Entstehung und Ziele der Volksinitiative

21 Lancierung der Volksinitiative

Die Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» wurde am 10. September 1993, im Nachgang der Ereignisse des 3. März 1993, lanciert. An diesem Tag wählte die Bundesversammlung anstelle von Christiane Brunner, der offiziellen sozialdemokratischen Kandidatin für den zu besetzenden Bundesratssitz, Francis Matthey, ebenfalls Mitglied der SPS. Da hiermit weiterhin keine Frau dem Bundesrat angehörte, wurden quer durch das ganze Land verschiedene Kundgebungen und Protestaktionen organisiert. Am 10. März 1993 verzichtete Francis Matthey zugunsten zweier Kandidatinnen, Christiane Brunner und Ruth Dreifuss, auf seine Wahl. An demselben Tag wurde Ruth Dreifuss in den Bundesrat gewählt.

Dem Initiativkomitee gehören Vertreterinnen von politischen Parteien sämtlicher Richtungen, von Frauenorganisationen und von Gewerkschaften an.

22 Die Initiative aus der Sicht der Initiantinnen⁵⁾

Die Initiantinnen kritisieren, dass immer wieder – namentlich in den verschiedenen Parteiprogrammen – der Wunsch nach einer Verbesserung der Vertretung der Frauen in sämtlichen politischen Instanzen propagiert wird, ohne dass sich an der Situation etwas ändert. Obwohl die Frauen die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung ausmachen, seien sie in den Behörden des Bundes klar untervertreten. Im Zeitpunkt der Lancierung der Initiative gab es im Bundesrat neben sechs Männern nur eine Frau, im Nationalrat neben 165 Männern nur 35 Frauen, im Ständerat neben 42 Männern nur vier Frauen und im Bundesgericht neben 27 Richtern nur drei Richterinnen⁶⁾. Nach Auffassung der Initiantinnen sei es an der Zeit, die Grundsatzserklärungen Wirklichkeit werden zu lassen. Die Frauen dürften sich von den für unser Land wichtigen Entscheidungen nicht mehr ausschliessen lassen. In einer Demokratie sollten sämtliche gesellschaftlich relevanten Gruppen des Volkes

⁴⁾ Vgl. «Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat betreffend Teilrevision der Gemeindeordnung sowie des Reglements über die politischen Rechte (Einführung der Quotenregelung für den Stadtrat)» vom 28. Februar 1995.

⁵⁾ Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März), Texte und Argumente zur Eidgenössischen Volksinitiative, 2. Auflage, September 1993.

⁶⁾ Zur seitherigen Entwicklung dieser Zahlen vgl. Ziffer 311.1.

in allen politischen Instanzen im Verhältnis zu ihrer Bedeutung angemessen vertreten sein. Die Demokratie habe diesen Preis. Man könne nicht von Demokratie sprechen, wenn eine Hälfte des Volkes für die andere Hälfte entscheide, und noch weniger, wenn eine Minderheit für die Mehrheit entscheide. Die politische Macht sei – 25 Jahre nach der Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz – immer noch den Männern vorbehalten.

Die Initiantinnen stellen fest, dass es für eine Frau schwieriger sei, gewählt zu werden, als für einen Mann. Männer hätten in der Regel einen prestigeträchtigeren Sozialstatus als Frauen. Bei den familiären Verpflichtungen würden sie von ihren Ehefrauen entlastet und könnten dadurch mehr Zeit in ihre beruflichen Karrieren und ins Vereinsleben investieren. Im Gegensatz dazu könnten sich Frauen bei der Hausarbeit und der Kinderbetreuung nicht entlasten und hätten deshalb weniger Zeit, um sich ihrer politischen Karriere zu widmen. Für die politische Karriere eines Mannes sei es zudem von Vorteil, eine Familie zu haben, bei einer politisch aktiven Frau hingegen werde vermutet, sie vernachlässige ihre Familienpflichten.

Um eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden sicherzustellen und damit eine wahrhafte Demokratie zu schaffen, fordern die Initiantinnen:

1. dass der Grundsatz, nach dem die Frauen in den Bundesbehörden und in den Verwaltungen gerecht vertreten sein sollen, in Artikel 4 Absatz 2 BV verankert wird;
2. dass im Bundesrat mindestens drei Frauen vertreten sein müssen und dass, solange diese Bedingung nicht erfüllt ist, jeder frei gewordene Sitz mit einer Frau besetzt wird;
3. dass jeder Vollkanton eine Frau und einen Mann in den Ständerat wählt;
4. dass im Nationalrat ungefähr gleichviele Frauen wie Männer sitzen und die Differenz zwischen der weiblichen und der männlichen Vertretung pro Kanton nicht mehr als eins beträgt;
5. dass das Bundesgericht aus mindestens 40 Prozent Richterinnen und Ersatzrichterinnen besteht und dass, solange diese Bedingung nicht erfüllt ist, jeder frei gewordene Sitz von einer Frau besetzt wird;
6. dass gesetzgeberische Massnahmen getroffen werden, damit in den Verwaltungen, namentlich in der allgemeinen Bundesverwaltung, sowie in den Regiebetrieben und an den Hochschulen die Frauen angemessen vertreten sind.

Die Ausführungsbestimmungen wären innert fünf Jahren nach Annahme der Initiative zu erlassen. Bei der Gesamterneuerung des Bundesrates und der Bestätigungswahl des Bundesgerichts könnten diejenigen Mitglieder, die bereits vor der Annahme der Initiative gewählt wären, wiedergewählt werden, auch wenn der von der Initiative angestrebte prozentuale Anteil der Frauen noch nicht erreicht wäre.

Die Initiantinnen heben hervor, dass in der Schweiz bereits verschiedene Formen von Quoten für die Zusammensetzung von Behörden bekannt seien. So garantiere beispielsweise die Proporzwahl den Minderheitsparteien eine bestimmte Zahl der Nationalratssitze. Der Ständerat stelle definitionsgemäss ein Quotensystem dar, das die Vertretung der Kantone garantiere. Die Bundesverfassung enthalte auch eine Quote betreffend die Herkunft der Mitglieder des Bundesrates (Art. 96 Abs. 1 BV).

3 Die Frauen im politischen Leben der Schweiz

31 Die Vertretung der Frauen in den Behörden

311 Bundesbehörden

311.1 Der Anteil der gewählten Frauen in den Bundesbehörden

Zwischen 1971, dem Jahr der Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz, und 1991 ist der Anteil der Frauen, die in den Nationalrat gewählt worden sind, langsam aber stetig um durchschnittlich 2,5 Prozentpunkte pro Wahl angestiegen, d. h. von 5 Prozent im Jahre 1971 auf 17,5 Prozent im Jahre 1991⁷⁾.

Bei den Nationalratswahlen 1995 hat die Zahl der gewählten Frauen wiederum eine Steigerung erfahren. Der Anteil der in den Nationalrat gewählten Frauen stieg auf 21,5 Prozent⁸⁾. Dies entspricht im Vergleich zu den Wahlen von 1991 einem Sprung von 4 Prozentpunkten und stellt den grössten Zuwachs seit der Einführung des Frauenstimmrechts dar⁹⁾. Auch bei den Wahlen in den Ständerat konnte ein klarer Anstieg der Zahl der gewählten Frauen festgestellt werden. Mit acht Ständerätinnen hat sich der Frauenanteil praktisch verdoppelt und 17,4 Prozent erreicht. Zwei Kantone (Genf und Zürich) entsenden nun sogar eine ausschliesslich weibliche Vertretung in den Ständerat.

Der Anteil der Frauen, die in den Nationalrat gewählt worden sind, ist je nach Partei, Sprachregion und Kanton verschieden. Nach den Wahlen 1995 gehören 37 Prozent der Nationalrätinnen einer bürgerlichen Regierungspartei (FDP, CVP, SVP) und 58 Prozent einer rot-grünen Partei (SPS, GPS, Feministische und grün-alternative Gruppierungen) an. Der Anteil der gewählten FDP-Frauen steigerte sich im Vergleich zu 1991 um 6 Prozentpunkte (18 % der Sitze) und derjenige der CVP-Frauen um 3,5 Prozentpunkte (15 % der Sitze). Bei der SVP ist die Zahl der gewählten Frauen zwischen 1991 und 1995 um 1,7 Prozentpunkte zurückgegangen (10 % der Sitze). Bei den Grünen konnten die Frauen ihren Anteil halten (60 % der Sitze) und bei der SPS um 6 Prozentpunkte steigern (35 % der Sitze). Beim LdU ist der Frauenanteil um 13,5 Prozentpunkte (33 % der Sitze) und bei der LPS um 4,5 Prozentpunkte (14 % der Sitze) gestiegen. Weiterhin keine Frauen wurden bei der EVP, den SD und der FPS gewählt¹⁰⁾.

Bis 1983 stammte der grössere Anteil der Nationalrätinnen aus den französischsprachigen Kantonen. Seit 1983 überwiegt hingegen der Anteil der Deutschschweizer Frauen. Bei den Nationalratswahlen 1995 konnten die Frauen aus der Romandie ihren Anteil um mehr als 6 Prozentpunkte auf 15 Prozent vergrössern, während die Zahl der gewählten Frauen aus der Deutschschweiz stabil blieb (25 %). Trotz dieser Steigerung liegt die Quote der gewählten Frauen aus der Romandie nach wie vor 10 Prozentpunkte unter derjenigen der Frauen aus der deutschen Schweiz. Aus dem Tessin haben seit der Einführung des Frauenstimmrechts zwei Frauen im Nationalrat Einsitz genommen.

In den Bundesrat sind seit der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahre 1971 nur zwei Frauen gewählt worden. Heute ist eines der sieben Mitglieder eine Frau.

⁷⁾ Der lange Weg ins Parlament. Die Frauen bei den Nationalratswahlen von 1971–1991. Bundesamt für Statistik, Bern, 1994, S. 18.

⁸⁾ 42 Frauen auf 200 Abgeordnete.

⁹⁾ Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995. Bundesamt für Statistik, Bern, 1995, S. 7.

¹⁰⁾ Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, S. 7 f.

Im Bundesgericht sind vier der 30 Mitglieder Frauen. Dazu kommen noch fünf Frauen auf 30 nebenamtliche Mitglieder. Im Eidgenössischen Versicherungsgericht sind zwei von neun Mitgliedern und zwei von neun nebenamtlichen Mitgliedern Frauen.

311.2 Der Wahlerfolg der Kandidatinnen

Nachdem die Wahlquote der Frauen zuerst konstant geblieben und in den achziger Jahren sogar gesunken war, konnte bei den Nationalratswahlen 1995 ein Anstieg festgestellt werden. 1995 war die Chance der Frauen, gewählt zu werden, 1,9 mal geringer als diejenige der Männer¹¹⁾. In grösseren Wahlkreisen scheinen die Frauen grössere Wahlchancen zu haben als in kleineren Wahlkreisen¹²⁾.

311.3 Die Präsenz der Frauen auf den Wahllisten

Im Laufe der ersten 20 Jahre nach der Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz hat sich die Zahl der Kandidatinnen für die Nationalratswahlen von einem Sechstel auf ein Drittel verdoppelt¹³⁾. 1995 hat sich der Frauenanteil auf den Listen für die Nationalratswahlen nochmals vergrössert. Die Frauen stellten zum ersten Mal mehr als ein Drittel der Gesamtheit der Kandidierenden (35 %) ¹⁴⁾.

Ein Vergleich zwischen den verschiedenen politischen Parteien bei den Nationalratswahlen 1995 zeigt, dass der Frauenanteil auf den Wahllisten bei den Grünen 58 Prozent betrug und auf den Listen der SPS 47 Prozent erreichte. Danach folgten die Listen der PdA (42 %), des LdU (40 %), der EVP (38 %), der CVP (37 %), der FDP (30 %), der LPS (25 %), der SD (24 %), der SVP (21 %) und schliesslich der FPS (14 %). Am meisten angestiegen ist der Frauenanteil 1995 auf den Wahllisten der CVP (plus 9 Prozentpunkte) ¹⁵⁾.

311.4 Die Vertretung der Frauen in der Bundesverwaltung

In der Bundesverwaltung sind zur Zeit 19,8 Prozent der Beschäftigten Frauen. Die Vertretung der Geschlechter variiert je nach Departement. Am meisten Frauen sind im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (41 %), am wenigsten im Eidgenössischen Militärdepartement (8,8 %) zu finden.

Die Vertretung der Geschlechter in den Besoldungsklassen ist sehr unterschiedlich. Im obersten Kader gibt es nur 40 Frauen auf 854 Männer (Besoldungsklasse 30 bis Überklassen); das sind 4,7 Prozent. Der Frauenanteil im mittleren Kader (24.–29. Besoldungsklasse) hat sich seit 1991 verdoppelt und beträgt 8,4 Prozent. In den Besoldungsklassen 18–23, bzw. 12–17 ist der Frauenanteil etwas höher (14,1 % bzw. 22 %). Am besten vertreten sind die Frauen im untersten Bereich der Besoldungsskala, d. h. unterhalb der 12. Klasse (29,2 %) ¹⁶⁾.

¹¹⁾ Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, S. 10.

¹²⁾ Der lange Weg ins Parlament, S. 22 f.

¹³⁾ Der lange Weg ins Parlament, S. 15.

¹⁴⁾ Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, S. 13.

¹⁵⁾ Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, S. 8.

¹⁶⁾ Vgl. Personalerhebung 1996 des Eidg. Personalamts.

312 Kantonale Behörden

312.1 Kantonsregierungen

Die Frauen haben nur zögerlich Eingang in die Kantonsregierungen gefunden. Erst 1983 wurde zum ersten Mal eine Frau in eine Kantonsregierung gewählt. Ende Februar 1997 gibt es unter den 164 Mitgliedern der 26 Kantonsregierungen 25 Regierungsrätinnen, womit der Frauenanteil 15 Prozent beträgt. Ende März 1995 betrug der Frauenanteil in den Kantonsregierungen noch etwas weniger als zehn Prozent. Ende Februar 1997 haben nur die Kantone Schwyz, Nidwalden, Glarus, Schaffhausen, Graubünden, Wallis und Neuenburg keine weibliche Vertretung in ihren Kantonsregierungen. Dafür haben die Kantone Zürich, Bern, Obwalden, Appenzell-Ausser rhoden, St. Gallen und Basel-Stadt zwei Regierungsrätinnen.

312.2 Kantonsparlamente

Die Vertretung der Frauen in den kantonalen Parlamenten hat sich ähnlich entwickelt wie im Nationalrat. 1995 erreichte der Frauenanteil 22 Prozent und war somit höher als in den meisten regionalen Parlamenten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union¹⁷⁾. In drei Kantonsparlamenten sitzen mehr als 30 Prozent Frauen (Solothurn, Aargau und Genf). Glarus ist mit 7,5 Prozent Frauen der einzige Kanton, der hinsichtlich der Vertretung der Frauen im Parlament unter der 10-Prozent-Marke liegt.

313 Gemeindebehörden

313.1 Exekutivbehörden der Gemeinden

Der Frauenanteil in den Exekutiven der rund 3000 Schweizer Gemeinden erreichte 1994 knapp 14 Prozent. Das sind rund sechs Prozentpunkte mehr als 1988¹⁸⁾. In den Städten mit 100 000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern war ein Drittel der Sitze von Frauen besetzt. Von 1993 bis 1997 sass erstmals eine weibliche Mehrheit in der Exekutive einer Gemeinde, nämlich in der Stadt Bern.

313.2 Gemeindeparlamente

1994 betrug der Frauenanteil in den Gemeindeparlamenten mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern durchschnittlich 27 Prozent. In den Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern betrug der Frauenanteil sogar 34 Prozent¹⁹⁾.

314 Die Wahlbeteiligung der Frauen

Seit der Einführung des Frauenstimmrechts machen die Frauen ungefähr 52 Prozent des Wahlvolkes aus. Dennoch wählen Frauen weniger häufig als Männer.

¹⁷⁾ Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz, Zweiter statistischer Bericht, Bundesamt für Statistik, Bern, 1996, S. 202 f.

¹⁸⁾ Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz, S. 96 und 205.

¹⁹⁾ Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz, S. 100 und 204.

Nach der VOX-Analyse sind bei den eidgenössischen Wahlen 1991 52 Prozent der stimmberechtigten Männer und 41 Prozent der stimmberechtigten Frauen an die Urnen gegangen. Dies bedeutet eine Differenz von elf Prozentpunkten. Der Unterschied zwischen der Wahlbeteiligung von Männern und Frauen scheint sich in letzter Zeit zu verringern (während der ersten zehn Jahre nach Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene betrug die Differenz 16 Prozentpunkte). Diese Annäherung der Teilnahmequoten ist jedoch weniger auf eine zunehmende Mobilisierung der Frauen zurückzuführen als vielmehr auf eine wachsende Wahlabstinenz der Männer. Während die Teilnahme der Frauen an Wahlen nach einer kurzen Steigerung seit 1979 konstant geblieben ist, hat diejenige der Männer abgenommen.

Der beträchtliche Verhaltensunterschied zwischen den Geschlechtern in Bezug auf die Wahlbeteiligung ist eine schweizerische Besonderheit: In den meisten anderen westlichen Staaten gehen die Bürgerinnen praktisch ebenso zahlreich an die Urnen wie die Bürger²⁰⁾. Diese Situation lässt sich wahrscheinlich dadurch erklären, dass das Frauenstimmrecht in der Schweiz später eingeführt worden ist.

32 Frühere ähnliche Bestrebungen

32.1 Nicht zustandgekommene Volksinitiativen

Die eidgenössische Volksinitiative der Partei der Arbeit mit dem Titel «Frauen und Männer», publiziert am 4. September 1990²¹⁾, beschränkte sich nicht nur auf die Bundesbehörden, sondern richtete sich an die Gesamtheit der politischen Behörden auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene. Sie legte den maximalen Anteil für beide Geschlechter mit je 60 Prozent fest. Am 10. März 1992 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Frist für die Sammlung der Unterschriften abgelaufen war, ohne dass die erforderliche Anzahl Unterschriften eingereicht worden war²²⁾.

Die eidgenössische Volksinitiative mit dem Titel «Nationalrat 2000», publiziert am 15. Januar 1991²³⁾, bezog sich nur auf den Nationalrat. Mit ihr sollte erreicht werden, dass der Nationalrat aus derselben Anzahl Frauen wie Männer besteht. Falls das Verteilungsverfahren aufgrund der Wohnbevölkerung für einen Kanton oder einen Halbkanton eine ungerade Zahl ergeben hätte, wäre diesem ein zusätzlicher Sitz zugeteilt worden. Jeder Kanton und jeder Halbkanton hätte Anspruch auf mindestens zwei Sitze gehabt. Zudem hätten die Männer und Frauen ihre Kandidaturen auf separaten Listen präsentieren müssen. Am 16. Juli 1992 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Frist für die Sammlung der Unterschriften abgelaufen war, ohne dass die erforderliche Anzahl Unterschriften eingereicht worden war²⁴⁾. Die Volksinitiative «Nationalrat 2000» wurde in Form einer Petition eingereicht. Die Bundesversammlung entschied, ihr keine Folge zu geben²⁵⁾.

²⁰⁾ Politisches und soziales Engagement von Frauen, Thanh-Huyen Ballmer-Cao/Katharina Belser/Elisabeth Keller, in: Viel erreicht – wenig verändert? Zur Situation der Frauen in der Schweiz, Bericht der Eidg. Kommission für Frauenfragen, Bern, Juni 1995, S. 51 ff.

²¹⁾ BBl 1990 III 171

²²⁾ BBl 1992 II 715

²³⁾ BBl 1991 I 104

²⁴⁾ BBl 1992 III 1538

²⁵⁾ AB 1993 N 1329 ff.; AB 1993 S 788 ff.

Die Bundesversammlung hat bereits verschiedene parlamentarische Vorstösse zum Thema der Vertretung der Frauen in den politischen Behörden des Bundes behandelt. Sie betrafen sowohl den Nationalrat als auch den Ständerat sowie den Bundesrat und die Gesamtheit der Bundesbehörden.

Am 30. Januar 1992 entschied der Nationalrat, zwei parlamentarischen Initiativen Leutenegger Oberholzer und Sozialdemokratische Fraktion vom 20. Juni 1990 keine Folge zu geben²⁶⁾. Die eine Initiative verlangte, dass bis zum Jahr 2001 in den eidgenössischen Räten, im Bundesrat, im Bundesgericht sowie in den ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes kein Geschlecht mit weniger als 40 Prozent vertreten sein sollte. Die andere Initiative verlangte, dass bis zum Jahr 2003 jedes Geschlecht mit höchstens 60 Prozent im Nationalrat vertreten sein sollte.

Ebenfalls am 30. Januar 1992 beschloss der Nationalrat, auf eine parlamentarische Initiative einer Minderheit der Nationalratskommission²⁷⁾, nach der in den Abordnungen der ungeteilten Kantone in den Ständerat beide Geschlechter vertreten sein sollten, nicht einzutreten²⁸⁾.

Am 7. Oktober 1994 lehnte der Nationalrat eine parlamentarische Initiative Hämmerle vom 11. März 1993 und eine parlamentarische Initiative Bär vom 1. März 1993 ab²⁹⁾. Die Initiative Hämmerle sah eine Änderung von Artikel 96 BV vor: Der Bundesrat sollte vom Volk gewählt werden und der Gesetzgeber sicherstellen, dass beide Geschlechter sowie die verschiedenen Landesteile im Bundesrat vertreten sind. Auch die Initiative Bär zielte auf eine Änderung von Artikel 96 BV ab: Beiden Geschlechtern sollte eine angemessene Vertretung im Bundesrat garantiert werden.

Am 5. September 1995 lehnte die Staatspolitische Kommission des Ständerats bei der Vorberatung der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte mit 7:3 Stimmen einen Antrag für die Einführung von Geschlechterquoten für Wahlvorschläge ab. Die Kommissionsminderheit sah in dieser Lösung eine wirksame Frauenförderungsmassnahme, welche eventuell als indirekter Gegenentwurf der Volksinitiative «3. März» hätte gegenüber gestellt werden können. Für die Mehrheit der Kommission hätte eine solche Massnahme aber die Vorschlagsfreiheit der Parteien gravierend eingeschränkt, auch wenn sie – anders als die Initiative «3. März» – die Wahlfreiheit der Wählerinnen und Wähler nicht tangiert hätte³⁰⁾.

323 **Kantonale Initiativen**

Im Kanton Solothurn entschied der Kantonsrat am 13. Februar 1996, die kantonale Volksinitiative «Für eine gleichberechtigte Vertretung der Frauen und Männer in den kantonalen Behörden – Initiative 2001» für bundesrechtswidrig und damit für

²⁶⁾ AB 1992 N 158 ff. (90.241 I Leutenegger Oberholzer. Frauenquote für Bundesbehörden; 90.242 I Sozialdemokratische Fraktion. Mehr Frauen ins Parlament).

²⁷⁾ AB 1992 N 151 ff. (91.400 I Minderheit der Kommission 89.253).

²⁸⁾ Am gleichen Tag lehnte der Nationalrat auch ein Postulat über die Vertretung der Frauen in ausserparlamentarischen Kommissionen und ein Postulat über die Möglichkeit der Einführung von geschlechtsspezifischen Quotenregelungen ab, AB 1992 N 163 ff.

²⁹⁾ AB 1994 N 1850 ff. (93.418 I Hämmerle. Wahl des Bundesrates durch das Volk; 93.406 I Bär. Angemessene Vertretung beider Geschlechter im Bundesrat).

³⁰⁾ Pressemitteilung der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 5. September 1995.

ungültig zu erklären und folglich dem Volk nicht zur Abstimmung zu unterbreiten. Die Initiative verlangte eine ihrem kantonalen Bevölkerungsanteil entsprechende Vertretung von Frauen und Männern im Kantonsrat und im Regierungsrat. In den kantonalen Gerichtsbehörden sollten Frauen und Männer entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil pro Wahlkreis vertreten sein.

In seiner Botschaft führte der Solothurner Regierungsrat aus, dass die Kantonsinitiative bundesverfassungswidrig sei, da sie erheblich in Grundrechtspositionen eingreife.

Das Initiativkomitee hat gegen den Entscheid des Kantonsrats, die Initiative dem Volk nicht zur Abstimmung vorzulegen, beim Bundesgericht eine Stimmrechtsbeschwerde eingereicht.

Im Kanton Uri ist am 29. April 1996 die «kantonale Volksinitiative für gleiche Wahlchancen (Wahlchancen-Initiative)» formell zustandegekommen. Mit dieser Initiative wird gefordert, dass alle kantonalen Behörden annähernd je zur Hälfte mit Frauen und Männern besetzt werden. Jedes Geschlecht soll jedoch mindestens zu einem Drittel vertreten sein.

324 Kommunale Initiativen

In den Jahren 1994 und 1995 sind in mehreren Gemeinden Initiativen oder Gesetzesvorschläge für die Einführung von Geschlechterquoten für kommunale Legislativbehörden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt worden, nämlich in den Städten Luzern, Bern und Winterthur. In Zollikofen wurde eine Motion, die in dieselbe Richtung ging, abgelehnt. In denjenigen Fällen, in denen das Volk sich dazu äussern konnte, d. h. in Luzern, Bern und Winterthur, sind die Vorlagen für die Einführung von Quoten für die politischen Behörden mit klaren Mehrheiten abgelehnt worden.

In der Stadt Bern beauftragte der Stadtrat den Gemeinderat mit einer Motion, das Gemeindereglement so zu revidieren, dass im Stadtrat höchstens 60 Prozent des einen Geschlechts vertreten sind. Zur Konkretisierung der Motion wurden verschiedene Wahlmodelle ausgearbeitet. Nach dem Modell, das schliesslich ausgewählt wurde, hätten die Sitze nach Proporz wie bisher verteilt werden können. Eine Korrektur hätte nur stattgefunden, wenn der Sitzanteil eines Geschlechts die Quote von 60 Prozent überschritten hätte. In diesem Fall hätte eine gewählte Person des übervertretenen Geschlechts einer Person des untervertretenen Geschlechts Platz machen müssen. Die Korrektur wäre bei derjenigen Wahlliste vorgenommen worden, bei der eine Person des untervertretenen Geschlechts am knappsten einen Sitz verpasst hätte. Die Teilrevision der Gemeindeordnung wurde am 10. September 1995 von 68 Prozent der Stimmberechtigten abgelehnt.

33 Die aktuelle rechtliche Situation

331 Allgemeines Stimmrecht und Frauenstimmrecht

Das Frauenstimmrecht ist auf Bundesebene am 7. Februar 1971 durch die Änderung von Artikel 74 BV eingeführt worden. Nach Artikel 74 Absatz 1 BV haben Schweizerinnen und Schweizer bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen die gleichen politischen Rechte. Absatz 2 präzisiert, dass alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht nach dem Recht

des Bundes vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen sind, stimm- und wahlberechtigt sind. Absatz 3 erteilt dem Bund die Kompetenz zur Regelung der Stimm- und Wahlberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten. Absatz 4 behält für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen das kantonale Recht vor.

Artikel 74 Absatz 1 BV statuiert den Grundsatz des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts und verleiht den politischen Rechten zugleich den Charakter von Individualrechten. Der Grundsatz des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts, Grundlage des demokratischen Staates, geht davon aus, dass alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen berufen sind, an den Entscheidungen teilzuhaben. Unter Vorbehalt der unabdingbaren Voraussetzungen (Art. 74 Abs. 2 und 3 BV) darf es keine Unterschiede geben. Die politische Gleichberechtigung darf aber nicht nur in einem rein formellen Sinn verstanden werden. Materiell gesehen bedeutet sie auch, dass jede Stimme das gleiche Gewicht für das Ergebnis einer Abstimmung oder Wahl hat. Eine Abstimmung oder Wahl muss so angelegt sein, dass die Stimme jeder Bürgerin und jedes Bürgers eine ähnliche, wenn nicht sogar eine identische Bedeutung hat³¹⁾. Diese Regel erfährt jedoch einige Ausnahmen, wie beispielsweise das Erfordernis des doppelten Mehrs von Volk und Ständen für Verfassungsänderungen, welches die Stellung der Stimmberechtigten der bevölkerungsarmen Kantone verstärkt. Auch haben die Stimmen bei der Wahl der Mitglieder des Ständerats je nach Bevölkerungsdichte eines Kantons nicht dasselbe Gewicht.

332 Die Garantie der politischen Rechte

Die politischen Rechte werden vom Bundesgericht als vom Bundesrecht garantierte verfassungsmässige Rechte anerkannt³²⁾. Das Bundesgericht leitet daraus ab, dass jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger mit gleichen Chancen an einer Wahl teilnehmen können soll, sei es als Wählerin oder Wähler oder als Kandidatin oder Kandidat³³⁾. Dieses Recht wird auch durch die Wahlfreiheit geschützt, die jede übermässige Beschränkung des Vorschlagsrechts oder des Rechts zur Kandidatur untersagt.

Der Staat hat die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, damit das Wahlrecht ausgeübt werden kann. Er hat angesichts der sozialen Realitäten diejenigen Bedingungen zu setzen, die eine möglichst weitgehende Verwirklichung der Wahlfreiheit sichern³⁴⁾. So ist es mit der politischen Gleichheit vereinbar, übermächtige Stellungen sozialer und politischer Gruppen einzudämmen, um die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb Benachteiligter zu sichern³⁵⁾.

333 Die politischen Parteien und die Vereinsfreiheit

Anders als in einigen Kantonsverfassungen gibt es in der Bundesverfassung keine Bestimmung über die politischen Parteien. Die politischen Parteien sind aber gegen

³¹⁾ Etienne Grisel, *Kommentar zur Bundesverfassung*, Art. 74, Rz. 5 ff.

³²⁾ BGE 113 Ia 294

³³⁾ BGE 113 Ia 294; vgl. auch Georg Müller, Quotenregelungen – Rechtssetzung im Spannungsfeld von Gleichheit und Verhältnismässigkeit, ZBl 91/1990, S. 310 f.; Tomas Poledna/Christine Kaufmann, Die parteiinterne Kandidatennomination – ein demokratisches Defizit?, ZBl 90/1989, S. 287.

³⁴⁾ BGE 113 Ia 295

³⁵⁾ Tomas Poledna/Christine Kaufmann, S. 290.

staatliche Eingriffe aufgrund der Vereinsfreiheit (Art. 56 BV) und des Grundsatzes der privatrechtlichen Vereinsautonomie (Art. 60 ff. ZGB) geschützt. Wie alle Freiheitsrechte gilt die Vereinsfreiheit jedoch nur innerhalb der Schranken der Rechtsordnung. So sind ihr dort Grenzen gesetzt, wo die Wahlfreiheit, namentlich die Transparenz des Meinungsbildungsprozesses und die Chancengleichheit, gefährdet ist. Zudem erfüllen die politischen Parteien bei der Nomination von Kandidatinnen und Kandidaten teilweise öffentliche Aufgaben, da der Staat ohne diese Nomination keine Wahlen durchführen könnte³⁶⁾.

334 Die Gleichberechtigung von Mann und Frau

334.1 Im allgemeinen

Am 14. Juni 1981 haben Volk und Stände einen neuen Artikel 4 Absatz 2 BV angenommen, dessen erster Satz die Gleichberechtigung von Mann und Frau garantiert. Die Gleichberechtigung ist ein direkt anwendbares Individualrecht, auf das sich jede Bürgerin und jeder Bürger gegenüber dem Staat berufen kann. Der zweite Satz von Artikel 4 Absatz 2 BV beauftragt den Gesetzgeber, für die Gleichstellung zu sorgen, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Der dritte Satz garantiert den Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Dieser Anspruch stellt ein Individualrecht dar, das sowohl gegenüber Behörden als auch gegenüber Privaten unmittelbar anwendbar ist.

334.2 Der erste Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV

Der im ersten Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV verankerte Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau untersagt eine rechtliche Differenzierung nach dem Kriterium des Geschlechts. Es gibt jedoch Ausnahmen von diesem Grundsatz. Dabei handelt es sich um Fälle, in denen Artikel 4 Absatz 2 BV mit anderen verfassungsrechtlichen Bestimmungen kollidiert, wie beispielsweise mit Artikel 18 Absatz 1 BV, der die Wehrpflicht nur den Männern auferlegt. Bis zum Urteil des Bundesgerichts vom 27. November 1990³⁷⁾ gingen die herrschende Lehre und die Rechtsprechung davon aus, dass Artikel 74 Absatz 4 BV eine solche Ausnahme von Artikel 4 Absatz 2 BV sei und es deshalb den Kantonen überlassen sei, das Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene den Männern vorzubehalten. In seinem Urteil vom 27. November 1990 ist das Bundesgericht der neueren Lehre³⁸⁾ gefolgt und hat erkannt, dass Artikel 74 Absatz 4 BV keinen echten Vorbehalt gegenüber Artikel 4 Absatz 2 BV enthält und die Kantone deshalb an das Gebot der Gleichberechtigung gebunden sind. Die formelle politische Gleichberechtigung von Mann und Frau wird von der Bundesverfassung folglich auf allen Stufen garantiert.

Eine unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau ist nur dann gerechtfertigt, wenn der sich aus dem Geschlecht ergebende biologische Unterschied den konkreten Sachverhalt so entscheidend prägt, dass gemeinsame Elemente überhaupt nicht

³⁶⁾ Tomas Poledna/Christine Kaufmann, S. 285.

³⁷⁾ BGE 116 Ia 359

³⁸⁾ Andreas Auer, Die Bundesverfassung und das Frauenstimmrecht in Appenzell, in: ZSR 108/1989 I, S. 141 ff.; Alexandre Berenstein, L'égalité entre les sexes en matière de droits politiques, in: Festschrift für Otto K. Kaufmann, 1989, S. 159 ff.

zu erkennen sind oder doch vollständig zurücktreten³⁹⁾, wie das in den Fällen der Schwangerschaft und Mutterschaft zutrifft.

334.3 Der zweite Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV

334.31 Der Gesetzgebungsauftrag zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung

Nach Meinung der einhelligen Lehre beschränkt sich Artikel 4 Absatz 2 BV nicht allein auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit von Mann und Frau. In Anbetracht dieser ganzen Bestimmung und besonders des zweiten und des dritten Satzes wird gefolgert, dass es der Wille des Verfassungsgebers ist, alle in der Gesellschaft bestehenden Ungleichbehandlungen zu beseitigen, besonders diejenigen zuungunsten der Frauen⁴⁰⁾. Das Bundesgericht hat dieser Bedeutung von Artikel 4 Absatz 2 BV Rechnung getragen, indem es festhielt, dass der zweite Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV einen Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung der tatsächlichen Gleichstellung in der sozialen Wirklichkeit enthält⁴¹⁾. Der Bundesrat legte in seinem Bericht über das Rechtsetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau» vom 26. Februar 1986 dar, dass die Gleichbehandlung im Recht nicht Selbstzweck ist, sondern auf die Schaffung gleicher Entfaltungsmöglichkeiten in der gesellschaftlichen Wirklichkeit angelegt ist⁴²⁾. In seiner Botschaft zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. Februar 1993 hielt der Bundesrat noch eindeutiger fest, dass mit dem Auftrag, den Artikel 4 Absatz 2 BV an den Gesetzgeber richtet, nicht nur die Beseitigung der Diskriminierungen in der Gesetzgebung angestrebt wird, sondern auch die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann⁴³⁾.

334.32 Positive Massnahmen

Der Gesetzgeber hat verschiedene Möglichkeiten, um die ungleiche Behandlung der Geschlechter in der Gesellschaft zu beseitigen. Er kann insbesondere die Ursachen der Frauendiskriminierung mit Massnahmen bekämpfen, die geschlechtsunabhängig sind. Vorstellbar sind Massnahmen, die eine neue Rollenverteilung zwischen Mann und Frau fördern oder ein gesetzliches Diskriminierungsverbot für die Beziehungen zwischen Einzelpersonen, ähnlich demjenigen in Artikel 3 des Bun-

³⁹⁾ BBl 1980 I 130 f.

⁴⁰⁾ Andreas Auer, Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst., AJP 11/93, S. 1336 ff.; gleicher Meinung: Denise Buser, Die Zulässigkeit der Quotierung von Parlamentsmandaten, AJP 3/94, S. 330 ff.; Georg Müller, S. 310; Yvo Hangartner, Geschlechtergleichheit und Frauenquoten in der öffentlichen Verwaltung, AJP 7/92, S. 836; Tomas Poledna/Christine Kaufmann, S. 288; Charles-Albert Morand, L'érosion jurisprudentielle du droit fondamental à l'égalité entre hommes et femmes, in: L'égalité entre hommes et femmes, Lausanne 1988, S. 85 ff.; Claudia Kaufmann, Die Gleichstellung von Frau und Mann in der Familie, Grösch, 1985, S. 34 ff.; Claudia Kaufmann, Les quotas valent mieux que leur réputation, La voie contestée à la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes, in: L'égalité entre hommes et femmes, Lausanne, 1988, S. 271 ff.; Jörg Paul Müller, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, Bern, 1991, S. 231; Beatrice Weber-Dürler, Aktuelle Aspekte der Gleichberechtigung von Mann und Frau, ZBJV 1992, S. 357 ff.; Marianne Schwander, Verfassungsmässigkeit von Frauenquoten, Bern, 1995, S. 38.

⁴¹⁾ BGE 116 Ib 282 E. 7a; BGE 116 Ib 297 E. 7a.

⁴²⁾ BBl 1986 I 1151

⁴³⁾ BBl 1993 I 1262

desgesetzes vom 24. März 1995⁴⁴⁾ über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GLG). Solche Gleichstellungsmassnahmen sind geschlechtsneutral auszugestalten und dürfen nicht über den ersten Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV hinausgehen⁴⁵⁾.

Ein anderes Mittel zur Beseitigung von Diskriminierungen in der Gesellschaft kann die zeitweilige Bevorzugung der Frauen als dem untervertretenen Geschlecht gegenüber den Männern oder die Sicherung einer paritätischen Vertretung der beiden Geschlechter durch die Festsetzung von Quoten sein. Dabei würde der Gesetzgeber eine Unterscheidung aufgrund des Geschlechts vornehmen mit dem primären Ziel, die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann zu verwirklichen. Die Mehrheit der Lehre geht davon aus, dass der zweite Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV den Gesetzgeber unter gewissen Voraussetzungen ermächtigt, das Kriterium des Geschlechts für die Erfüllung seines Auftrags heranzuziehen und sich damit über den ersten Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV, der jede unterschiedliche Behandlung von Frau und Mann verbietet, hinwegzusetzen⁴⁶⁾. Der Bundesrat hat in seinem Bericht über das Rechtsetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau» vom 26. Februar 1986 festgehalten, dass es im Sinne von Übergangslösungen notwendig sein kann, zugunsten des einen Geschlechts besondere Massnahmen zu ergreifen⁴⁷⁾.

Da positive Massnahmen jedoch den individuellen Rechtsanspruch auf Gleichbehandlung von Frau und Mann einschränken können, fordert die Lehre, dass sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Positive Massnahmen müssen demnach für die Erfüllung des angestrebten Ziels geeignet und notwendig sein. Zudem muss das öffentliche Interesse an dessen Realisierung schwerer wiegen als das Interesse der Einzelnen, keine Eingriffe in das Gleichbehandlungsgebot oder in andere Freiheitsrechte, wie die Handels- und Gewerbefreiheit, die Wahlfreiheit oder die Vereinsfreiheit, erdulden zu müssen⁴⁸⁾.

334.33 Ergebnisgleichheit und Chancengleichheit

Ein Teil der Lehre vertritt die Ansicht, dass Artikel 4 Absatz 2 BV vor allem die Chancengleichheit anstrebt. Männer und Frauen sollen über dieselben rechtlichen Möglichkeiten verfügen, aber auch dieselben wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten haben, um ihre Rechte tatsächlich ausüben zu können. Nach dieser Lehrmeinung zielen Massnahmen, die Geschlechterquoten oder die Bevorzugung von weiblichen Kandidaturen vorsehen, auf eine Ergebnisgleichheit ab, die über die Chancengleichheit hinausgeht⁴⁹⁾. Die Rechtfertigung solcher Massnahmen müsse deshalb im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes genau geprüft werden⁵⁰⁾.

Im Gegensatz dazu finden andere Autorinnen und Autoren, dass die Überprüfung der Verhältnismässigkeit von Quoten und Massnahmen, die das untervertretene

⁴⁴⁾ SR 151; AS 1996 1497

⁴⁵⁾ Beatrice Weber-Dürler, S. 367.

⁴⁶⁾ Andreas Auer (Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst.), S. 1342; Georg Müller, S. 310; Charles-Albert Morand, S. 86; Claudia Kaufmann (Die Gleichstellung von Frau und Mann in der Familie), S. 37; Jörg Paul Müller, S. 232; Yvo Hangartner, S. 837.

⁴⁷⁾ BBl 1986 I 1151

⁴⁸⁾ Andreas Auer (Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst.), S. 1347 f.; Yvo Hangartner, S. 838; Georg Müller, S. 311; Beatrice Weber-Dürler, S. 369.

⁴⁹⁾ Yvo Hangartner, S. 837; Beatrice Weber-Dürler, S. 370; Georg Müller, S. 317.

⁵⁰⁾ Beatrice Weber-Dürler, S. 370.

Geschlecht bevorzugen, nicht so streng vorgenommen werden müsse⁵¹⁾. Die Verhältnismässigkeit sei nicht das einzige zu berücksichtigende Kriterium. Der individuelle Anspruch auf Rechtsgleichheit des ersten Satzes von Artikel 4 Absatz 2 BV steht ihrer Ansicht nach nicht über dem Grundsatz einer ausgewogenen Vertretung der Geschlechter. Für sie stellen Geschlechterquoten und Massnahmen, die weibliche Kandidaturen bevorzugen, eine notwendige Übergangsetappe auf dem Weg zur Chancengleichheit und zur tatsächlichen Gleichstellung dar.

Die unterschiedlichen Meinungen in der Lehre hängen folglich vom Gewicht ab, das dem individuellen Anspruch auf Gleichberechtigung des ersten Satzes gegeben wird. Je nachdem, ob man dem individuellen Anspruch auf Gleichberechtigung oder dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung nach Artikel 4 Absatz 2 BV mehr Gewicht gibt, wird der Verhältnismässigkeitsgrundsatz mehr oder weniger streng angewendet.

334.34 Schlussfolgerung

Die Garantie der Gleichberechtigung des ersten Satzes des Artikels 4 Absatz 2 BV verbietet die Berücksichtigung des Geschlechts. Eine Ausnahme von dieser Regel ist jedoch möglich, wenn es um die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung nach dem zweiten Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV geht. In diesem Fall hat eine Güterabwägung stattzufinden, die zum Ergebnis führen kann, dass das öffentliche Interesse an der tatsächlichen Gleichstellung dasjenige am individuellen Anspruch auf Rechtsgleichheit überwiegt.

Wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu streng gehandhabt, wird jede Möglichkeit, positive Massnahmen zu ergreifen, unterdrückt, was zu einer zu restriktiven Auslegung von Artikel 4 Absatz 2 BV führt. Wird er hingegen zu mild angewendet, rechtfertigt er jeden Eingriff in den individuellen Rechtsgleichheitsanspruch und entzieht dem ersten Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV seinen ganzen Gehalt.

Die Verhältnismässigkeit ist auch in Bezug auf die Umstände und die Art der vorgesehenen Massnahme zu würdigen. Die Einführung von Quoten ist einfacher zu rechtfertigen, wenn der Anteil der Frauen auf einem schwachen Niveau stagniert oder sogar zurückgeht, als wenn er regelmässig zunimmt und sich bereits der Parität nähert.

Es gibt im übrigen nicht nur eine Art von Quoten. Je nach dem, ob es sich um eine absolute und zwingende Quote handelt oder um eine milderere Form, die noch anderen Faktoren Rechnung trägt, ist die Verhältnismässigkeit unterschiedlich zu beurteilen.

34 Zusammensetzung und Wahl der Bundesbehörden

341 Zusammensetzung und Wahl des Nationalrats

Artikel 72 BV begrenzt die Zahl der Abgeordneten des Nationalrats auf 200 und ordnet an, wie die Sitze unter die Kantone und Halbkantone verteilt werden. Die 200 Sitze des Nationalrats werden unter die Kantone und Halbkantone im Verhält-

⁵¹⁾ Andreas Auer (Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst.). S. 1347 f.; Tomas Poledna/Christine Kaufmann, S. 290.

nis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt. Die Bundesverfassung garantiert jedoch jedem Kanton und jedem Halbkanton mindestens einen Sitz.

Artikel 73 BV legt die Art der Wahl der Mitglieder des Nationalrats fest. Die Mitglieder des Nationalrats werden durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nach dem Grundsatz der Proportionalität direkt gewählt. Dieses System führt dazu, dass die Sitze unter die verschiedenen Parteien oder Gruppierungen nach Massgabe der von diesen erzielten Stimmenzahlen verteilt werden. Jeder Kanton und jeder Halbkanton bildet einen selbständigen Wahlkreis; der Proporz gilt demnach nicht für das ganze Land, sondern wird für jeden Kanton und Halbkanton separat berechnet. Artikel 73 macht keine näheren Angaben zur Berechnungsgrundlage. Deshalb muss der Gesetzgeber die entsprechenden Kriterien bestimmen. Er tat dies mit dem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR)⁵². In denjenigen Wahlkreisen, in denen nur ein Nationalratsmitglied zu wählen ist, findet die Wahl nach dem Mehrheitsprinzip statt (Art. 47 BPR).

342 Zusammensetzung und Wahl des Ständerats

Artikel 80 BV bestimmt die Zusammensetzung des Ständerats. Die Bundesverfassung teilt jedem Kanton zwei Sitze und jedem Halbkanton einen Sitz zu. Demnach gibt es 46 Abgeordnete. Über den Wahlmodus schreibt die Bundesverfassung nichts vor. Die Regelung ist den Kantonen überlassen. Die Wahl erfolgt in allen Kantonen nach dem Majorzprinzip, ausser im Kanton Jura, der sich für das Proporzsystem entschieden hat. Jeder Kanton legt zudem die Dauer des Ständeratsmandats selber fest. Sie beträgt heute überall vier Jahre.

343 Zusammensetzung und Wahl des Bundesrates

Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern (Art. 95 BV). Diese werden von der Bundesversammlung gewählt (Art. 85 Ziff. 4 und Art. 96 BV). Die Dauer des Mandats beträgt vier Jahre (Art. 96 Abs. 1 BV). Die Mitglieder des Bundesrates können wiedergewählt werden. Die Wählbarkeitsvoraussetzungen sind dieselben wie für den Nationalrat. Der Gesetzgeber kann keine weiteren Wählbarkeitsbestimmungen einführen. Regionale, sprachliche, parteipolitische und auch geschlechtsspezifische Kriterien spielen zwar in der Praxis eine Rolle, rechtlich sind sie jedoch bedeutungslos⁵³. Die Bundesverfassung untersagt hingegen die Wahl von mehr als einem Mitglied des Bundesrates aus demselben Kanton (Art. 96 Abs. 1 zweiter Satz BV). Nach jeder Neubestellung des Nationalrats findet eine Gesamterneuerung des Bundesrates statt.

344 Zusammensetzung und Wahl des Bundesgerichts

Die Mitglieder des Bundesgerichts werden von der Bundesversammlung gewählt. Faktisch sind die Regierungsparteien für die Wahlen ausschlaggebend, indem sie die Sitze unter sich aufteilen. Alle Schweizer Bürgerinnen und Schweizer Bürger, die in den Nationalrat wählbar sind, können ins Bundesgericht gewählt werden.

⁵² SR 161.1

⁵³ Kurt Eichenberger, Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 96, Rz. 9.

Die Bundesverfassung stellt keine Anforderungen an die Ausbildung oder Qualifikation. In der Praxis achten die politischen Parteien jedoch darauf, dass sie nur qualifizierte Personen vorschlagen. Die Bundesverfassung schreibt der Bundesversammlung hingegen vor, bei der Wahl auf die Vertretung der Amtssprachen des Bundes Rücksicht zu nehmen. Es handelt sich dabei nicht um eine Wählbarkeitsvoraussetzung. Damit soll den rechtsuchenden Bürgerinnen und Bürgern gewährleistet werden, dass sie ihre Streitigkeiten in ihrer Muttersprache vor dem Bundesgericht vertreten können. Im allgemeinen sind die politischen Parteien bemüht, die verschiedenen Landesgegenden zu berücksichtigen, ohne jedoch einem festen Verteilungsschlüssel zu folgen.

Gemäss Artikel 107 Absatz 2 BV obliegt es dem Gesetzgeber, die Amtsdauer der Mitglieder des Bundesgerichts zu bestimmen. Seit 1875 beträgt ihre Amtsdauer sechs Jahre.

345 Bundesverwaltung

Bei der Anstellung von Bundespersonal sind sowohl die Grundsätze der Gleichbehandlung und des Willkürverbots als auch die Verfahrensregeln und die Wählbarkeitsvoraussetzungen zu beachten⁵⁴⁾. Ausserdem ist seit dem 1. Juli 1996 das Gleichstellungsgesetz zu berücksichtigen. Das Gleichstellungsgesetz verbietet jede direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, namentlich bei der Anstellung und der Beförderung. Gegen diskriminierende Verfügungen sieht es ein Beschwerderecht vor. Schliesslich behält das Gleichstellungsgesetz angemessene Massnahmen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann vor (Art. 3 Abs. 3 GIG).

Am 18. Dezember 1991 hat der Bundesrat «Weisungen über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung»⁵⁵⁾ erlassen (vgl. Ziffer 352.1).

35 Massnahmen des Bundes zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben

351 Im allgemeinen

Seit der Annahme von Artikel 4 Absatz 2 BV am 14. Juni 1981 sind Bund und Kantone bemüht, rechtliche und tatsächliche Diskriminierungen zu beseitigen, von denen die Frauen im familiären, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Umfeld betroffen sind.

Im Anschluss an seinen Bericht über das Rechtsetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau» vom 26. Februar 1986⁵⁶⁾ konzentrierte sich der Bundesrat zuerst auf die Beseitigung der rechtlichen Ungleichbehandlungen in Bundesgesetzen. Ganze Teile der Bundesgesetzgebung, wie das Ehegesetz, das Bürgerrechtsgesetz, die politischen Rechte und ein grosser Teil des Rechts über die Sozialversiche-

⁵⁴⁾ Pierre Moor, *Droit administratif*. Bd. III, Bern, 1992, S. 217.

⁵⁵⁾ BBl 1992 II 604

⁵⁶⁾ BBl 1986 I 1144

rungen, sind nach und nach dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Frau und Mann angepasst worden.

Die Beseitigung der tatsächlichen Diskriminierungen hingegen schreitet auf allen Ebenen und in allen Bereichen langsamer voran. Für den Arbeitsbereich ist das Gleichstellungsgesetz am 1. Juli 1996 in Kraft getreten. Es enthält namentlich ein Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts in Arbeitsverhältnissen und sieht verschiedene Verfahrensbestimmungen vor, welche die Durchsetzung des Anspruchs auf gleichen Lohn und die Gleichbehandlung in der Arbeit erleichtern sollen.

Das Gleichstellungsgesetz gibt zudem dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, dessen Existenz vorher nur auf einer Verordnung des Bundesrates beruhte, eine formelle Gesetzesgrundlage. Die Aufgaben des Gleichstellungsbüros beschränken sich nicht nur auf den Arbeitsbereich, sondern zielen auf alle Lebensbereiche ab. Nach Artikel 16 Absatz 2 GIG ist das Gleichstellungsbüro namentlich dazu beauftragt, die Öffentlichkeit zu informieren, Behörden und Private zu beraten, Untersuchungen durchzuführen, Empfehlungen abzugeben und an der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes mitzuwirken, soweit diese für die Gleichstellung von Bedeutung sind. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen haben zahlreiche Untersuchungen und Empfehlungen zur Situation der Frauen in den verschiedensten Bereichen publiziert.

Das Eidgenössische Gleichstellungsbüro und die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen sind auch im Bereich der Förderung der Frauen in der Politik aktiv. Sie haben insbesondere Empfehlungen und Erläuterungen herausgegeben, um die Bürgerinnen und Bürger zur Wahl von Frauen zu ermutigen. Auch viele kantonale Gleichstellungsbüros sind in diesem Bereich aktiv. Das Eidgenössische Gleichstellungsbüro hat zudem ein Handbuch für Frauen, die sich im öffentlichen Leben engagieren wollen, veröffentlicht ⁵⁷⁾.

352 Massnahmen in dem von der Volksinitiative «3. März» anvisierten Bereich

352.1 Weisungen über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung

Am 18. Dezember 1991 hat der Bundesrat Weisungen über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung (nachfolgend Weisungen) erlassen ⁵⁸⁾. Diese Weisungen sind am 1. Januar 1992 in Kraft getreten.

Ziel der Weisungen ist die Gleichstellung der in der allgemeinen Bundesverwaltung beschäftigten Frauen und Männer. Die Weisungen gelten für alle Verwaltungseinheiten nach Artikel 58 Absatz 1 Buchstaben a-e des Verwaltungsorganisationsgesetzes ⁵⁹⁾, mit Ausnahme der PTT-Betriebe und der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Diese werden jedoch eingeladen, für ihren Bereich sinngemässe Wei-

⁵⁷⁾ Frauen auf dem öffentlichen Parkett. Ein Handbuch für Frauen, die Einfluss nehmen wollen, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern, 1995.

⁵⁸⁾ BBl 1992 II 604

⁵⁹⁾ SR 172.010

sungen zu erlassen. Die PTT-Betriebe haben am 3. August 1993 entsprechende Weisungen verabschiedet. Die SBB haben am 14. September 1993 ein Rundschreiben erlassen.

Nach dem 3. Absatz von Ziffer 1 der Weisungen haben die Verantwortlichen sämtlicher Ebenen darauf zu achten, dass Frauen in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der Verwaltung und auf jeder Stufe der Departemente und der Bundeskanzlei angemessen vertreten sind. Alle Stellen sind künftig in weiblicher und männlicher Form auszuschreiben und der Text ist so zu formulieren, dass er sich an beide Geschlechter richtet (Ziff. 21 und 22 der Weisungen).

Bei gleichwertiger Qualifikation hat die Wahlbehörde Bewerberinnen so lange vorrangig zu berücksichtigen, bis innerhalb einer grösseren Verwaltungseinheit ein paritätisches Verhältnis zwischen weiblichen und männlichen Beschäftigten besteht (Ziff. 31 der Weisungen). Bei den Kriterien für die Beurteilung der Gleichwertigkeit der Qualifikation sind neben der Ausbildung und der Berufserfahrung auch ausserberufliche Tätigkeiten massgebend, wie Betreuungsaufgaben und die Mitarbeit in sozialen Institutionen (Ziff. 32 der Weisungen). Das Wahlverfahren und die Stellenbewertung sollen zudem diskriminierungsfrei vor sich gehen (Ziff. 4 und 5 der Weisungen). Es ist auch vorgesehen, dass die Verantwortlichen aller Stufen Gesuche um Teilzeitbeschäftigung insbesondere in höheren Funktionen bewilligen, soweit Organisation und Geschäftsgang der Dienststellen dies nicht ausschliessen (Ziff. 8 Abs. 1 der Weisungen). Teilzeitbeschäftigung darf zudem nicht zu Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn führen (Ziff. 8 Abs. 2 der Weisungen).

Zur Umsetzung der Weisungen haben die Bundeskanzlei, die Generalsekretariate und die Bundesämter Förderungsprogramme für einen Zeitraum von vier Jahren zu erstellen (Ziff. 91 der Weisungen). Diese Programme umfassen sämtliche Massnahmen und Projekte, die der Förderung der Frauen und der Gleichstellung der Geschlechter in der Bundesverwaltung dienen. Nach Ablauf jeder Periode von vier Jahren erstatten die Generalsekretariate und die Bundesämter den Departementen Bericht, insbesondere über die Einhaltung ihrer Programme und über die Hindernisse bei der Realisierung (Ziff. 94 der Weisungen). Aus den Berichten der Ämter für die Periode 1992–1995 ist zu entnehmen, dass die Mehrheit der Ämter ein Frauenförderungsprogramm erarbeitet haben. In den meisten übrigen Ämtern ist ein entsprechendes Programm in Vorbereitung.

352.2 Kommissionenverordnung

In der Verordnung des Bundesrates vom 3. Juni 1996⁶⁰⁾ über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionenverordnung) ist eine Bestimmung speziell der Vertretung der Geschlechter gewidmet. Artikel 10 sieht vor, dass jedes der beiden Geschlechter mindestens mit je 30 Prozent vertreten sein muss und dass längerfristig eine paritätische Vertretung beider Geschlechter anzustreben ist. Beträgt der Anteil der Frauen oder der Männer weniger als 30 Prozent, so hat die Bundeskanzlei vom zuständigen Departement eine schriftliche Begründung zu verlangen. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann kann für die Suche nach geeigneten weiblichen Kommissionsmitgliedern beigezogen werden.

⁶⁰⁾ AS 1996 1651

Einige politische Parteien haben Massnahmen ergriffen, um die Vertretung der Frauen sowohl in den leitenden Organen innerhalb der Parteien als auch unter den Gewählten zu verbessern. Dies geschieht durch die Einführung von Zielquoten, durch Ausbildungskurse, durch die Schaffung von Frauengruppen oder Frauenkommissionen innerhalb der Partei oder auch durch das Aufstellen von separaten Listen für Frauen und Männer. So sieht beispielsweise die CVP Schweiz in ihren Statuten seit 1991 vor, dass jedes Geschlecht mit einem Mindestanteil von 30 Prozent in sämtlichen Organen innerhalb der Partei vertreten sein soll. Für die Listenbildung für die Nationalratswahlen 1995 hat sie dieselbe Quote festgesetzt. Zudem hat die CVP Schweiz ein Büro für frauenpolitische Fragen eingerichtet. Die FDP hat eine Frauenquote von 30–60 Prozent für sämtliche Parteiorgane und die Listenbildung beschlossen. Die SPS hat seit 1986 Quoten für die Vertretung der Frauen innerhalb der Partei festgelegt. Zuerst wurde sie auf 30 Prozent festgelegt und 1992 auf 40 Prozent erhöht. Für die eidgenössischen Wahlen 1991 und 1995 hat die SPS ihren kantonalen Sektionen die paritätische Listenbildung empfohlen (50 % Frauen). Die SPS hat auch eine Beschwerde- und Schlichtungskommission eingerichtet, an die sich Frauen wenden können, wenn sie sich innerhalb der Partei diskriminiert fühlen. Die Grünen sehen seit 1987 ebenfalls eine Frauenquote von 50 Prozent für alle parteiinternen Organe und die Listenbildung vor.

Seit einigen Jahren kann folglich festgestellt werden, dass die Parteien freiwillig Massnahmen zur Förderung der Frauen in der Politik beschliessen.

37 Internationaler Vergleich

37.1 Die Frauen in den politischen Behörden des Auslands

Die Schweiz befindet sich in Bezug auf die Vertretung der Frauen in den politischen Behörden im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten im mittleren Bereich.

Vergleicht man den Frauenanteil in den nationalen Parlamenten im Jahre 1995, können drei Kategorien von Staaten unterschieden werden⁶¹⁾:

- die skandinavischen Staaten und die Niederlande, wo der Prozentsatz der Frauen über einem Drittel liegt,
- die deutschsprachigen Staaten sowie Island, Luxemburg, Spanien, Italien, Irland und Belgien, wo der Anteil der Frauen über 10 Prozent beträgt,
- Portugal, Liechtenstein, das Vereinigte Königreich, Griechenland und Frankreich, wo der Anteil der Frauen unter 10 Prozent liegt.

In den skandinavischen Staaten (Finnland, Norwegen, Schweden, Dänemark) und in den Niederlanden beträgt der Anteil der Frauen in den nationalen Parlamenten zwischen 30 und 40 Prozent. In Finnland (38,5 % Frauen) und Norwegen (39,4 %) erreicht die weibliche Vertretung fast 40 Prozent, währenddem sie in Schweden seit den Wahlen im September 1994 die Schwelle von 40 Prozent (40,4 %) sogar überschritten hat.

⁶¹⁾ Dokumente, verteilt anlässlich der V. Conférence Européenne des Elus Locaux et Régionaux, Dublin 6.–8. Juli 1995, «Femmes, politique et démocratie: un échange de vues entre élus européennes», für die Staaten mit Zweikammersystem beziehen sich die Zahlen auf die Gesamtzahl der Frauen in beiden Kammern.

Unter den Staaten, in denen in den nationalen Parlamenten zwischen 10 und 30 Prozent Frauen vertreten sind, steht Deutschland an der Spitze mit einem Frauenanteil von über 25 Prozent. Es folgen Österreich (24%), Island (24%), die Schweiz (20%), Luxemburg (16%), Spanien (15%), Italien (12%), Irland (12%) und Belgien (10%).

Unter den Staaten mit einem Frauenanteil unter der 10-Prozent-Marke in den nationalen Parlamenten findet man Portugal (9%), Liechtenstein (8%), das Vereinigte Königreich (7%), Griechenland (6%) und Frankreich (5%).

Die skandinavischen Staaten befinden sich auch in Bezug auf den Frauenanteil in den nationalen Regierungen vorne; an der Spitze liegen Schweden, Norwegen und Finnland. In diesen drei Staaten beträgt der Anteil der weiblichen Regierungsmitglieder über 40 Prozent und erreicht in Schweden sogar 50 Prozent.

372 Die Frauen in den Organen der Europäischen Union

Der Frauenanteil im Europäischen Parlament ist im Laufe der Zeit langsam, aber stetig gewachsen. Zwischen 1979 und 1984 hat sich die Anzahl der weiblichen Abgeordneten im Europäischen Parlament von rund 16 Prozent auf 18,5 Prozent vergrößert und erreichte bei den letzten Wahlen 1994 25,6 Prozent⁶². Mit dem Beitritt von drei neuen Mitgliedern zur Europäischen Union (Finnland, Österreich und Schweden) ist der Prozentsatz der weiblichen Abgeordneten im Europäischen Parlament 1995 sogar auf 27,3 Prozent gestiegen⁶³. Die stärkste weibliche Vertretung kommt aus Dänemark (43,8%), die schwächste aus Spanien (8%). Bei den Wahlen 1994 ist der Frauenanteil auch auf den Wahllisten sehr deutlich gestiegen (26,7% gegenüber 22,9% im Jahr 1989). Ausserdem sitzen in der Europäischen Kommission unter den 21 Mitgliedern fünf Frauen, was einem Anteil von fast 25 Prozent entspricht.

373 Rechtsvergleich

373.1 Belgien

Der belgische Gesetzgeber hat am 24. Mai 1994 ein Gesetz über die Förderung einer ausgeglichenen Vertretung von Männern und Frauen auf Wahllisten verabschiedet⁶⁴. Dieses Gesetz ergänzt das Wahlgesetz mit einem Artikel 117^{bis}, der vorsieht, dass auf einer Liste die Zahl der Kandidierenden eines Geschlechts nicht grösser sein darf als zwei Drittel der Summe der zu besetzenden Sitze und der zugelassenen Höchstzahl der Ersatzkandidaten. Eine ausschliesslich mit Personen eines Geschlechts zusammengesetzte Wahlliste ist demnach gesetzeskonform, solange ein Drittel der Listenplätze leer bleibt, d. h. wenn die Liste nicht vollständig ist.

Die Formulierung des Gesetzes ist allgemein. Es richtet sich ohne Unterschied an Männer und Frauen. Das Gesetz zielt jedoch darauf ab, den Frauenanteil auf den Wahllisten zu verbessern. Es garantiert den Kandidatinnen aber nicht, dass sie gewählt werden. Das Gesetz vom 24. Mai 1994 bestimmt für den Fall der Missach-

⁶² Gisèle Halimi, *Femmes: moitié de la terre, moitié du pouvoir*, Paris, 1994, S. 278; Info Frauen Europas (Europäische Kommission), Juli–August 1994, Nr. 46.

⁶³ Info Frauen Europas (Europäische Kommission), Januar–Februar 1995, Nr. 50.

⁶⁴ *Moniteur belge*, 1. Juli 1994, S. 17681.

tung der Quote eine Massnahme: Die Wahllisten, die den Bestimmungen von Artikel 117^{bis} zuwiderlaufen, werden abgewiesen. Diese Massnahme wird durch die Möglichkeit der Nachlieferung einer gesetzeskonformen Liste gemildert. Das Gesetz ist auf verschiedene Wahltypen anwendbar, namentlich auf europäische Wahlen, Parlamentswahlen auf Bundesebene (für diesen Wahltypus ist das Gesetz am 1. Januar 1996 in Kraft getreten) und für Wahlen in die Regionalräte.

373.2 Italien

Mit Urteil vom 12. September 1995⁶⁵⁾ hat das italienische Verfassungsgericht gewisse Bestimmungen des Gesetzes vom 25. März 1993 über die direkte Wahl der Bürgermeister, Provinzpräsidenten, Gemeinderäte und Provinzräte⁶⁶⁾ als verfassungswidrig erklärt. Diese sahen die Verbesserung des Frauenanteils in den gewählten Behörden durch eine ausgeglichene Vertretung der Männer und Frauen auf den Wahllisten vor. Danach sollten auf den Wahllisten im allgemeinen nicht mehr als zwei Drittel Personen desselben Geschlechts aufgeführt sein. Nach dem Gesetz hatten die Gemeinde- und Provinzialbehörden zudem die notwendigen Normen zur Förderung einer besseren Vertretung der beiden Geschlechter in den kommunalen und provincialen Organen zu erlassen.

Der Gerichtshof vertrat die Meinung, dass solche Massnahmen dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter in Bezug auf den Zugang zu öffentlichen Ämtern, die der Wahl unterstehen, zuwiderlaufen würden. Der von der italienischen Verfassung garantierte Grundsatz der Gleichberechtigung stelle einen der wichtigsten Pfeiler des politischen Systems dar, das auf einer pluralistischen Demokratie beruhe. Dieser Grundsatz gestattete es nicht, die Zugehörigkeit zum einen oder anderen Geschlecht zu einem Wählbarkeitskriterium und damit auch nicht zu einem Eignungskriterium für eine Kandidatur zu machen. Der Gerichtshof erinnerte daran, dass er Massnahmen zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter immer unterstützt habe. Das Gesetz dürfe keine Geschlechterquoten auferlegen, vielmehr sei es an den politischen Parteien und privaten Vereinigungen, solche Massnahmen auf freiwilliger Basis einzuführen. Der Gerichtshof warf dem umstrittenen Gesetz zudem vor, dass es nicht dazu beitrage, die Hindernisse zu beseitigen, die den Frauen die Erzielung bestimmter Resultate verunmöglichen, sondern, dass es den Frauen diese Resultate direkt zuteilen würde.

Der Entscheid des Gerichtshofs bezieht sich nur auf das Gesetz vom 25. März 1993. Die Schlussfolgerungen gelten jedoch auch für das Gesetz vom 23. Februar 1995⁶⁷⁾, das eine analoge Bestimmung für die Wahl der Regionalräte mit ordentlichem Status enthält. Sie gelten ebenso für das Anwendungsreglement des Gesetzes vom 4. August 1993 über die Wahl in die Abgeordnetenversammlung⁶⁸⁾, wonach die Wahllisten mit mehr als einem Namen mit Kandidaten beider Geschlechter zusam-

⁶⁵⁾ Sentenza 6–12 settembre 1995 N. 422, in: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 20 settembre 1995, Anno 136, Numero 39.

⁶⁶⁾ Legge 25 marzo 1993, n. 81 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff. n. 72, del 27 marzo) – Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.

⁶⁷⁾ Legge 23 febbraio 1995, n. 43 (in Gazz. Uff. n. 46, del 24 febbraio) – Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario.

⁶⁸⁾ D.P.R. 5 gennaio 1994, n. 14, Regolamento die attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277 per l'elezione della Camera di deputati.

mengesetzt sein müssen, deren Namen sowohl auf den Wahlplakaten als auch auf den Stimmzetteln abwechselungsweise präsentiert werden müssen.

Weiter besteht das Gesetz vom 10. April 1991 über positive Massnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Mann und Frau im Bereich der Arbeit⁶⁹⁾. Dieses Gesetz ist auf alle Unternehmen anwendbar, einschliesslich des öffentlichen Sektors. Es sieht verschiedene Massnahmen zur Beseitigung derjenigen Hindernisse vor, die es Frauen verunmöglichen, Chancengleichheit im Bereich der Arbeit zu erlangen. Zu diesen Massnahmen gehören namentlich die Durchführung und Finanzierung positiver Aktionen in Unternehmen und Verwaltungen, die obligatorische Bezugnahme auf beide Geschlechter bei Stellenausschreibungen, die Beweislast erleichterung im Fall einer Geschlechterdiskriminierung, die Schaffung eines nationalen Komitees und auf regionaler Ebene die Ernennung von Beraterinnen und Beratern in Gleichstellungsfragen. Das nationale Komitee hat unter anderem die Aufgabe, für eine angemessene Vertretung der Frauen in denjenigen öffentlichen Organen zu sorgen, die auf nationaler und lokaler Ebene für die Bereiche Arbeit und Berufsbildung zuständig sind. Die Beraterinnen und Berater in Gleichstellungsfragen haben weitreichende Kompetenzen. Sie können durch die Vermittlung des Arbeitsinspektorats insbesondere Informationen über Arbeitsplätze fordern, Zuwiderhandlungen gegen das Gesetz bei den Gerichtsbehörden anzeigen und auf Verlangen einer diskriminierten Arbeitnehmerin den Rechtsweg beschreiten.

373.3 Frankreich

In seiner Entscheidung vom 18. November 1982⁷⁰⁾ hat der Verfassungsrat Bestimmungen eines Gesetzes zur Änderung des Wahlrechts für verfassungswidrig erklärt. Diese sahen vor, dass die Listen für die Wahl von Gemeinderäten in Städten mit 3500 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern nicht mit mehr als 75 Prozent Personen eines Geschlechts besetzt sein dürfen. Der Verfassungsrat vertrat die Ansicht, dass es zu der von der Verfassung garantierten Bürgereigenschaft gehöre, dass alle unter denselben Bedingungen wählen und gewählt werden dürfen, soweit sie nicht wegen Alter, Unfähigkeit oder Nationalität davon ausgeschlossen seien. Eine Unterteilung der Wählenden und der zur Wahl Stehenden in Kategorien würde diesen verfassungsmässigen Grundsätzen widersprechen.

In den neunziger Jahren ist die Quotenfrage in Frankreich in der politischen Debatte über den Begriff «démocratie paritaire» wieder aufgetaucht. Am 23. und 24. März 1994 sind zwei Gesetzesanträge in der Nationalversammlung und im Senat eingereicht worden⁷¹⁾. Der eine Antrag bezweckt eine Verfassungsänderung, wonach Frauen und Männern der gleiche Zugang zu politischen Mandaten durch Parität garantiert wird. Der andere Antrag will diesen Grundsatz der Parität mit verschiedenen Massnahmen auf Gesetzesstufe zur Anwendung bringen.

Seitens der politischen Parteien haben die Sozialisten und die Grünen formelle Massnahmen getroffen, um Kandidaturen von Frauen zu fördern. Die Statuten der Sozialistischen Partei sehen vor, dass der Anteil der Frauen in den Führungsorga-

⁶⁹⁾ Legge 10 aprile 1991, n. 125 (in Gazz. Uff. n. 88, del 15 aprile) – Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro.

⁷⁰⁾ Décision no 82-146 DC, J.O., 19. November 1982, S. 3475.

⁷¹⁾ Propositions no 1048 et 1056. Vgl. Etablir l'égalité politique. Un référendum pour les femmes, Gisèle Halimi, in: Le Monde diplomatique, Oktober 1994, S. 32.

nen der Partei proportional zur Zahl der weiblichen Mitglieder sein soll. Diese Quote wird auch für Kandidaturen bei Wahlen angewendet, wenn diese nach dem Proporzsystem abgehalten werden.

Ein Gesetz vom 7. Mai 1982⁷²⁾ bestätigt den Grundsatz des gleichen Zugangs von Männern und Frauen zu öffentlichen Arbeitsstellen und verpflichtet die Regierung, dem Parlament alle zwei Jahre Rechenschaft über die ergriffenen Massnahmen zur Durchsetzung dieses Grundsatzes auf allen Ebenen der Verwaltung abzulegen. Ein Rundschreiben vom 24. Januar 1983 über die Gleichstellung von Frau und Mann und ihre Vertretung im öffentlichen Bereich⁷³⁾ unterstreicht die Notwendigkeit von Massnahmen in den Bereichen Einstellung, Bildung und Beförderung, um der ungleichen Vertretung der beiden Geschlechter in der Beamenschaft entgegenzuwirken.

Erwähnenswert sind zudem die Bestimmungen, die den Zugang zu Verwaltungsstellen für Frauen erleichtern, namentlich für Frauen mit Kindern. Dazu gehören beispielsweise die Erleichterungen in Zusammenhang mit dem Alter und den Diplomerfordernissen in Bezug auf den Zugang zu Stellen an Universitäten⁷⁴⁾ oder die Förderung der Teilzeitarbeit⁷⁵⁾.

373.4 Deutschland

Das zweite Gleichberechtigungsgesetz vom 24. Juni 1994⁷⁶⁾ verpflichtet die Dienststellen, alle drei Jahre Frauenförderpläne für die Bundesverwaltung zu erstellen. Diese Förderpläne sehen keine Quoten im engen Sinne vor. Sie beinhalten aber im Rahmen von Zielvorgaben personelle und organisatorische Massnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils im öffentlichen Dienst. Stellenausschreibungen sind so abzufassen, dass sie sich an beide Geschlechter richten und Frauen zu einer Bewerbung auffordern. Soweit Frauen in einzelnen Bereichen in geringerer Zahl beschäftigt sind als Männer, haben die Dienststellen den Frauenanteil nach Massgabe der verbindlichen Zielvorgaben des Frauenförderplans unter Beachtung des Vorrangs von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erhöhen. Stellen sind auch in Teilzeitform auszuschriften, wenn nicht zwingende dienstliche Belange entgegenstehen. In jeder Dienststelle mit mindestens 200 Beschäftigten ist eine Frauenbeauftragte zu ernennen, die unmittelbar der Dienststellenleitung zugeordnet wird. Sie ist in der Ausübung ihrer Tätigkeit weisungsfrei und hat bei Verstössen gegen den Frauenförderplan und gegen die gesetzlichen Bestimmungen ein Vortrags- und Beanstandungsrecht gegenüber der Dienststellenleitung. Fast alle Bundesländer haben ihr eigenes Gleichberechtigungsgesetz, das auch auf die kommunalen Ver-

⁷²⁾ Loi no 82-380 du 7 mai 1982 modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, J.O., 8. Mai 1982, S. 1315; décret d'application no 82-886 du 15 octobre 1982, J.O., 1982, S. 3154.

⁷³⁾ Zitiert in: L'égalité juridique entre femmes et hommes dans la Communauté européenne (France), Commission européenne, Bruylant/Bruxelles/Luxembourg, 1994, S. 153.

⁷⁴⁾ Loi no 80-490 du 1^{er} juillet 1980.

⁷⁵⁾ Ordonnance no 82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel par les fonctionnaires et les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif, J.O., 2. April 1982, S. 1007; décret d'application no 82-624 du 20 juillet 1982, J.O., 23. Juli 1982, S. 2351.

⁷⁶⁾ Gesetz zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (Zweites Gleichberechtigungsgesetz - 2. GleichBG) vom 24. Juni 1994. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1994, Teil I, S. 1406.

waltungen Anwendung findet. Einige dieser Gesetze sehen eine Bevorzugung der Bewerbungen von Frauen vor. Massnahmen, die Frauen automatisch einen absoluten und bedingungslosen Vorrang einräumen, sind jedoch als gegen das Gemeinschaftsrecht verstossend erklärt worden (vgl. Ziffer 61).

Die deutsche Gesetzgebung sieht keine besonderen Förderungsmassnahmen für die Vertretung von Frauen in den politischen Behörden vor. Hingegen haben einige politische Parteien freiwillig Quoten eingeführt, um eine ausgeglichene Vertretung der beiden Geschlechter in den Leitungsorganen der Partei und auf den Wahllisten zu garantieren. Die SPD sieht die stufenweise Einführung einer Mindestquote von 40 Prozent von Frauen und Männern für innerparteiliche Funktionen und für Wahlmandate vor. Die Bündnisgrünen haben ebenfalls ein internes Reglement verabschiedet, wonach auf den Wahllisten beide Geschlechter paritätisch vertreten sein sollen. Sind die Wahllisten nicht paritätisch zusammengesetzt, werden sie an die lokalen Sektionen zurückgeschickt. Die Bündnisgrünen haben zudem einen Frauenrat für die Koordination der Frauenpolitik der Partei geschaffen. Die CDU hat an ihrem Parteitag im Oktober 1996 die Einführung einer Frauquote beschlossen, nach der mindestens ein Drittel der Mandate und öffentlichen Ämter in der CDU von Frauen wahrgenommen werden sollen. Die FDP hat solche Massnahmen bisher abgelehnt.

373.5 Österreich

Zur Zeit existieren keine Gesetzesbestimmungen zur Verbesserung des Frauenanteils in den gewählten politischen Behörden. Hingegen schlägt ein Initiativantrag der Grünen die Hebung des Frauenanteils im Nationalrat durch staatliche Parteienfinanzierung vor. Damit wird verlangt, dass ein Teil der staatlichen Förderung der Parteien für Massnahmen zweckgewidmet wird, welche die Förderung der Beteiligung der Frauen am politischen Leben zum Gegenstand haben. Bei der Berechnung des Anspruchs auf Parteienförderung soll der Frauenanteil der Nationalratsfraktion einer Partei berücksichtigt werden. Der Initiativantrag sieht zudem in Zusammenhang mit der Geburt eines Kindes ein Recht der Abgeordneten auf eine mindestens sechsmonatige Karenz vor, ohne dass sie sich endgültig aus dem Nationalrat zurückziehen müssen.

Mindestens zwei politische Parteien haben eine Mindestquote von einem Drittel bis zu 50 Prozent für den Frauenanteil in ihren Leitungsorganen und für die Zusammensetzung der Wahllisten eingeführt.

Schliesslich hat der österreichische Bundesgesetzgeber am 12. Februar 1993 ein Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung⁷⁷⁾ erlassen. Dieses Gesetz untersagt unter Strafandrohung jede direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, einschliesslich Diskriminierungen durch sexuelle Belästigung. Das Gesetz verpflichtet zu einem angemessenen Verhältnis von Dienstnehmerinnen und Dienstnehmern in Kommissionen für Personalangelegenheiten und sieht die Schaffung einer Gleichbehandlungskommission für die Erstattung von Gutachten vor. Jede Leiterin und jeder Leiter einer Zentralstelle hat einen Frauenförderungsplan zu erlassen. Im Bereich der Anstellung

⁷⁷⁾ Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern und die Förderung von Frauen im Bereich des Bundes (Bundes-Gleichbehandlungsgesetz – B-GBG). Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich vom 12. Februar 1993, S. 74.

und der Beförderung sind Frauen bevorzugt zu behandeln, solange sie nicht weniger qualifiziert sind als ihre Kollegen und solange der Frauenanteil in der betreffenden Verwaltungseinheit nicht mindestens 40 Prozent beträgt.

373.6 Norwegen

Norwegen gehört zusammen mit Schweden zu denjenigen europäischen Staaten, in denen die Frauen in den politischen Behörden am besten vertreten sind. Im norwegischen Parlament beträgt der Anteil der Frauen seit 1993 fast 40 Prozent. Der Frauenanteil in der nationalen Regierung beläuft sich auf 42 Prozent.

Seit Mitte der sechziger Jahre werden die politischen Parteien und die Wählerinnen und Wähler in regelmässig durchgeführten Kampagnen angeregt, Frauen auf den Wahllisten zu kumulieren. Diese Kampagnen werden von der Regierung finanziert und vom Gleichstellungsrat und den Frauenorganisationen gemeinsam durchgeführt.

Das wirksamste Mittel zur Verbesserung der Vertretung der Frauen waren freiwillige Quoten der politischen Parteien. Die ersten Parteien, die solche Massnahmen eingeführt haben, waren in den siebziger Jahren und anfangs der achtziger Jahre die Linken und die Zentrumsparteien. Zur Zeit wenden vier der sechs grössten Parteien Norwegens ein Quotensystem an, und zwar bei der Nominierung von Personen für Wahlen und bei der Zusammensetzung der Führungsorgane auf sämtlichen Ebenen innerhalb der Partei. Dieses Quotensystem wurde 1986 zum ersten Mal auf Ministeriebene angewendet, als die Arbeiterpartei mit Gro Harlem Brundtland als Ministerpräsidentin eine Regierung mit fast einem Drittel Frauen bildete. Der 1986 erreichte Frauenanteil in der Regierung hat sich auch gehalten, nachdem 1989 eine konservative Koalition die Regierung bildete und obwohl keine der drei politischen Parteien, welche zur Regierungskoalition gehörten, ein Quotensystem eingeführt hatten.

Die Gesetzesbestimmungen, die eine Mindestvertretung beider Geschlechter von je 40 Prozent garantieren, sind hingegen auf Expertenkommissionen und auf Verwaltungskommissionen sowie, seit 1992, auf gewisse lokale Organe beschränkt.

Zahlreiche Massnahmen der norwegischen Sozialpolitik sollen Frauen ermöglichen, Familienleben und Erwerbstätigkeit miteinander in Einklang zu bringen. Seit 1993 wird der Elternurlaub während 42 Wochen vollständig oder während 52 Wochen zu 80 Prozent bezahlt. Der Elternurlaub kann zwischen den Eltern aufgeteilt werden. Seit 1993 sind die Väter hingegen verpflichtet, mindestens vier Wochen dieses Urlaubs zu übernehmen. Kürzlich ist ein neues System mit Zeitbonus eingeführt worden, das den erwerbstätigen Eltern erlaubt, die Erwerbstätigkeit durch Stückelung ihres Elternurlaubs teilzeitig wieder aufzunehmen. Die Zahl der Kinderbetreuungsplätze hat sich in den achtziger Jahren fast verdoppelt. Die Regierung beabsichtigt, bis Ende der neunziger Jahre die Gesamtheit der Bedürfnisse mit Hilfe privater oder öffentlicher Infrastrukturen abzudecken. Die Kosten dieser Infrastrukturen werden zur Hauptsache von der nationalen Regierung übernommen.

Im öffentlichen Bereich werden Anstellungen des untervertretenen Geschlechts in verschiedener Weise gefördert.

373.7 Finnland

Das finnländische Gleichstellungsgesetz ist 1995 revidiert worden. Eine der wichtigsten Neuerungen betrifft die Einführung einer Quote, die einen Anteil von mindestens 40 Prozent jedes Geschlechts in den Expertenkommissionen, in den Verwaltungskommissionen und auch in den kommunalen Organen, mit Ausnahme der Gemeinderäte, garantiert. Das Gesetz lässt in begründeten Fällen Ausnahmen zu, beispielsweise, wenn es in einem bestimmten Sachbereich an Experten des unter vertretenen Geschlechts mangelt.

Dasselbe Gesetz verpflichtet die Behörden zur Förderung der Gleichstellung sowohl in ihrer Funktion als Arbeitgeber als auch in der Erfüllung ihrer Aufgaben.

373.8 Schweden

Die Mitwirkung der Frauen am politischen Leben hat in Schweden auf spektakuläre Weise zugenommen. Seit den Wahlen im September 1994 hat der Anteil der gewählten Frauen im Parlament 40 Prozent überschritten, was in der ganzen Welt einmalig sein dürfte. Die durchschnittliche Vertretung der Frauen in den lokalen Räten und den kommunalen Behörden geht in dieselbe Richtung (48 % und 41 %). Die Hälfte der Mitglieder der sozialdemokratischen Regierung sind zur Zeit Frauen⁷⁸⁾.

Schweden hat keine gesetzgeberischen Massnahmen verabschiedet, um den Frauenanteil in den politischen Behörden zu verbessern. Die politischen Parteien haben sich bereits seit einigen Jahren freiwillig dazu entschlossen, dafür zu sorgen, dass mindestens 40 Prozent jedes Geschlechts auf den Wahllisten und in den Führungsorganen innerhalb der Parteien vertreten sind. Einzig die Umweltpartei hat in ihren Statuten zwingende Quoten eingeführt. Interessanterweise sind es jedoch die rechten Parteien, die sich bis anhin am meisten an die internen Empfehlungen gehalten haben.

Ein Gesetz über die Vertretung der Frauen in der Verwaltung ist 1987 von einer Expertenkommission vorgeschlagen worden. Die politischen Parteien haben sich jedoch fast alle gegen diesen Vorstoss gestellt, der schliesslich abgelehnt worden ist. Die einzige zwingende Massnahme ist der vom schwedischen Parlament 1988 gefasste Beschluss, wonach die schwedische Regierung jedes Jahr einen Bericht über die Vertretung der Frauen in der öffentlichen Verwaltung erstatten muss.

373.9 Dänemark

Dänemark hat kein spezielles Gesetz über die Förderung der Teilnahme der Frauen am politischen Leben. Eine kürzlich ergangene Änderung der Artikel 16 und 62 des Gesetzes über die kommunalen Behörden betraf zwei Massnahmen zur indirekten Förderung der Frauen: Einerseits erhalten Mütter von unter zehnjährigen Kindern eine besondere Entschädigung für ihre Teilnahme an Gemeinderatssitzungen;

⁷⁸⁾ Participation des femmes et changement politique: le cas de la Suède. Maud Eduards, in: La Place des femmes, les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales, Mission de coordination de la 4^e conférence mondiale sur les femmes. Paris, 1995, S. 504 ff.

andererseits müssen die kommunalen Behörden jedes Jahr über die Gleichstellung von Frauen und Männern in ihren Verwaltungsstellen Bericht erstatten.

Einige linke Parteien haben freiwillig Quoten für eine minimale Vertretung der Frauen auf ihren Wahllisten eingeführt.

Erwähnenswert sind zudem ein Gleichstellungsgesetz von 1985 über die Einsetzung von Expertenkommissionen und ein Gesetz von 1990 über gleiche Chancen für Frauen und Männer bei der Zusammensetzung gewisser Verwaltungskommissionen. Diese beiden Gesetze sehen vor, dass die Kommissionen so weit als möglich aus gleichvielen Frauen wie Männern zusammengesetzt sein sollen.

373.10 Die Niederlande

Die Niederlande gehören zu denjenigen europäischen Staaten, in denen der Frauenanteil in den politischen Behörden am höchsten ist. Nach den Wahlen im Jahre 1994 hat der Anteil der Frauen im nationalen Parlament 30 Prozent erreicht, während die Zahl der weiblichen Minister von vier auf gesamthaft 13 und die Zahl der Staatssekretärinnen von fünf auf gesamthaft zwölf gestiegen ist.

Nach den zur Verfügung stehenden Angaben gibt es in den Niederlanden keine gesetzlich vorgeschriebenen Quoten. 1994 hat sich die Regierung jedoch Zielvorgaben gesetzt, um die Vertretung der Frauen in der Politik und auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung zu verbessern: Der Frauenanteil sollte in den Gemeinde- und Provinzräten, im nationalen und im europäischen Parlament 30 Prozent erreichen; die Zahl der Bürgermeisterinnen sollte auf 100 anwachsen und eines der Kommissariate der Königin sollte mit einer Frau besetzt sein. Dank der Zusammenarbeit mit den politischen Parteien, die sich für die Mobilisierung von Frauen eingesetzt und darauf geachtet haben, dass eine genügende Anzahl Frauen auf den Listen war, und dank den Frauenorganisationen, die Kampagnen zugunsten von Frauen lanciert haben, hat diese Politik der Regierung anlässlich der Wahlen von 1994 Früchte getragen.

4 Würdigung der Initiative

41 Rechtliche Würdigung

411 Auslegung des Initiativtextes

Der Text der Volksinitiative «3. März» enthält eine Änderung der Artikel 4, 73, 80, 95 und 107 BV. Ausserdem schlägt die Initiative vor, die Übergangsbestimmungen mit zwei Artikeln 20 und 21 zu ergänzen⁷⁹⁾.

411.1 Grundsatz und Gesetzgebungsauftrag (Art. 4 Abs. 2, 4. und 5. Satz BV)

Artikel 4 Absatz 2 BV soll mit zwei neuen Sätzen, die an die drei Sätze des aktuellen Textes anzufügen wären, ergänzt werden.

⁷⁹⁾ Diese Numerierung bezieht sich auf die Numerierung der Übergangsbestimmungen, die zur Zeit der Lancierung der Volksinitiative galt. Im Fall der Annahme der Initiative müsste sie – spätestens für die Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung – an die dannzu-geltende Numerierung der Übergangsbestimmungen angepasst werden.

Im vierten Satz stellt der Initiativtext den allgemeinen Grundsatz auf, nach dem Frauen in allen Bundesbehörden, namentlich im Nationalrat, im Ständerat, im Bundesrat und im Bundesgericht angemessen vertreten sein sollen. Die Initiative fordert, dass dabei die jeweiligen Eigenheiten jeder Behörde berücksichtigt werden sollen. Die Aufzählung der vier obersten Bundesbehörden ist nicht abschliessend, da der Initiativtext sich auf *alle* Bundesbehörden bezieht. Die Notwendigkeit, eine angemessene Vertretung der Frauen zu gewährleisten, gilt folglich auch für andere Bundesbehörden. Es ist jedoch nicht klar, welche damit gemeint sind, da dieser Begriff nicht einheitlich verwendet wird. Lässt man sich vom Begriff der Bundesbehörde, wie er in Artikel 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968⁸⁰⁾ definiert ist, inspirieren, wären folgende Behörden darunter zu subsumieren: die Bundeskanzlei, die Departemente und die ihnen unterstellten Ämter, die Rekurs- und Schiedsgerichtskommissionen, andere Kommissionen, wie die Eidgenössische Bankenkommission und die Wettbewerbskommission, die autonomen eidgenössischen Anstalten oder Betriebe, wie die SBB, die PTT-Betriebe, die SUVA und die Eidgenössische Alkoholverwaltung. Genau auf diese zielt die Fortsetzung des Initiativtextes mit dem fünften Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV ab.

Der fünfte Satz beauftragt den Gesetzgeber ausdrücklich, für eine ausgewogene Vertretung der Frauen in den Verwaltungen, insbesondere in der allgemeinen Bundesverwaltung, sowie in den Regiebetrieben und an den Hochschulen zu sorgen. Da er sich einfach auf «Verwaltungen» bezieht, stellt sich die Frage, ob der darin enthaltene Gesetzgebungsauftrag sich nur auf die Bundesverwaltung bezieht oder ob er auch die kantonalen und kommunalen Verwaltungen einschliesst. Die im vierten und fünften Satz enthaltenen Beispiele, wie auch der Titel der Initiative, lassen darauf schliessen, dass nur die Bundesbehörden von der Initiative betroffen sind. Demgegenüber richtet sich der aktuelle zweite Absatz des Artikels 4 BV sowohl an die Bundesbehörden als auch an die kantonalen Behörden.

Da der fünfte Satz den Begriff «Verwaltungen» ohne weitere Erklärung enthält und die Bestimmung, in die er einzufügen ist, sich sowohl an die Bundesbehörden als auch an die kantonalen Behörden richtet, ist anzunehmen, dass der Auftrag, für eine angemessene Vertretung der Frauen zu sorgen, auch für die kantonalen und kommunalen Verwaltungen gelten soll, obwohl sich der Titel der Initiative ausdrücklich auf die Bundesbehörden bezieht. Die italienische Fassung des Initiativtextes, in welcher der Begriff «Hochschulen» mit «polytechnischen Schulen und Universitäten» übersetzt ist, scheint diese Auslegung zu bestätigen.

Solange der Bund keine materielle Kompetenz aus einer anderen Verfassungsbestimmung zieht, obliegt es den Kantonen, entsprechende Massnahmen für die kantonalen und kommunalen Verwaltungen zu ergreifen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich der im fünften Satz enthaltene Gesetzgebungsauftrag, wie der aktuelle zweite Satz des Artikels 4 Absatz 2 BV, sowohl an den kantonalen Gesetzgeber als auch an denjenigen auf Bundesebene richtet. Die Initiative «3. März» stellt die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in diesem Punkt nicht in Frage.

Der Begriff «Hochschulen» muss ebenfalls ausgelegt werden. Er bezieht sich auf jeden Fall auf die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und, geht man von der italienischen Fassung aus, auch auf die Universitäten. Zweifelloß sind auch die Fachhochschulen dazuzuzählen.

⁸⁰⁾ SR 172.021

Die Initiative «3. März» legt für die anderen, nicht genannten Behörden kein quantifizierbares Ziel fest. Der Gesetzgeber wäre demnach frei, den besten Weg für die Verwirklichung der Initiative zu bestimmen. Es ist denkbar, dass die Weisungen über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung bereits eine Massnahme im Sinne der Initiative darstellen.

Die beiden neuen Sätze des Artikels 4 Absatz 2 BV beziehen sich ausdrücklich nur auf eine bessere Vertretung der Frauen. Obwohl Artikel 4 Absatz 2 BV primär geschaffen worden ist, um Diskriminierungen der Frauen zu beseitigen, richtet er sich seinem aktuellen Wortlaut nach in gleicher Weise an Männer und Frauen⁸¹⁾. Mit der ausschliesslichen Erwähnung der Frauen in den beiden neuen, mit der Initiative «3. März» einzufügenden Sätzen wird von der in Artikel 4 Absatz 2 BV gewählten neutralen Formulierung abgewichen. Es handelt sich indessen mehr um einen formellen als um einen materiellen Unterschied.

Der vierte Satz und der fünfte Satz, die gemäss der Initiative «3. März» in den aktuellen Artikel 4 Absatz 2 BV eingefügt werden sollen, sind als Gesetzgebungsauftrag zu betrachten, der den bereits im zweiten Satz dieser Bestimmung enthaltenen Gesetzgebungsauftrag präzisiert. Sie enthalten in Bezug auf den heute geltenden Artikel keine grundsätzlich neuen Elemente. Keiner der beiden neuen Sätze statuiert ein individuelles Recht, auf das sich Frauen berufen könnten.

411.2 Der Mindestanteil der Frauen und Männer im Nationalrat (Art. 73 Abs. 1^{bis} und Abs. 2 BV)

Artikel 73 BV, der die Nationalratswahl regelt, soll mit einem neuen Absatz 1^{bis} ergänzt werden, wonach die Differenz zwischen der Zahl der weiblichen und der männlichen Nationalräte pro Kanton nicht mehr als eins betragen darf. In Kantonen mit gerader Sitzzahl sollen folglich je zur Hälfte Männer und Frauen gewählt werden. In Kantonen mit ungerader Sitzzahl dürfte die Differenz nicht mehr als eins betragen. Die Anzahl Sitze bliebe gleich und das Wahlverfahren fände nach wie vor nach dem Grundsatz der Proportionalität statt. Das Initiativkomitee ist der Meinung, dass die Initiative mit untereinander verbundenen Frauen- und Männerlisten oder mit speziellen Nachrückregelungen verwirklicht werden kann⁸²⁾.

Der zweite Absatz des Artikels 73 überträgt die Ausführung dieser Bestimmung dem Bundesgesetzgeber.

Berücksichtigt man diejenigen Kantone, die heute Anspruch auf eine ungerade Sitzzahl haben, könnte der zahlenmässige Unterschied zwischen den männlichen und den weiblichen Vertretern im Nationalrat im Fall der Annahme der Initiative «3. März» folglich nicht mehr als 16 (8 %) betragen.

⁸¹⁾ BBl 1986 I 1152

⁸²⁾ Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März), Texte und Argumente zur Eidgenössischen Volksinitiative.

411.3 Der Mindestanteil der Frauen und Männer im Ständerat (Art. 80 Abs. 1 Sätze 2 und 3 und Abs. 2 BV)

Artikel 80 BV, der die Zusammensetzung des Ständerats regelt, soll in Absatz 1 zwei neue Sätze und einen neuen Absatz 2 bekommen.

Nach geltendem Recht entsendet jeder Kanton zwei Personen in den Ständerat und jeder Halbkanton eine Person. Im Fall der Annahme der Initiative könnte jeder Kanton weiterhin zwei Abgeordnete wählen: Die Abordnung muss aber aus einem Mann und einer Frau bestehen. Die geteilten Kantone würden wie bisher eine Vertreterin oder einen Vertreter wählen.

Absatz 2 überträgt den Erlass der Ausführungsbestimmungen den Kantonen. Bereits heute ist das Wahlverfahren für den Ständerat Sache der Kantone. Die Initiative «3. März» ändert demnach die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht grundsätzlich; sie führt aber ein zusätzliches Erfordernis ein, das die Autonomie der Kantone hinsichtlich der Wahl ihrer Vertretung einschränkt.

Berücksichtigt man die Halbkantone, könnte der zahlenmässige Unterschied zwischen den männlichen und den weiblichen Abgeordneten im Ständerat im Fall der Annahme der Initiative «3. März» folglich nicht mehr als sechs (13 %) betragen.

411.4 Der Mindestanteil der Frauen im Bundesrat (Art. 95 BV und 21 UebBst. BV)

Artikel 95 BV regelt die Zusammensetzung des Bundesrates. Nach geltendem Recht ist vorgesehen, dass die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ein Bundesrat ist, der aus sieben Mitgliedern besteht. Die Initiative «3. März» will den geltenden Text mit der Präzisierung ergänzen, wonach mindestens drei der Mitglieder Frauen sein sollen.

Im Gegensatz zu den Vorschlägen für den Nationalrat und den Ständerat legt die Initiative durch die Bestimmung der Mindestzahl Frauen im Bundesrat nicht zugleich ihre Höchstzahl fest. Im Fall der Annahme der Initiative «3. März» könnte der Bundesrat theoretisch aus sieben Frauen bestehen, aber höchstens aus vier Männern.

Die Initiative «3. März» sieht in einem Artikel 21 der Übergangsbestimmungen eine Ausnahme bei der Gesamterneuerungswahl des Bundesrates vor. In diesem Fall könnten Mitglieder, die vor der Annahme der Initiative in den Bundesrat gewählt worden wären, wiedergewählt werden, auch wenn der in Artikel 95 geforderte Frauenanteil nicht erreicht wäre. Bei Ersatzwahlen hingegen wären nach Absatz 2 des Artikels 21 der Übergangsbestimmungen nur Frauen wählbar, solange weniger als drei Frauen im Bundesrat vertreten wären.

411.5 Der Mindestanteil der Frauen im Bundesgericht (Art. 107 BV und 21 UebBst. BV)

Artikel 107 Absatz 1 BV sieht in seiner aktuellen Fassung vor, dass die Mitglieder des Bundesgerichts und die nebenamtlichen Richterinnen und Richter von der Bundesversammlung gewählt werden. Bei der Wahl soll darauf geachtet werden, dass alle Amtssprachen des Bundes vertreten sind. Die Initiative «3. März» will mit einem dritten Satz präzisieren, dass der Anteil der weiblichen Mitglieder und Ersatzmitglieder je mindestens 40 Prozent betragen soll.

Der zweite Absatz würde nicht geändert.

Wie für den Bundesrat legt die Initiative «3. März» für die Mitglieder des Bundesgerichts zwar einen Mindestanteil für Frauen fest, aber keinen für Männer. Im Fall der Annahme der Initiative könnten folglich theoretisch mehr als 60 Prozent der Bundesrichter weiblich sein, männlich hingegen nicht.

Für die Bestätigungswahl des Bundesgerichts sieht die Initiative «3. März» in Artikel 21 der Übergangsbestimmungen eine Ausnahme vor. Mitglieder, die vor der Annahme der Initiative in diese Behörden gewählt worden wären, könnten wiedergewählt werden, auch wenn der in Artikel 107 BV geforderte Frauenanteil von 40 Prozent nicht erreicht wäre.

411.6 Die Frist für die Umsetzung der Initiative (Art. 20 UebBst. BV)

Die Initiative «3. März» legt eine Frist von fünf Jahren fest, um die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Für den Fall, dass diese Frist nicht eingehalten würde, sieht die Initiative keine Sanktionen vor. Deshalb ist diese Frist als Ordnungsfrist anzusehen.

412 Die unmittelbare Anwendbarkeit

Mit Ausnahme von Artikel 21 der Übergangsbestimmungen wäre keine Bestimmung der Initiative «3. März» unmittelbar anwendbar. Auch wenn der Grundsatz der ausgewogenen Vertretung der beiden Geschlechter im Ergebnis einfach zu sein scheint, kann das Verfahren, das dazu führen soll, nicht direkt aus dem Text der Initiative hergeleitet werden. Entsprechend sieht die Initiative den Erlass von Ausführungsbestimmungen vor. Tatsächlich wären wohl relativ komplexe Ausführungsbestimmungen erforderlich. So, wie die Initiative formuliert ist, kann daraus kein individuelles Recht abgeleitet werden, auf das sich eine Person berufen könnte, damit sie und nicht eine Person des anderen Geschlechts gewählt wäre. Nur Artikel 21 der Übergangsbestimmungen wäre direkt anwendbar: Im Fall einer Vakanz würden Personen des übervertretenen Geschlechts die Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht erfüllen.

42 Politische Würdigung der Initiative

421 Die Auswirkungen der Initiative auf die Individualrechte

Die Initiative «3. März» bezweckt eine Revision der Bundesverfassung; das Problem der Konformität mit übergeordnetem Recht stellt sich demnach nicht, es sei denn, die Initiative würde gegen verbindliche Bestimmungen des internationalen Rechts verstossen (vgl. Ziffer 6). Da die Bundesverfassung eine Einheit darstellt, ist indessen zu untersuchen, wie sich die Initiative in den Geist des Artikels 4 Absatz 2 BV einfügt und ob sie allenfalls die Ansprüche des Einzelnen im Bereich der politischen Rechte in übermässiger Weise beeinträchtigt.

421.1 Gleiche Rechte für Mann und Frau

Der von Artikel 4 Absatz 2 BV garantierte Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau gewährleistet Männern und Frauen einen individuellen Anspruch auf Gleichbehandlung. Gleichzeitig erlaubt er dem Gesetzgeber aber, von diesem Prinzip abzuweichen, um die tatsächliche Gleichstellung zu fördern. Zwischen diesen zwei Seiten desselben Grundsatzes besteht ein Spannungsfeld. Sie bedingen und ergänzen sich jedoch auch. Um herauszufinden, welcher Aspekt überwiegt, muss eine Abwägung der vorliegenden Interessen vorgenommen werden.

Die Initiative «3. März» verfolgt in Bezug auf Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 BV ein legitimes Ziel, da sie die Wahlchancen der Frauen verbessern will. Um dieses Ziel zu erreichen, macht sie das Kriterium des Geschlechts zu einem entscheidenden Element für die Vertretung in den Behörden. Sie steht damit im Widerspruch zu dem in Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 BV enthaltenen Grundsatz, der genau diese Unterscheidung aufgrund des Geschlechts untersagt. Die Initiative beeinträchtigt diesen individuellen, verfassungsmässig garantierten Anspruch auf Gleichberechtigung, da eine Person des einen Geschlechts ihre Wahlchance nicht für die Gesamtheit der Sitze wahrnehmen könnte, sondern nur für denjenigen Anteil, der ihrem Geschlecht zustünde. Demzufolge hätte die Berücksichtigung des Kriteriums des Geschlechts, da weniger Sitze zu verteilen wären, für die einzelnen eine Verringerung der Wahlchancen zur Folge. Im allgemeinen würden sich wohl die Männer auf eine Beeinträchtigung ihres individuellen Anspruchs auf Gleichberechtigung berufen. Es könnte jedoch auch vorkommen, dass Frauen betroffen wären, da die Initiative «3. März» die Zahl der Frauen, die im Nationalrat und im Ständerat Einsitz nehmen könnten, auch nach oben begrenzt.

Der Verfassungsgeber hat folglich abzuwägen, in welchem Masse das Interesse an der Förderung der Mitwirkung der Frauen als Gesellschaftsgruppe an der politischen Entscheidungsfindung eine Beeinträchtigung des individuellen Anspruchs auf Gleichberechtigung sowohl von Frauen als auch von Männern rechtfertigt.

Bei der Interessensabwägung kann der Verfassungsgeber verschiedene Kriterien berücksichtigen. Geschlechtsbezogene Förderungsmassnahmen dürften eher beschlossen werden, wenn sie den Grundsatz der Gleichberechtigung weniger schwer beeinträchtigen. Dies gilt für geschlechtsbezogene Förderungsmassnahmen, die nicht starr sind und die Berücksichtigung auch anderer Kriterien zulassen, wie beispielsweise die persönlichen Fähigkeiten⁸³⁾. Auch wird man der Schwere der Situation Rechnung tragen. Sind mehrere Massnahmen möglich, wird man diejenigen bevorzugen, die den Grundsatz der Gleichberechtigung am wenigsten beeinträchtigen und dennoch zum angestrebten Ziel führen. Wirksame Massnahmen, welche die Individualrechte in erheblichem Masse beeinträchtigen, dürften namentlich dann gewählt werden, wenn das Interesse an einer raschen Verwirklichung der gesteckten Ziele im Vordergrund steht.

⁸³⁾ Vgl. z. B. Ziff. 31 der Weisungen des Bundesrates über die Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung, wonach Frauen bei gleichwertiger Qualifikation so lange vorrangig zu berücksichtigen sind, bis ein paritätisches Verhältnis besteht, BBl 1992 II 605.

421.2 Die Wahlfreiheit und das Recht, mit gleichen Chancen gewählt zu werden

Da die Initiative «3. März» die politischen Parteien anregt, ja sogar zwingen will, mehr Frauen auf ihren Wahllisten zu präsentieren, hätten die Stimmberechtigten mehr Möglichkeiten, auch Frauen zu wählen. Dies ist heute, wenn die politischen Parteien nicht genügend Kandidatinnen aufstellen, nur beschränkt möglich. Gleichzeitig würde die Initiative «3. März» aber auch zu einer Beschränkung der Wahlfreiheit führen, da sie nicht zulassen würde, dass die Bürgerinnen und Bürger bei Ständerats- und Nationalratswahlen ihre Vertreterinnen und Vertreter unter der Gesamtheit der in einem Wahlbezirk aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten frei wählen können.

In einer Demokratie ist davon auszugehen, dass der allgemeine Volkswille, der in der Summe der Interessen der Einzelnen zum Ausdruck kommt, seine Legitimität dadurch erhält, dass es jedem einzelnen Individuum gestattet ist, seine Vertreterinnen und Vertreter aufgrund seiner Beurteilung frei zu wählen. Das Bundesgericht meint nichts anderes, wenn es aus der Garantie der politischen Rechte den Grundsatz ableitet, dass ein Wahlergebnis nur anerkannt werden soll, wenn es den freien Willen der Wahlberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt⁸⁴⁾. Die Initiative «3. März» hat sicher den Vorteil, dass sie die Legitimität des demokratischen Wahlrechts verstärkt, indem sie einer Gesellschaftsgruppe, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmacht, ermöglicht, angemessen vertreten zu sein; gleichzeitig schwächt sie diese Legitimität jedoch, da sie die Freiheit der einzelnen Bürgerinnen und Bürger, ihre Stimme einer Kandidatin oder einem Kandidaten ihrer Wahl zu geben, einschränkt.

Die Initiative «3. März» beeinträchtigt auch den Grundsatz der gleichen politischen Rechte, wonach jede Stimme dasselbe Gewicht in Bezug auf das Wahlergebnis hat und jeder Einzelne sich mit gleichen Chancen zur Wahl stellen und gewählt werden darf. Durch die Begrenzung der Zahl der Sitze, um die sich jedes Geschlecht bewerben könnte, würde die Initiative diese Chancen des einzelnen Individuums einschränken, auch wenn sie global bewirken würde, dass mehr Kandidatinnen aufgestellt und gewählt würden.

Die abgegebenen Stimmen hätten nicht alle dasselbe Gewicht, da Personen des einen Geschlechts nicht gewählt werden könnten, auch wenn sie mehr Stimmen auf sich vereint hätten als die Gewählten des anderen Geschlechts. Diese Verzerrungswirkung hätte auch Einfluss auf weibliche Kandidaturen, da die Initiative «3. März» die Zahl der in einem Kanton wählbaren Frauen für den Ständerat und den Nationalrat nach oben beschränkt. Die Initiantinnen weisen darauf hin, dass eine solche Verzerrung nicht neu wäre, da sie bereits bei der Proporzwahl zum Tragen kommt, bei der die Parteien zum Nachteil der Kandidatinnen und Kandidaten bevorzugt werden. Die Berücksichtigung des Kriteriums des Geschlechts würde dieses Phänomen jedoch noch verstärken.

Die Initiative «3. März» schränkt zudem das Recht, sich zur Wahl zu stellen, ein. Bei einer Wahl in das Bundesgericht oder in den Bundesrat würde die Initiative sogar bewirken, dass in gewissen Fällen Männer einzig aufgrund ihres Geschlechts nicht wählbar wären.

⁸⁴⁾ BGE 112 Ia 208

Die Initiative «3. März» hätte ausserdem zur Folge, dass Wahlen komplizierter und weniger transparent würden, besonders, da die Zahl der für den Nationalrat zu verteilenden Sitze in einigen Kantonen ungerade und höher als eins ist. Es wäre zweifellos nicht einfach, einen Wahlmodus zu finden, der zugleich die Bedingungen der Initiative erfüllt und gleichzeitig eine gewisse Transparenz in Bezug auf das Wahlergebnis aufrechterhält. Die Stadt Bern hat ihre Erfahrungen damit gemacht, als sie Fachleute damit beauftragte, verschiedene Modelle auszuarbeiten, die garantieren sollten, dass kein Geschlecht mehr als 60 Prozent der Stadtratsmandate besetzt. Die verschiedenen Modelle, die ausgearbeitet worden sind, bewirkten eine Komplizierung der Wahlmodalitäten und liessen das Ergebnis wenig transparent erscheinen. Es ist zu befürchten, dass eine Komplizierung der Wahlmodalitäten den Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl gibt, weniger Einfluss auf das Wahlergebnis zu haben.

421.3 Die Zweckmässigkeit der von der Initiative vorgesehenen Massnahmen

Um ein Maximum an Wirksamkeit zu garantieren, setzt die Initiative auf eine zwingende und absolute Quotenform, die praktisch keine Ausnahmen zulässt. Die Rechtfertigung derartig einschneidender Massnahmen hat strengeren Kriterien zu genügen, als wenn es sich um weniger starre Quoten handeln würde.

Von Männern wird in der Regel erwartet, dass sie, wenn die Umstände es erfordern, gewisse Einschränkungen in ihren individuellen Rechten erdulden, damit die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter vorangetrieben werden kann. Eine Einschränkung geht aber wohl zu weit, wenn sie zur Folge hat, dass Männern der Zugang zu gewissen Stellen oder öffentlichen Funktionen während mehrerer Jahre vollständig verwehrt wird⁸⁵⁾. Dies wäre aber in Bezug auf die Richterstellen am Bundesgericht eine der Konsequenzen der Initiative «3. März». Die Initiative sieht nämlich vor, dass freigewordene Sitze bis zur Erreichung der von der Initiative verlangten Frauenquote von 40 Prozent nur mit Frauen besetzt werden dürften. Folglich könnte während einer gewissen Zeit kein Mann neu zum Richter oder nebenamtlichen Richter des Bundesgerichts gewählt werden.

Schliesslich sind die von der Initiative «3. März» vorgesehenen Massnahmen nicht durchwegs geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. So ist es nach der Initiative möglich, dass bei National- und Ständeratswahlen eine kandidierende Person nicht gewählt ist, obwohl sie mehr Stimmen auf sich vereint hat als eine gewählte Person des anderen Geschlechts derselben Partei, wenn die Minimalquoten jedes Geschlechts nicht erreicht worden sind. Auch eine Frau könnte nicht gewählt werden, obwohl sie mehr Stimmen erreicht hätte als ein männlicher Kandidat derselben Partei. Diese Situation scheint unter den aktuellen Gegebenheiten in Bezug auf den Nationalrat vielleicht theoretisch zu sein; in Bezug auf den Ständerat stellt sie jedoch ein tatsächliches Problem dar, da zwei Kantone, Genf und Zürich, zur Zeit eine ausschliesslich weibliche Vertretung haben. Eine solche Konstellation wäre bei Annahme der Initiative nicht mehr möglich. Eine der beiden Ständerätinnen jedes der beiden betroffenen Kantone würde ihren Sitz gezwungenermassen zugunsten eines Mannes verlieren. Gesamthaft würde die Initiative zwar zu einer besseren Vertretung der Frauen in beiden Räten führen; in denjenigen Kantonen, in denen die Frauen sehr gut vertreten sind, würde ihre Anzahl jedoch aufgrund der

⁸⁵⁾ In diesem Sinne Andreas Auer (Les mesures positives et l'art. 4, al. 2 Cst.), S. 1345.

Initiative wieder abnehmen. Für die Frauen als Individuen würden die Wahlchancen aufgrund ihres Geschlechts paradoxerweise geschwächt, obwohl die Initiative gerade bezweckt, ihnen als Gesellschaftsgruppe bessere Wahlchancen zu geben. Es läge demnach eine Situation vor, in der Einzelpersonen des weniger gut vertretenen Geschlechts dem Risiko ausgesetzt wären, die Kosten für die kollektiven Fördermassnahmen zugunsten dieses Geschlechts tragen zu müssen. Man muss sich deshalb fragen, ob Fördermassnahmen, die eine Benachteiligung einzelner Personen der untervertretenen Gesellschaftsgruppe bewirken, noch zweckmässig sind, wenn die Gleichstellung der Geschlechter genügend weit fortgeschritten ist, damit sich eine solche Konstellation konkret ergibt.

421.4 Die von der Initiative vorgesehenen Massnahmen sind zeitlich nicht begrenzt

Die Initiative «3. März» ist zeitlich nicht begrenzt. Ein Teil der Lehre betrachtet das Kriterium der zeitlichen Begrenzung von Quoten als Voraussetzung für ihre Legitimität⁸⁶⁾. In der Tat leitet sich der provisorische Charakter von Quoten aus ihrer Zweckbestimmung ab. Daraus eine Voraussetzung für ihre Gültigkeit zu machen, wäre jedoch übertrieben, da niemand vorhersagen kann, wann solche Massnahmen nicht mehr notwendig sein würden. Aus diesem Grunde kann den Initiantinnen nicht vorgeworfen werden, dass sie keine zeitliche Begrenzung vorgesehen haben.

422 Der langsame, aber stete Vormarsch der Frauen in der Politik

Es fragt sich, ob die Situation der Schweizer Frauen in der Politik nach so einschneidenden Massnahmen ruft, wie sie von der Initiative befürwortet werden, oder ob Massnahmen, die die Individualrechte mehr respektieren, nicht genügen würden.

Sicher ist in der Schweiz die Situation der Frauen in der Politik weit davon entfernt, befriedigend zu sein. Die Frauen sind nach wie vor auf allen Ebenen klar untervertreten, auch wenn man zwischen den verschiedenen Regionen, Behörden und politischen Parteien Unterschiede feststellen kann. Frauen haben praktisch immer noch eine zweimal geringere Chance als Männer, gewählt zu werden.

Dennoch hat die Vertretung der Frauen in den politischen Behörden seit der Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene im Jahre 1971 ständig zugenommen, so dass die Schweiz ihren Rückstand im Vergleich zum Durchschnitt der europäischen Staaten aufgeholt hat.

Der Frauenanteil in den politischen Behörden steigt zwar langsam, gesamthaft aber regelmässig und stetig. Allerdings kommt es vor, dass nach einem Anstieg wieder ein gewisser Rückgang verzeichnet werden muss. So sind in der Stadt Bern die Frauen im Gemeinderat zur Zeit mit drei von sieben Sitzen vertreten, während sie von 1993–1997 noch eine Mehrheit bildeten; in der Legislative beträgt der Frauenanteil 38 Prozent gegenüber 42 Prozent anfangs der letzten Legislaturperiode. Die Zahl der Frauen in den kantonalen Regierungen ist klar angestiegen, seit 1992 von

⁸⁶⁾ Marianne Schwander, S. 149; Tomas Poledna/Christine Kaufmann, S. 290.

5 auf 25 (Ende Februar 1997). Auf eidgenössischer Ebene konnte bei den Wahlen von 1995 im Nationalrat und im Ständerat der grösste Vormarsch der Frauen seit Einführung des Frauenstimmrechts festgestellt werden. In den Kantonen Genf und Zürich haben die Frauen sogar beide Ständeratsmandate inne.

423 Es existieren praktisch keine Beispiele mit gesetzlich festgelegten Sitzquoten für demokratisch gewählte Behörden

Vergleiche mit anderen Staaten sind schwierig, da die politischen Systeme verschiedenartig ausgestaltet sind. Dies hat einen Einfluss auf die Mittel, die zur Förderung der Vertretung der Frauen ergriffen werden, und auf ihre Wirkungen. Wenn beispielsweise in einem Land die politische Partei oder die Koalition, welche die Wahlen gewonnen hat, sämtliche Regierungssitze innehat, ist eine interne Quotenregelung sehr wirksam, da es genügt, wenn die betreffende Partei oder Koalition die Regierungssitze je zur Hälfte auf Männer und Frauen verteilt.

Unter Vorbehalt des Systems mit für Frauen reservierten Sitzen, das man in einigen wenigen Ländern kennt (Bangladesh, Nepal, Pakistan, Tanzania, Uganda)⁸⁷⁾, war kein einziges Beispiel einer Gesetzgebung auffindbar, in der die Zahl der Sitze vorgeschrieben ist, die nach der Wahl einer demokratisch gewählten Behörde von Frauen besetzt sein müssen (Sitzquoten).

Einige Länder haben Quoten eingeführt oder einzuführen versucht, die den minimalen Prozentsatz der Frauen festlegen, die unter den *Kandidaturen* sein müssen (Listenquoten). Dies gilt für Belgien, Italien und Frankreich. In den beiden zuletzt genannten Staaten sind die gesetzlichen Bestimmungen von den Gerichtsinstanzen jedoch für verfassungswidrig erklärt worden. Keiner dieser Staaten ist so weit gegangen, dass er den Frauen in den nationalen Parlamenten und Regierungen eine bestimmte Anzahl Sitze unter den Gewählten garantiert.

In den skandinavischen Ländern betreffen die von der Gesetzgebung festgeschriebenen Quoten nur die Verwaltungskommissionen und einige kommunale Organe. In diesen Ländern beruht der Vormarsch der Frauen in der Politik im wesentlichen auf den Quoten, die von den politischen Parteien freiwillig angewendet werden. Von den politischen Parteien freiwillig festgelegte Quoten sind jedoch nicht mit vom Gesetz festgelegten Quoten vergleichbar⁸⁸⁾.

424 Die Rolle der politischen Parteien

Kürzlich sind mehrere Versuche, Sitzquoten für kommunale oder kantonale Behörden einzuführen, auf starke Ablehnung gestossen und in Volksabstimmungen gescheitert (vgl. Ziff. 323 und 324). Da man sich weder auf ausländische Beispiele noch auf praktische Erfahrungen in den Kantonen stützen kann, sind keine zuverlässigen

⁸⁷⁾ Les Femmes et le pouvoir politique, Enquête menée auprès des 150 parlements nationaux existant au 31 octobre 1991, Union interparlementaire, Genf, 1992, S. 101; «Hoffnung und Zweifel auf Ugandas Sonderweg. Neue Verfassung nach langem Anlauf»: NZZ vom 5. Dezember 1995.

⁸⁸⁾ Joyce Outshoorn, Théories de la démocratie et de la représentation, in: Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie, Conseil de l'Europe, 1996, S. 47.

sigen Daten über die Auswirkungen, die eine verfassungsrechtliche Verankerung von solchen Quoten haben könnte, verfügbar.

Beachtenswert sind hingegen die seit einigen Jahren von den politischen Parteien auf freiwilliger Basis unternommenen Bemühungen zur Verbesserung der Vertretung der Frauen in den politischen Behörden. Den politischen Parteien ist bewusst geworden, dass sie sehr grosses Interesse daran haben, die Gunst der Wählerinnen zu gewinnen. Um die Zahl der gewählten Frauen zu erhöhen, muss zuerst die Zahl der Kandidatinnen erhöht werden, eine Aufgabe, die an erster Stelle den politischen Parteien obliegt. Es reicht auch nicht, wenn die Parteien sich auf die abstrakte Förderung der Frauen beschränken. Sie müssen ihre Förderungsabsicht den Wählerinnen und Wählern mit Überzeugung vermitteln und weiblichen Persönlichkeiten ermöglichen, sich lange im voraus und gezielt zu profilieren. Solche auf freiwilliger Basis ergriffene Massnahmen haben in den skandinavischen Ländern zu ausgezeichneten Ergebnissen geführt. Um die Auswirkungen einer solchen Politik in der Schweiz zu evaluieren, ist es hingegen noch zu früh. Unbestreitbar ist jedoch, dass die Zahl der gewählten Frauen in denjenigen politischen Parteien, die solche Massnahmen ergriffen haben, beträchtlich angestiegen ist. Auch ist es wahrscheinlich, dass freiwillig eingeführte Quoten weniger negative Reaktionen bewirken als gesetzlich vorgeschriebene Quoten.

Bevor auf rechtllichem Weg Quoten für die Vertretung der Frauen unter den Gewählten eingeführt werden, sollte untersucht werden, ob nicht andere, weniger einschneidende Massnahmen – wie Quoten für die Zusammensetzung der Listen oder finanzielle Anreize im Rahmen der Parteienunterstützung – zu guten Ergebnissen führen könnten, ohne die Individualrechte anzutasten.

425 Grenzen und Risiken von Quoten

425.1 Zahlenmässige Gleichheit garantiert keine Gleichstellung

Die Annahme der Initiative «3. März» würde unbestreitbar zu einem sofortigen Anwachsen des Frauenanteils in den Bundesbehörden führen. Die Initiative löst aber das Problem der Teilnahme der Frauen am politischen Prozess nur in rein quantitativer Hinsicht. Die tatsächliche politische Gleichstellung der Geschlechter ist durch eine ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in den politischen Instanzen hingegen nicht unbedingt realisiert. Die politische Gleichstellung ist erst verwirklicht, wenn Frauen auch ohne Quoten dieselben Wahlchancen haben wie Männer, wenn die einmal gewählten Frauen eine dauerhafte politische Karriere aufbauen können und wenn sie auf gleiche Weise politischen Einfluss nehmen können wie Männer.

Es ist illusorisch zu glauben, dass es für eine Veränderung der sozialen Wirklichkeit genügen würde, in der Verfassung und im Gesetz die paritätische Vertretung der beiden Geschlechter in den Behörden zu beschliessen. Mit der Festsetzung rein quantitativer Ziele geht die Initiative «3. März» nicht auf die tieferen Gründe für die schwache Vertretung der Frauen ein. Da diese Gründe vielfältig sind und zu einem grossen Teil ihren Ursprung in der gesellschaftlichen Rollenverteilung der Geschlechter haben, ist zu bezweifeln, dass gesetzlich festgelegte Quoten genügen würden, um die bestehenden Ungleichheiten zu beseitigen. So ist es für Frauen beispielsweise nach wie vor schwierig, Familienleben und Politik zu vereinbaren.

Bei der Erneuerung des Stadtrats der Stadt Bern 1992 ist der Frauenanteil ohne Quotenhilfe auf mehr als 40 Prozent angestiegen. Dieser Prozentsatz ist jedoch auf-

grund der Demissionen rasch wieder unter die Schwelle von 40 Prozent gefallen⁸⁹⁾. Ein solches Phänomen lässt vermuten, dass neben den geringeren Wahlchancen der Frauen noch andere Elemente in Betracht zu ziehen sind, die die Frauen davon abhalten, einmal gewählt, ihre politischen Karrieren weiterzuverfolgen. Das von der Initiative «3. März» vorgeschlagene Mittel geht auf diese Elemente jedoch nicht ein. Die Initiative garantiert nur, dass innerhalb der Grenzen der festgesetzten Quoten die zurücktretenden Frauen durch andere Frauen ersetzt werden.

Die politische Gleichstellung der Geschlechter könnte demnach nur dann wirklich erreicht werden, wenn strukturelle Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Frauen in der Gesellschaft ergriffen würden, die ihnen insbesondere erlaubten, ihre politischen Aktivitäten besser mit dem Familienleben in Einklang zu bringen. Solche Massnahmen sollten längerfristig durchgeführt werden und sämtliche Bereiche betreffen. Es ist nicht sicher, dass eine stärkere weibliche Präsenz in den Entscheidungsorganen das Ergreifen solcher struktureller Massnahmen beschleunigen würde, und es ist zu befürchten, dass das von der Initiative «3. März» vorgeschlagene Mittel ohne zusätzliche Massnahmen die Diskriminierung umlagern anstatt beseitigen würde. Der Zugang der Frauen zu politischen Ämtern würde zwar sicherlich erleichtert, eine politische Karriere hingegen nicht notwendigerweise.

Das von der Initiative «3. März» verfolgte Ziel wäre folglich eine Etappe auf dem Weg zur Gleichstellung, da das Endziel darin besteht, dass Frauen die gleichen Wahlchancen haben wie Männer, auch ohne die Hilfe von speziellen Massnahmen. Es ist fragwürdig, ob die von der Initiative befürworteten Massnahmen es erlauben würden, dieses Ziel längerfristig zu erreichen.

425.2 Die tatsächlichen Fortschritte der Frauen werden verdeckt

Die Festsetzung von Quoten würde bewirken, dass der tatsächliche Vormarsch der Frauen verdeckt würde. Quoten können die Rolle eines Schleiers spielen, der, einmal gelüftet, aufdecken könnte, dass sich die gesellschaftliche Realität nicht wirklich geändert hat.

Wahrscheinlich würde die Annahme der Initiative «3. März» zumindest für die Wahl des Ständerats zur Bildung von separaten Listen für beide Geschlechter führen. Demzufolge hätten Frauen, die auf separaten Listen figurierten, keine Gelegenheit, sich mit den Männern zu messen und es wäre nicht ersichtlich, ob eine gewisse Anzahl unter ihnen genug Stimmenpotential hätte, um ohne die Hilfe von Quoten gewählt zu werden. Die Initiative stellt folglich das Vorurteil nicht in Frage, dass es Frauen nicht gelingt, sich bei einer Wahl gegenüber den männlichen Kandidaten durchzusetzen.

Es kommt heute vor, dass Frauen ohne spezielle Förderungsmassnahmen mehr Sitze erhalten, als ihnen aufgrund der vorgeschlagenen Quoten zukämen. Beispielsweise konnte man bei der Erneuerung des Stadtrats der Stadt Bern 1992 feststellen, dass die Frauen mehr Sitze erhielten, als ihnen mit der 40-Prozent-Quote, die der Gemeinderat vorgeschlagen hatte und die in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist, garantiert worden wären. In seinem Vortrag an den Stadtrat betreffend die Einführung einer solchen Quotenregelung verzichtete der Gemeinderat der Stadt Bern gerade deshalb darauf, das Modell des Geschlechterproporz innerhalb der Parteilisten vorzuschlagen, weil die Frauen mit diesem System nicht so viele Sitze

⁸⁹⁾ Nach den Wahlen von 1996 beträgt der Frauenanteil noch 37,5 Prozent.

erhalten hätten, wie sie 1992 ohne Quoten erreicht haben. Die Initiative «3. März» liesse keine ausschliesslich weibliche Delegation eines Kantons in den Ständerat mehr zu, wie es heute in den Kantonen Genf und Zürich geschieht. Sie liesse auch nicht mehr zu, dass in einem Kanton eine Anzahl Frauen in den Nationalrat gewählt würde, die um mehr als eins höher wäre als diejenige der Männer.

426 Der Schutz der Minderheiten

Für die Initiantinnen folgt die Initiative «3. März» nur einer alten Tradition, wonach Massnahmen ergriffen worden sind, um eine minimale Vertretung der regionalen, sprachlichen oder politischen Minderheiten in unserem Land zu garantieren (Anspruch jedes Kantons und jedes Halbkantons auf mindestens einen Sitz im Nationalrat; gleiche, von der Bevölkerung unabhängige Anzahl Ständeratssitze für jeden Kanton; wichtige Praxis im Zusammenhang mit den sprachlichen und parteilichen Kriterien für die Bundesratswahl; reservierter Regierungssitz für die französischsprachige Minderheit im Kanton Bern usw.)

Frauen sind in Bereichen, in denen wirtschaftliche und politische Macht ausgeübt wird, schlecht vertreten und bilden in diesem Sinne eine Minderheit. Im Gegensatz zu anderen Gesellschaftsgruppen, die wegen wesensbedingter oder über längere Zeit konstanter Eigenschaften keine Möglichkeit haben, mit diesen Eigenschaften zur Mehrheit zu werden⁹⁰⁾, sind die Frauen jedoch nicht dazu verurteilt, eine Minderheit zu bleiben, da sie mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachen.

Alle Regeln zum Schutz der Minderheiten, die in der Bundesverfassung verankert sind, betreffen bis auf eine Ausnahme die Vertretung der Kantone in den Bundesbehörden. Artikel 72 Absatz 2 BV sieht vor, dass jeder Kanton und jeder Halbkanton Anspruch auf mindestens einen Sitz im Nationalrat hat. Artikel 80 BV regelt, dass jeder Kanton zwei Abgeordnete und jeder Halbkanton einen Abgeordneten oder eine Abgeordnete in den Ständerat entsendet. Die Bundesverfassung enthält nur ein konkretes Erfordernis bezüglich der Zusammensetzung des Bundesrates: Nach Artikel 96 Absatz 1 BV darf nicht mehr als ein Mitglied aus demselben Kanton gewählt werden. Andere, insbesondere regionale, politische und sprachliche Kriterien spielen in der Praxis zwar eine Rolle, sind aber in der Bundesverfassung nicht festgeschrieben und haben keine rechtliche Relevanz. Die verfassungsrechtlichen Garantien, die den Kantonen eine minimale Vertretung in den Behörden sichern, sind historisch bedingt und haben ihre Wurzeln im Föderalismus. Sie gewährleisten das Gleichgewicht im Bundesstaat. Ihre Rechtfertigung ist folglich nicht mit derjenigen der Initiative «3. März» vergleichbar. Artikel 107 BV, nach dem darauf geachtet werden soll, dass alle Amtssprachen im Bundesgericht vertreten sind, zielt darauf ab, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Streitsachen in ihrer Sprache beurteilen lassen können.

427 Die Berücksichtigung der kantonalen Kompetenzen für die Wahl der Abgeordneten in den Ständerat

Durch die verfassungsrechtliche Verankerung der geschlechtlichen Voraussetzungen der Mitglieder des Ständerats würde die Initiative «3. März» die Freiheit der

⁹⁰⁾ Zum Begriff der Minderheit, vgl. Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, S. 231, Nr. 348 und die dort in Fussnote 86 zitierten Autoren.

Kantone einschränken, die Wahlmodalitäten für die Abgeordneten in den Ständerat zu regeln. Auch wenn man zum Schluss kommen würde, dass es sich um eine nicht allzu einschneidende Einschränkung der kantonalen Autonomie handelte, wäre es vorzuziehen, es dem freien Ermessen der Kantone zu überlassen, ob solche Regeln eingeführt werden sollten.

428 Die Förderung der Frauen in den Verwaltungen

Die Initiative «3. März» beauftragt den Gesetzgeber, für eine ausgewogene Vertretung der Frauen in den Verwaltungen zu sorgen. Dieser Gesetzgebungsauftrag ist bereits in Artikel 4 Absatz 2 BV enthalten. Dort wird der Gesetzgeber beauftragt, für die Gleichstellung in sämtlichen Bereichen zu sorgen. Die Initiative «3. März» enthält keinen Hinweis darauf, welche Massnahmen getroffen werden sollen und fügt demnach dem aktuellen Artikel 4 Absatz 2 BV nichts hinzu. Insbesondere sind diejenigen Massnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils beim Verwaltungspersonal, die aufgrund der Initiative «3. März» ergriffen werden könnten, bereits aufgrund des geltenden Artikels 4 Absatz 2 BV möglich. Der Bund hat im übrigen für das Bundespersonal bereits Massnahmen im Sinne der Initiative ergriffen (vgl. Ziffer 35).

5 Finanzielle Auswirkungen der Initiative für Bund und Kantone

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Annahme der Initiative «3. März» keine grossen finanziellen Auswirkungen für Bund und Kantone hätte. Die Annahme der Initiative würde jedoch Änderungen der Wahlbestimmungen notwendig machen, die Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Prüfung neuer Wahlmodelle und ihre Einführung bewirken würden (Expertenkosten für die Untersuchung verschiedener Wahlmodelle, Änderung der Informatikprogramme, die für die Auswertung gebraucht werden). Es müsste auch mit einer Zunahme der Kosten für das Stimmmaterial gerechnet werden, die mit der Vermehrung der Listen zusammenhängen würde, falls die Initiative mit der Verpflichtung der politischen Parteien, für jedes Geschlecht separate Listen zu präsentieren, umgesetzt würde. Diese Mehrausgaben würden den Bund und die Kantone betreffen.

Diese finanziellen Auswirkungen haben für die Beurteilung der Zweckmässigkeit der mit der Initiative «3. März» vorgesehenen Massnahmen jedoch keinen entscheidenden Einfluss.

6 Verhältnis zum internationalen Recht

61 Europäische Union

Die politischen Rechte auf nationaler Ebene gehören nicht zum Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts, da die Kompetenz zur Festsetzung des Wahlsystems auf nationaler Ebene den Mitgliedstaaten obliegt. Dennoch ist die Richtlinie 94/80/EWG zu erwähnen, die der Rat der Europäischen Union am 19. Dezember 1994 beschlossen hat und welche die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürgerinnen und Unions-

bürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, festlegt⁹¹⁾. Zweck dieser Richtlinie ist jedoch, die Gleichstellung der Personen aus der Europäischen Union zu garantieren und nicht die paritätische Vertretung von Männern und Frauen in den politischen Behörden.

In Zusammenhang mit Artikel 119 des EG-Vertrags, der den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen enthält, haben die Gemeinschaftsorgane hingegen mehrere nicht zwingende Texte verabschiedet, die in dieselbe Richtung weisen wie der Text der Initiative⁹²⁾. Eines der grossen Ziele des dritten Aktionsprogramms der Gemeinschaft für die Chancengleichheit für Frauen und Männer⁹³⁾ bestand darin, Massnahmen zu entwickeln, die Frauen zur Mitwirkung am Entscheidungsprozess ermutigen. Dieses Ziel wird im vierten Aktionsprogramm weiterverfolgt⁹⁴⁾. Am 27. März 1995 hat der Rat insbesondere eine Entschliessung «über die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess» verabschiedet⁹⁵⁾. Darin erklärt er, dass es erforderlich ist, auf eine Änderung der Strukturen und des Bewusstseins hinzuwirken, ohne die sich eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern beim Zugang zu den Entscheidungsgremien im politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich nicht erreichen lässt. Deshalb fordert der Rat die Mitgliedstaaten auf, die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess als eines der vorrangigen Ziele zu fördern. In dieser Entschliessung werden jedoch keine spezifischen Massnahmen für die Entwicklung umfassender Strategien zur Förderung einer ausgewogenen Mitwirkung am Entscheidungsprozess aufgezählt, unter denen Quoten figurieren könnten.

Der Europäische Gerichtshof hat kürzlich ein Urteil⁹⁶⁾ gefällt, in dem er entschied, dass Massnahmen, die Frauen in Arbeitsbereichen, in denen sie untervertreten sind, automatisch einen absoluten und bedingungslosen Vorrang bezüglich Anstellung und Beförderung einräumen, über die Chancengleichheit, wie sie in Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie 76/207/EWG⁹⁷⁾ vorgesehen ist, hinausgehen. Die Tragweite dieser Richtlinie und des Urteils des Europäischen Gerichtshofs ist jedoch auf den Arbeitsbereich begrenzt und betrifft nicht die Vertretung in den politischen Behörden.

Somit ist nicht ersichtlich, aufgrund welcher Bestimmung des Gemeinschaftsrechts der Europäische Gerichtshof sich zu Quoten für die angemessene Vertretung von

⁹¹⁾ Richtlinie 94/80/EWG über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. Nr. L 368 vom 31. 12. 1994, S. 38.

⁹²⁾ Insbesondere eine Entschliessung des Europäischen Parlaments zur Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern vom 16. März 1995, ABl. Nr. C 89 vom 10. 4. 1995, S. 143.

⁹³⁾ Entschliessung des Rates vom 21. Mai 1991 zum dritten mittelfristigen Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Chancengleichheit für Frauen und Männer (1991–1995), ABl. Nr. C 142 vom 31. 5. 1991, S. 1.

⁹⁴⁾ Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1995 über ein mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Chancengleichheit von Frauen und Männer (1996–2000), ABl. Nr. L 335 vom 30. 12. 1995, S. 37.

⁹⁵⁾ Entschliessung des Rates vom 27. März 1995, ABl. Nr. C 168 vom 4. 7. 1995, S. 3.

⁹⁶⁾ Urteil vom 17. Oktober 1995, Rs. 450/93 Kalanke gegen Freie Hansestadt Bremen.

⁹⁷⁾ Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen, 76/207/EWG, ABl. Nr. L 39 vom 14. 2. 1976, S. 40.

Frauen und Männern in den nationalen Behörden äussern könnte. Die Initiative «3. März» ist in dieser Hinsicht folglich als europakompatibel zu betrachten.

Hingegen erteilt die Initiative «3. März» dem Gesetzgeber den Auftrag, für eine ausgewogene Vertretung der Frauen in den Verwaltungen, insbesondere in der allgemeinen Bundesverwaltung, in den Regiebetrieben und den Hochschulen zu sorgen. Dieser Auftrag betrifft den Bereich der Arbeit und fällt in den Anwendungsbereich der Richtlinie 76/207/EWG. Die Initiative gibt jedoch keinen Hinweis darauf, ob das angestrebte Ziel mit Quoten oder anderen Mitteln erreicht werden soll, sondern lässt dem Gesetzgeber einen gewissen Ermessensspielraum. Im Rahmen dieses Ermessensspielraums kann die Initiative so verwirklicht werden, dass sie mit dem Gemeinschaftsrecht kompatibel ist. Die Förderungsmassnahmen zugunsten von Frauen in Bereichen, in denen sie untervertreten sind, gehören zu den Zielen, welche die Gemeinschaftsorgane seit mehr als zehn Jahren verfolgen. Dies zeigt beispielsweise die Empfehlung des Rates vom 13. Dezember 1984 zur Förderung positiver Massnahmen für Frauen⁹⁸⁾ oder die Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 1996 über die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess⁹⁹⁾. Zudem werden die Folgen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der Ermessensspielraum, den das Gemeinschaftsrecht den nationalen Gesetzgebern für die Förderung der Gleichstellung lässt, zur Zeit auch in den Organen der Europäischen Union diskutiert. Wie die Kommission in einer Mitteilung vom 27. März 1996 verlauten liess, können Massnahmen zur Förderung von Kandidaturen des untervertretenen Geschlechts noch zulässig sein, solange solche Massnahmen die Berücksichtigung besonderer Umstände in einem speziellen Fall nicht ausschliessen. Zwecks Klarheit präziserte die Kommission dies am 22. Juni 1996 in einem Änderungsvorschlag für die Richtlinie 76/207/EWG¹⁰⁰⁾.

62 Europarat

621 Die Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁰¹⁾, die seit dem 28. November 1974 integraler Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung ist, enthält keine allgemeine Anerkennung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter. Artikel 14 EMRK untersagt jede Benachteiligung beim Genuss der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten, namentlich aufgrund des Geschlechts.

Artikel 14 EMRK verbietet eine unterschiedliche Behandlung nicht grundsätzlich. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erweist sich eine unterschiedliche Behandlung im Sinne von Artikel 14 EMRK als diskriminierend, wenn es ihr an einer objektiven und vernünftigen Rechtfertigung fehlt. Da die Gleichberechtigung von Mann und Frau indessen ein wichtiges Ziel der Mitglied-

⁹⁸⁾ Empfehlung des Rates vom 13. Dezember 1984, ABl. Nr. L 331 vom 19. 12. 1984, S. 34.

⁹⁹⁾ Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 1996, ABl. Nr. L 319 vom 10. 12. 1996, S. 11.

¹⁰⁰⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen, KOM (96) 93 endg., ABl. Nr. C 179 vom 22. 6. 1996, S. 8.

¹⁰¹⁾ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), SR 0.101.

staaten des Europarats darstellt, können nur gewichtige Gründe eine ausschliesslich auf das Geschlecht abstellende unterschiedliche Behandlung rechtfertigen und mit der Konvention übereinstimmen¹⁰²⁾.

Artikel 14 EMRK hat keine selbständige Bedeutung, sondern entfaltet nur Wirkungen in Verbindung mit einem anderen von der Konvention geschützten Recht¹⁰³⁾. Damit der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sich über Frauenquoten in nationalen Behörden oder über gesetzgeberische Massnahmen für eine angemessene Vertretung der Frauen in der Verwaltung äussern kann, müsste ein von der Konvention garantiertes individuelles Recht oder eine solche Freiheit angerufen werden. Die Quotenfrage könnte vom Gerichtshof eventuell im Zusammenhang mit Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention¹⁰⁴⁾ geprüft werden, nach dem sich die vertragschliessenden Staaten dazu verpflichten, freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten. Dieses Protokoll ist von der Schweiz jedoch noch nicht ratifiziert worden. Es ist deshalb nicht ersichtlich, auf welches Recht oder auf welche Freiheit man sich in der Schweiz in Verbindung mit Artikel 14 EMRK berufen könnte und wie die Initiative «3. März» die EMRK verletzen könnte.

622 Empfehlungen des Europarates

Die von der parlamentarischen Versammlung des Europarats 1994 verabschiedete Empfehlung 1229 empfiehlt dem Ministerkomitee, den Grundsatz der Gleichberechtigung von Frau und Mann in einem Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention als ein Menschenrecht zu erklären. Zudem soll es seine Arbeiten im Bereich der Gleichberechtigung von Frau und Mann intensivieren, damit die volle rechtliche und tatsächliche Gleichstellung verwirklicht werden kann. Dabei soll ein Schwerpunkt insbesondere auf die Gleichberechtigung bei der Mitwirkung am politischen Leben und im Entscheidungsprozess gelegt werden¹⁰⁵⁾.

In einer späteren Empfehlung für einen massgeblichen Fortschritt der Rechte der Frau ab 1995 bezieht sich die Versammlung auf die oben erwähnte Empfehlung und bestätigt, dass der Grundsatz der Gleichberechtigung von Frau und Mann, der Grundsatz der paritätischen Demokratie, integraler Bestandteil derjenigen Werte bildet, die der Europarat verteidigt¹⁰⁶⁾.

Diese Texte zielen – wie die Initiative «3. März» – auf die vollständige Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann hin. Im Gegensatz zur

¹⁰²⁾ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil in Sachen Karlheinz Schmidt gegen Deutschland vom 18. 7. 1994, *Série A* vol. 291-B, S. 32–33 (deutsche Übersetzung in: *EuGRZ* 1995, S. 392 ff.).

¹⁰³⁾ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil in Sachen Marckx gegen Belgien vom 13. 6. 1979, *Série A* vol. 31, S. 15–16 (deutsche Übersetzung in: *EuGRZ* 1979, S. 454 ff.).

¹⁰⁴⁾ Erstes Zusatzprotokoll zur EMRK vom 20. März 1952.

¹⁰⁵⁾ Empfehlung 1229 (1994) für die Gleichberechtigung von Mann und Frau (*Recommandation relative à l'égalité des droits entre les hommes et les femmes*), von der Parlamentarischen Versammlung am 24. Januar 1994 verabschiedet.

¹⁰⁶⁾ Empfehlung 1269 (1995) für einen massgeblichen Fortschritt im Bereich der Rechte der Frau ab 1995 (*Recommandation relative à un progrès tangible des droits des femmes à partir de 1995*), von der Parlamentarischen Versammlung am 27. April 1995 verabschiedet.

Initiative «3. März» erwähnen sie jedoch Quoten als Mittel zur Erreichung dieses Ziels nicht.

63 Die Vereinten Nationen

631 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II), der als universelles Instrument die Achtung der Menschenrechte fördern soll, ist von der Schweiz am 18. Juni 1992 ratifiziert worden und am 18. September 1992 in Kraft getreten¹⁰⁷⁾.

Der Pakt II enthält verschiedene Generalklauseln: Artikel 2 statuiert ein Diskriminierungsverbot. Artikel 3 verpflichtet die Vertragsstaaten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten bürgerlichen und politischen Rechte sicherzustellen. Dann enthält der Pakt II verschiedene besondere Bestimmungen, welche die klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten garantieren (Art. 6–27).

Gewisse im Pakt II garantierte Rechte sind den in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleisteten ähnlich; der Pakt II kennt jedoch auch gewisse Rechte, die nicht in der EMRK enthalten sind oder weiter als die dortigen Verpflichtungen gehen. Dies gilt für Artikel 25, der die politischen Rechte schützt, und Artikel 26, der die Gleichberechtigung vor dem Gesetz garantiert.

Artikel 25 des Paktes II garantiert den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied und ohne unangemessene Einschränkung an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen. Er garantiert, bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden und unter gleichen Bedingungen Zugang zu öffentlichen Ämtern zu haben.

Artikel 26 des Paktes II ist ein selbständiges Recht mit eigenem Geltungsbereich, dessen Anwendung nicht auf die anderen Rechte des Paktes beschränkt ist. Vielmehr verbietet es jegliche rechtliche und faktische Diskriminierung in allen durch das Gemeinwesen geregelten und geschützten Gebieten¹⁰⁸⁾. Die Schweiz hat in Bezug auf Artikel 26 des Paktes einen Vorbehalt erklärt, wonach die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und ihr Anspruch auf gleichen, diskriminierungsfreien Schutz durch das Gesetz nur in Verbindung mit anderen in diesem Pakt enthaltenen Rechten gewährleistet werden.

In der Lehre ist umstritten, ob vorübergehende Massnahmen zugunsten eines der beiden Geschlechter zur Herbeiführung der faktischen Gleichstellung mit den Artikeln 25 und 26 des Paktes II übereinstimmen oder nicht. Eine Lehrmeinung befürwortet eher eine Auslegung dieser Bestimmungen, die den Handlungsspielraum der

¹⁰⁷⁾ SR 0.103.2

¹⁰⁸⁾ Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes, BBl 1991 I 1201.

Vertragsstaaten in diesem Bereich nicht über Gebühr einschränkt¹⁰⁹⁾. Nach einer anderen Lehrmeinung wäre es möglich, die Bedeutung des Entscheids i.S. Kalanke des Europäischen Gerichtshofs auszuweiten und darin «eine allgemeine Rechtsüberzeugung der Geschlechtergleichheit» zu sehen, in dessen Lichte auch die Bestimmungen des Paktes II ausgelegt werden müssten¹¹⁰⁾.

Der Ausschuss für die Menschenrechte, das nach Artikel 28 ff. des Paktes II errichtete Kontrollorgan, erklärt hierzu in seinen Allgemeinen Bemerkungen, dass Artikel 3 des Paktes, der die Vertragsstaaten verpflichtet, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten bürgerlichen und politischen Rechte sicherzustellen, wie auch Artikel 2 Paragraph 1 und Artikel 26 nicht nur Schutzmassnahmen erforderlich machen, sondern auch aktives Handeln bedingen, um diese Rechte zu garantieren, soweit diese Bestimmungen vor verschiedenen Formen von Diskriminierungen, namentlich vor Geschlechterdiskriminierung schützen sollen. Dies könne jedoch nicht einfach durch den Erlass von Gesetzen geschehen¹¹¹⁾.

Der Ausschuss bemerkt zudem, dass die Anwendung des Grundsatzes der Gleichberechtigung die Vertragsstaaten manchmal zwingt, Massnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen zu ergreifen, um die Umstände zu mildern oder zu beseitigen, die zu der vom Pakt II untersagten Diskriminierung führen oder dazu beitragen, dass diese weiterbestehen. Diese Massnahmen können darin bestehen, dass den betroffenen Gruppen in speziellen Bereichen zeitweilig eine Vorzugsbehandlung gegenüber dem Rest der Bevölkerung gewährt wird. Solange diese Massnahmen notwendig sind, um eine tatsächliche Diskriminierung zu beseitigen, handelt es sich um eine vom Pakt zugelassene Unterscheidung¹¹²⁾.

Der Ausschuss für Menschenrechte unterstreicht den temporären Charakter von positiven Massnahmen. Die von der Initiative «3. März» vorgeschlagenen Verfassungsänderungen enthalten hingegen keine zeitliche Begrenzung. Der zeitlich begrenzte Charakter von Quoten ergibt sich jedoch aus ihrem Zweck. Es weiss aber niemand, wie lange solche positive Massnahmen notwendig sein würden. Die Festsetzung einer zeitlichen Limite im Initiativtext kann deshalb kaum als Voraussetzung für die Konformität mit dem internationalen Recht gefordert werden¹¹³⁾.

Ein anderes Instrument der Vereinten Nationen, das Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, enthält im übrigen eine spezielle Bestimmung betreffend positive Massnahmen (vgl. unten Ziffer 632).

¹⁰⁹⁾ Astrid Epiney/Mora Refaell, Chancengleichheit: ein teilbarer Begriff? Zur Zulässigkeit von «Bevorzugungsregeln» im Anschluss an das Urteil des EuGH in der Rs. 450/93, *Kalanke*, AJP 2/96, S. 185 mit Fussnote 54.

¹¹⁰⁾ Vgl. Yvo Hangartner, Gleicher Zugang von Männern und Frauen zu öffentlichen Ämtern, Bemerkungen zum Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften im Fall *Kalanke*, AJP 12/95, S. 1560 und Yvo Hangartner, Umstrittene Frauenförderung: Chancengleichheit oder Quotengleichheit?, ZBJV 132/1996, S. 355 ff.

¹¹¹⁾ Allgemeine Bemerkung 4 (13), vom Ausschuss für Menschenrechte am 28. Juli 1981 erlassen, in: Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Novak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, Basel/Frankfurt am Main, 1991, S. 157 f.

¹¹²⁾ Allgemeine Bemerkung 18 (37), vom Ausschuss für Menschenrechte am 9. November 1989 erlassen, in: Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Novak, S. 178.

¹¹³⁾ In diesem Sinne zur Verfassungsmässigkeit von positiven Massnahmen, Andreas Auer (Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst.), S. 1346 f.

632 Das Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Am 4. Oktober 1996 ist der Bundesrat von der Bundesversammlung ermächtigt worden, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 zu ratifizieren ¹¹⁴⁾.

Das Übereinkommen von 1979 befasst sich mit der Diskriminierung von Frauen. Die Bestimmungen haben im wesentlichen Programm-Charakter. In diesem Rahmen weist das Übereinkommen die Besonderheit auf, dass es in einer Bestimmung positive Massnahmen vorsieht. Artikel 4 ermächtigt die Staaten, zeitlich begrenzte Massnahmen zur beschleunigten Verwirklichung der *tatsächlichen Gleichstellung* von Frau und Mann zu treffen. Diese Sondermassnahmen sind so lange zulässig, als Ungleichheiten bestehen. Das Übereinkommen geht also über den Begriff der formellen Gleichstellung hinaus. Zudem hat der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau ¹¹⁵⁾, der für die Kontrolle der Durchführung des Übereinkommens von 1979 verantwortlich ist, die Mitgliedstaaten in einer Allgemeinen Empfehlung aufgefordert, vermehrt von zeitlich befristeten Sondermassnahmen – wie positiven Massnahmen, Vorzugsmassnahmen oder Quoten – Gebrauch zu machen, um die Integration der Frauen, namentlich im Bereich der Politik, zu fördern ¹¹⁶⁾. Artikel 7 des Übereinkommens von 1979 sieht vor, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen treffen, um Diskriminierungen der Frauen im politischen und öffentlichen Leben ihres Landes zu beseitigen. Die Initiative «3. März» sieht Quoten vor, um eine gerechte Vertretung der Frauen in den Behörden zu garantieren. Sie wirft folglich in Bezug auf das Übereinkommen von 1979 keine besonderen Probleme auf, auch wenn sie keine zeitlichen Begrenzungen aufweist (vgl. oben Ziffer 631).

7 Schlussfolgerung: Ablehnung ohne Gegenvorschlag

Die Initiative «3. März» verfolgt ein legitimes Interesse, da sie zum Ziel hat, die ausgewogene Vertretung von Männern und Frauen in den Bundesbehörden zu garantieren. Diesem Interesse wird bereits von der geltenden Bundesverfassung, im zweiten Satz von Artikel 4 Absatz 2 BV, entsprochen. Die Verfolgung dieses Ziels erlaubt unter gewissen Umständen, das Individualrecht sowohl auf Gleichberechtigung von Mann und Frau als auch auf andere Grundfreiheiten einzuschränken, um die Chancen der Frauen, unter gleichen Bedingungen wie die Männer Zugang zum wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Leben zu haben, zu verbessern.

Die Initiative «3. März» sieht eine Reihe von starren Regeln vor, welche die individuellen Ansprüche auf Gleichberechtigung der Geschlechter, die Wahlfreiheit und das Recht, mit gleichen Chancen gewählt zu werden, beeinträchtigen. Indem sich die Initiative darauf konzentriert, die Frauen gesamthaft zu fördern, bewirkt sie paradoxerweise, dass einzelne Frauen diskriminiert werden, da der Prozentsatz der Frauen, die pro Kanton in den Nationalrat und in den Ständerat gewählt werden

¹¹⁴⁾ BBl 1996 IV 860, BBl 1995 IV 901

¹¹⁵⁾ Art. 17 ff. des Übereinkommens.

¹¹⁶⁾ Allgemeine Empfehlung Nr. 5 (7. Session), in: Lars Adam Rehof, Guide to the Travaux Préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. International Studies in Human Rights, Dordrecht/Boston/London, 1993, S. 308.

könnten, nach oben begrenzt wäre. So könnte ein Kanton nicht mehr zwei Frauen in den Ständerat entsenden, wie es heute zum Beispiel die Kantone Genf und Zürich tun. Massnahmen, die zum Ziel haben, die Frauen als diskriminierte Gesellschaftsgruppe zu fördern, gleichzeitig aber bewirken, dass gewisse Frauen als Einzelpersonen diskriminiert werden, sind jedoch nicht zweckmässig. Die Initiative hätte ausserdem zur Folge, dass Männern die Möglichkeit, Richter oder nebenamtliche Richter des Bundesgerichts zu werden, für mehrere Jahre vollständig verwehrt würde, was stossend erscheint.

Die Situation der Frauen in den politischen Behörden der Schweiz ist nicht so unbefriedigend, dass dermassen starre und absolute Regeln notwendig wären. Zwar sind die Frauen nach wie vor auf allen Ebenen untervertreten; ihr steter und regelmässiger Vormarsch lässt jedoch vermuten, dass der Anteil der gewählten Frauen sich langsam aber stetig einem ausgewogenen Verhältnis annähert, auch ohne die Hilfe von Quoten. Entscheidend ist schliesslich, wie lange man sich Zeit lassen will, um dieses Ziel zu erreichen. Die Initiative «3. März» würde unbestrittenmassen zu einer Beschleunigung dieses Prozesses verhelfen, jedoch auf künstliche Art, die in keiner Weise eine Änderung der sozialen Wirklichkeit garantieren würde. Auf die traditionelle Rollenverteilung zwischen Mann und Frau in der Gesellschaft geht sie nicht ein. Das Konzept der Initiative, das auf dem Unterschied zwischen den Geschlechtern beruht, könnte die Segregation zwischen Männern und Frauen sogar noch verstärken. Im Ausland existieren praktisch keine Beispiele solcher absoluter Massnahmen, und die Versuche auf kantonaler und kommunaler Ebene, sie einzuführen, sind alle gescheitert. Ihre Auswirkungen sind demnach unbekannt, und es ist zu befürchten, dass die tatsächlichen gesellschaftlichen Gegebenheiten die Wirkungen der Massnahmen einschränken könnten.

Der Bundesrat verzichtet darauf, einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zur Initiative «3. März» zu präsentieren. Einerseits erachtet er es als schwierig, die Zusammensetzung der demokratisch gewählten Behörden vom Kriterium des Geschlechts abhängig zu machen. Andererseits ist es seiner Ansicht nach noch verfrüht, die Wirksamkeit der von den politischen Parteien und vom Bund in den letzten Jahren getroffenen Massnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in den Behörden und in den Verwaltungen zu beurteilen (Quotenregelungen der Parteien für ihre internen Organe und die Listenbildung, Weisungen des Bundesrates über die Förderung des weiblichen Bundespersonals, Kommissionenverordnung).

Die politischen Parteien spielen bei der Förderung der Vertretung der Frauen in der Politik eine Hauptrolle. Ihnen obliegt es in erster Linie, den Frauenanteil in ihren Parteiorganen und auf den Wahllisten zu erhöhen. Mehrere Parteien, namentlich fast alle Regierungsparteien, haben bereits Quoten in der einen oder anderen Form eingeführt, um den Frauenanteil in ihren Führungsorganen und auf den Wahllisten zu erhöhen. In denjenigen Parteien, in denen solche Massnahmen zuerst angewendet worden sind, haben sie zu guten Ergebnissen geführt, ebenso in den skandinavischen Ländern, die solche Massnahmen bereits seit längerer Zeit kennen. So ist es aufschlussreich festzustellen, dass in Schweden, wo die Frauen in den politischen Behörden weltweit am besten vertreten sind, keine gesetzgeberischen Förderungsmassnahmen zugunsten von Frauen ergriffen worden sind. Die politischen Parteien dieses Landes halten sich hingegen in der Tat an die Quoten, die sie sich freiwillig für die Zusammensetzung ihrer parteiinternen Führungsorgane und ihrer Listen auferlegt haben. Derartige Bemühungen gilt es auch in der Schweiz zu unterstützen und zu intensivieren.

Aus all diesen Gründen ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» ohne Gegenvorschlag abzulehnen ist.

9014

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)»

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 21. März 1995 eingereichten Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)»¹⁾,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 17. März 1997²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 2, vierter und fünfter Satz (neu)

² ... In allen Bundesbehörden, namentlich im Nationalrat, im Ständerat, im Bundesrat und im Bundesgericht, ist eine angemessene Vertretung der Frauen unter Berücksichtigung der jeweiligen Eigenheiten jeder Behörde gewährleistet. Das Gesetz sorgt für eine ausgewogene Vertretung der Frauen in den Verwaltungen, insbesondere in der allgemeinen Bundesverwaltung, in den Regiebetrieben und an den Hochschulen.

Art. 73 Abs. 1^{bis} (neu) und 2

^{1bis} Die Differenz zwischen der weiblichen und der männlichen Vertretung in einem Kanton beträgt nicht mehr als eins.

² Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Artikels die näheren Bestimmungen.

Art. 80 Abs. 1, zweiter und dritter Satz (neu) und Abs. 2 (neu)

¹ ... Jeder Kanton wählt eine Frau und einen Mann. In den geteilten Kantonen wählt jeder Landesteil eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten.

² Die Ausführungsbestimmungen dieses Artikels sind Sache der kantonalen Gesetzgebung.

¹⁾ BBl 1995 III 112

²⁾ BBl 1997 III 537

Art. 95

Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht; mindestens drei von ihnen sind Frauen.

Art. 107

¹ Die Mitglieder des Bundesgerichtes und die Ersatzmitglieder werden von der Bundesversammlung gewählt. Bei der Wahl derselben soll darauf Bedacht genommen werden, dass alle drei Amtssprachen des Bundes vertreten seien. Der Anteil der weiblichen Mitglieder und Ersatzmitglieder beträgt je mindestens 40 Prozent.

² Das Gesetz bestimmt die Organisation des Bundesgerichtes und seiner Abteilungen, die Zahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder, deren Amtsdauer und Besoldung.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 20 (neu)¹⁾

Die Ausführungsbestimmungen sind innert fünf Jahren nach Annahme der Artikel 73 Absatz 2 und 80 Absatz 2 zu erlassen.

Art. 21 (neu)¹⁾

¹ Bei der Gesamterneuerungswahl des Bundesrates und bei der Bestätigungswahl des Bundesgerichtes können Mitglieder, die vor der Annahme der geänderten Artikel 95 und 107 in diese Behörden gewählt worden sind, wiedergewählt werden, auch wenn die Anforderungen dieser Artikel nicht erfüllt sind.

² Bei Ersatzwahlen in den Bundesrat und ins Bundesgericht sind ausschliesslich Frauen wählbar, wenn sie nicht nach Artikel 95 beziehungsweise Artikel 107 vertreten sind.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

9014

¹⁾ Diese Numerierung bezieht sich auf die Numerierung der Übergangsbestimmungen, die zur Zeit der Lancierung der Volksinitiative galt.

Botschaft zur Volksinitiative «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)» vom 17. März 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.031
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1997
Date	
Data	
Seite	537-589
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 285

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.