

90.241

**Parlamentarische Initiative
(Leutenegger Oberholzer)
Frauenquote für Bundesbehörden
Initiative parlementaire
(Leutenegger Oberholzer)
Proportion minimale de femmes
au sein des autorités fédérales**

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 20. Juni 1990

Gestützt auf das Geschäftsverkehrsgesetz Artikel 21bis unterbreite ich eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung.

Um eine dem Bevölkerungsanteil der Geschlechter angemessene Vertretung der Frauen in den eidgenössischen Behörden zu gewährleisten, sind die notwendigen Aenderungen in der Bundesverfassung und in der Gesetzgebung vorzunehmen, damit bis zum Jahr 2001 gesichert ist, dass in den eidgenössischen Räten (National- und Ständerat), im Bundesrat, im Bundesgericht sowie in den ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes kein Geschlecht mit weniger als 40 Prozent vertreten ist.

Texte de l'initiative du 20 juin 1990

En vertu de l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je dépose une initiative parlementaire sous la forme d'une demande conçue en termes généraux.

Afin que les femmes soient équitablement représentées au sein des autorités fédérales en fonction de leur importance numérique dans la population, le gouvernement est chargé d'apporter les modifications nécessaires dans la constitution et la législation, de manière à ce que, d'ici l'an 2001, la proportion de personnes d'un sexe donné ne soit pas inférieure à 40 pour cent dans les Chambres fédérales (Conseil national et Conseil des Etats), au Conseil fédéral, au Tribunal fédéral et dans les commissions extra-parlementaires.

Frau **Aubry** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Begründung der Initiantin (gekürzt)

1. Ausgangslage

Seit 1971 haben die Frauen auf eidgenössischer Ebene das Stimm- und Wahlrecht. Im Jahre 1981 haben Volk und Stände der Verankerung eines Gleichberechtigungsartikels in der Bundesverfassung zugestimmt. BV Artikel 4 Absatz 2 beinhaltet nicht nur die rechtliche Gleichbehandlung von Frau und Mann, sondern ebensowohl die faktische Gleichstellung der Geschlechter. Von einer auch nur annähernd egalitären Vertretung der Geschlechter sind wir in der Schweiz aber Jahre danach noch weit entfernt.

Die Frauen stellen zwar die Mehrheit der Bevölkerung, ihre Teilhabe an der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Macht ist aber unterdurchschnittlich. Eine gleichberechtigte Beteiligung beider Geschlechter am politischen Prozess ist bei weitem nicht gesichert.

Nach den letzten eidgenössischen Wahlen 1987 hat der Frauenanteil im eidgenössischen Parlament nur 14,5 Prozent (NR) bzw. 10,9 Prozent (SR) erreicht, obwohl viele Frauen endlich auf eine bessere Vertretung gehofft und auch mehr Frauen kandidiert hatten.

Auch in den übrigen Behörden des Bundes ist die krasse Untervertretung der Frauen eine Tatsache. Der Bundesrat besteht heute aus sieben Männern.

Auch in den obersten Gerichten sind die Frauen kaum präsent. Beim Bundesgericht gibt es unter den insgesamt 30 Richter(inne)n eine Frau. Von den 30 Ersatzrichter(inne)n

sind 3 Frauen. Am Eidgenössischen Versicherungsgericht ist das Verhältnis 9 zu 1 bzw. 9 zu 0.

Nicht besser präsentiert sich die Lage bei den eidgenössischen Kommissionen. Bei den Expertenkommissionen beträgt der Frauenanteil in den Präsidien 4 Prozent, bei den Mitgliedern 8 Prozent.

2. Aenderungen sind nötig

Die Gleichberechtigung von Frau und Mann wird zwar verfassungsrechtlich postuliert, doch die rechtliche und faktische Gleichberechtigung und Gleichstellung der Geschlechter ist noch immer weit mehr Utopie als gesellschaftliche Wirklichkeit. Diese Aussage gilt für praktisch alle Bereiche und insbesondere für die Politik. Darin widerspiegelt sich deutlich die heutige Arbeitsteilung unserer Gesellschaft. In politischen Spitzenpositionen, die mit Prestige, Macht und materiellen Vorteilen verbunden sind, sind die Frauen so gut wie nicht vertreten. Dafür leisten viele Frauen in der Schweiz ehrenamtliche Arbeit in Politik, Kultur, Kirchen, verschiedenen sozialen Vereinen, ohne dass ihnen dafür ein entsprechender Einfluss garantiert wäre.

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass ohne gezielte Massnahmen keine gleichmässige Vertretung erreicht wird. Zahlreiche gesellschaftliche Faktoren wirken sich zuungunsten der Frauen aus. So belegen Wahlanalysen, dass die Frauen wesentlich schlechtere Wahlchancen haben als die Männer.

3. Quotierung – ein wirksames Interesse

Um eine gleichmässige Geschlechtervertretung zu sichern, braucht es politische Instrumente, die eine Aenderung herbeiführen können. Ein Vergleich mit dem Ausland zeigt, dass die Länder mit effizienten Massnahmen – wie z. B. die skandinavischen Länder – auch die höchsten Frauenanteile in den politischen Gremien aufweisen. Zur Unterstützung der Frauen gibt es einige Instrumente wie z. B. besondere Werbemassnahmen für Frauen, bessere Listenplätze usw. Eine der wirksamsten Massnahmen zur Durchsetzung einer angemessenen Frauenvertretung in allen Bereichen ist die Quotierung. Die Quotierung als zeitlich beschränktes Mittel zur Kompensation der Untervertretung führt zwangsläufig zum Ziel.

4. Gleichstellungsauftrag in der Verfassung

Artikel 4 Absatz 2 BV beinhaltet nicht bloss ein Diskriminierungsverbot, sondern umfasst im Sinne eines modernen Grundrechtsverständnisses auch ein Gleichbehandlungsgebot. Es gilt, ein kollektives Rechtsgut zu verwirklichen. Gerade die Quotierung ist ein geeignetes Mittel zur Durchsetzung des Verfassungsauftrags zur Gleichstellung gemäss Artikel 4 Absatz 2 BV.

5. Quoten: Reizwort oder Alltäglichkeit?

Quoten gelten oft als Reizwort. Aber gerade in der Schweiz sind sie beileibe keine Unbekannten. Die politische Kultur in der Schweiz zeigt eine grosse Sensibilität gegenüber regionalen Besonderheiten und Vertretungsansprüchen von Minderheiten. Unter den Begriffen Proporz, Vertretung der Landessprachen, Minderheitenschutz usw. sind sie in der Schweiz breit verankert.

6. «fifty – fifty»?

Bei jeder Quotierung stellt sich die Frage, wie sie ausgestaltet werden soll. Am angemessensten wäre die paritätische Vertretung jedes Geschlechtes – also eine «fifty-fifty»-Lösung. Während dies bei grossen Gremien – wie z. B. beim Nationalrat – relativ einfach realisiert werden könnte, stellen sich bei kleineren Gremien bereits Probleme. Deshalb soll als Ziel eine Minimalvertretung jedes Geschlechtes mit einem Anteil von 40 Prozent garantiert werden. Diese Quote wäre in dem Sinne also flexibel, als sie nach oben noch einen rechten Spielraum lässt. Damit lassen sich auch Aufteilungsprobleme bei kleinen Gremien (z. B. mit 7 Mitgliedern) lösen.

7. Ausblick

Oft wird der Quotierung entgegengehalten, es seien nicht genügend Frauen bereit, politische Aemter zu übernehmen. Der Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen hat belegt, dass dies z. B. beim Nationalrat nicht zutrifft. Frauen haben aber wesentlich schlechtere Wahlchancen als ihre männlichen Kollegen.

Ueberraschend hoch ist die Akzeptanz von Quoten in der Bevölkerung. Eine Umfrage der Eidgenössischen Frauenkom-

mission hat zutage gebracht, dass die Quotierung von allen Förderungsmassnahmen die höchste Zustimmung für sich beanspruchen kann.

Es liegt auf der Hand, dass es für eine effektive Frauenförderung in der Politik mit der Quotierung allein nicht getan ist. Für eine angemessene Frauenvertretung in den eidgenössischen Behörden braucht es auch andere Rahmenbedingungen und weitere Förderungsmassnahmen zugunsten der Frauen. Dazu müssen auch die Bedingungen geändert werden, unter denen heute Politik gemacht wird. Für die Frauen und für die Männer müssen Familienarbeit, Erwerbsarbeit und Politik vereinbart werden! Die Aemter sind so auszugestalten, dass sie auch den Bedürfnissen von Menschen entsprechen, die daneben auch Familienarbeit leisten wollen und/oder müssen.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission war sich grundsätzlich einig, dass eine bessere Frauenvertretung in allen Bereichen wünschenswert sei. Die Meinungen gingen jedoch bezüglich der Mittel, die zu diesem Ziel führen sollen, auseinander.

Die Befürworterinnen und Befürworter einer Quotenregelung machen darauf aufmerksam, dass 20 Jahre nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts zu Quoten übergegangen werden muss, da mit einem Frauenanteil von heute 4 bis 15 Prozent in politischen Gremien und Behörden keine Veränderungen herbeigeführt werden können. Die Quoten sind ein Weg, der auch soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen nach sich ziehen wird. Sie werden dazu beitragen, die Aufteilung in eine weibliche und eine männliche Welt zu beenden, um damit zu einer echten Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen Frauen und Männern zu finden. Der klassische Lebenslauf einer Frau verhindert ganz klar ein Engagement ausserhalb der Familie, eine Karriere. Die Strukturen im Familien- und Arbeitsbereich müssen anders organisiert werden. Die Quotierung wird als Lenkungsinstrument verstanden – wie bei ökologischen Fragen, damit ein gewisser Zwang ausgeübt wird, um ein höheres Ziel zu erreichen. Es gibt in der Schweiz andere Minderheiten, die eine Privilegierung erfahren, die selber zu schwach wären, um in gewisse Positionen zu kommen. Dieses Prinzip ist bekannt und allgemein akzeptiert, z. B. bei der Vertretung von sprachlichen Minderheiten, beim Proporzwahlrecht, bei der Mindestvertretungsgarantie von Kantonen, bei der Zauberformel im Bundesrat.

Gegen die Initiative wird der Eingriff ins freie Wahlrecht von verschiedenen Kommissionsmitgliedern vorgebracht. Den Wählerinnen und Wählern kann nicht vorgeschrieben werden, wen sie zu wählen haben. Mit der Quotenregelung werden zwei Kategorien von Frauen geschaffen: solche, die auch ohne diese Regelung gewählt würden, und solche, die es ohne diese Regelung nicht geschafft hätten. Weiter ist es Sache der Parteien, für eine angemessene Vertretung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu sorgen. Die Parteien müssen sich anstrengen, mehr Frauen zu gewinnen. Oft wollen aber die Frauen selber nicht auf bevorzugten Plätzen auf den Wahllisten erscheinen. Die bessere Beteiligung der Frauen braucht Zeit, und eine Lösung kann nicht erzwungen werden.

Der Weg über eine parlamentarische Initiative für die Einführung einer Quotenregelung wird nicht als richtig erachtet. Eine solche Regelung braucht eine breite und tragfähige Abstützung in der Bevölkerung. Diese Unterstützung kann mittels einer Volksinitiative gefunden werden. Die Diskussion hierzu eröffnen die beiden – u. a. von fast allen Frauenorganisationen lancierten – Volksinitiativen «Nationalrat 2000» und «Frauen und Männer».

Die Kommission ist der Ansicht, dass in bezug auf die Quotenfrage weitere Abklärungen nötig sind. In einem Postulat fordert sie den Bundesrat auf, eine Quotenregelung für ausserparlamentarische Kommissionen bis Ende 1991 zu prüfen.

Mme **Aubry** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Développement de l'auteur de l'initiative (résumé)

1. Situation initiale

Depuis 1971, les femmes ont le droit de vote et sont éligibles au niveau fédéral. En 1981, le peuple et les cantons ont accepté l'introduction dans la constitution d'un article sur l'égalité des droits entre femmes et hommes. L'article 4, 2e alinéa, cst., n'énonce pas seulement le principe de l'égalité des droits mais également celui de l'égalité de traitement dans les faits. Or, des années après, nous sommes encore bien loin en Suisse d'une égalité – même approchante – en matière de représentation des femmes au sein des autorités.

Les femmes représentent certes la majorité de la population mais elles sont sous-représentées au sein des autorités politiques, économiques et sociales. Une participation équitable des deux sexes au processus politique est loin d'être assurée. Après les dernières élections fédérales de 1987, la proportion des femmes au Parlement fédéral n'a atteint que 14,5 pour cent (CN) et 10,9 pour cent (CE), bien que beaucoup de femmes aient espéré atteindre enfin une meilleure représentation et que le nombre des candidates ait augmenté.

Au sein des autres autorités de la Confédération, la sous-représentation des femmes est criante. Le Conseil fédéral est actuellement composé de sept hommes.

Dans les plus hautes instances judiciaires, les femmes ne sont guère présentes non plus. Au Tribunal fédéral, on trouve une femme parmi les 30 juges et 3 femmes parmi les 30 suppléants. Au Tribunal fédéral des assurances, la proportion est d'une femme pour 9 juges et aucune parmi les suppléants.

La situation n'est pas meilleure au sein des commissions fédérales. Au sein de ces dernières, la proportion des femmes est de 4 pour cent parmi les présidents et de 8 pour cent parmi les membres.

2. Un changement est nécessaire

La constitution énonce certes le principe de l'égalité entre homme et femme, mais l'égalité de droits et de traitement est encore une très lointaine utopie bien plutôt qu'une réalité sociale. Cette constatation s'applique pratiquement à tous les domaines et tout particulièrement à la politique. A cet égard, la répartition des rôles telle qu'elle existe aujourd'hui dans notre société se révèle clairement. Dans les plus hautes fonctions politiques qui sont liées au prestige, au pouvoir et aux avantages matériels, les femmes ne sont pratiquement pas représentées. En revanche, beaucoup de femmes accomplissent en Suisse du travail bénévole dans les domaines de la politique, de la culture, au sein des églises et de diverses sociétés à but social, sans pour autant que leur soit garantie une influence correspondante.

Les dernières années ont montré que, sans mesures spécifiques, on n'atteindra pas une représentation plus équitable. De nombreux facteurs sociaux agissent en défaveur des femmes. Des analyses de résultats de scrutins prouvent que les femmes ont beaucoup moins de chances d'être élues que les hommes.

3. Fixer des quotas – un instrument efficace

Afin de garantir une représentation plus équitable des femmes, il faut des instruments politiques qui puissent conduire à un changement. Une comparaison avec l'étranger montre que ce sont les pays qui ont introduit des mesures efficaces – comme les pays scandinaves – qui ont les plus fortes proportions de femmes dans les organes politiques. Pour soutenir les candidatures féminines, il existe quelques instruments, comme des mesures spécifiques de propagande, de meilleures places sur les listes électorales, etc. Mais l'une des mesures les plus efficaces pour parvenir à une représentation équitable des femmes dans tous les domaines consiste à imposer des quotas. En fixant des quotas pour une durée limitée, on parviendra nécessairement au but visé.

4. L'égalité entre femmes et hommes: un mandat constitutionnel

L'article 4, 2e alinéa, cst., ne contient pas simplement l'interdiction de toute discrimination, mais énonce bien plutôt l'obligation de respecter l'égalité de traitement, au sens d'une inter-

prétation moderne d'un droit fondamental. Il s'agit de traduire dans les faits une valeur collective protégée par la loi. Fixer des quotas est précisément un moyen approprié pour réaliser le mandat constitutionnel énoncé à l'article 4, 2 alinéa.

5. Les quotas: une provocation ou un usage répandu?

Quand on parle de quotas, on pense souvent à un attrape-nigaud. Or, en Suisse précisément, ils sont d'un usage plutôt répandu. La culture politique dans notre pays témoigne d'une grande sensibilité pour les spécificités régionales et pour les exigences de représentation des minorités. Lorsque l'on évoque la représentation proportionnelle, les langues nationales, la protection des minorités, on remarque que les quotas sont d'un usage répandu en Suisse.

6. «Moitié – moitié»?

Chaque fois qu'il est question de fixer des quotas, il faut se demander quelles proportions adopter. La solution la plus adéquate semblerait être la représentation paritaire des sexes – donc un partage moitié-moitié. Pour ce qui est des grands organes comme le Conseil national, cette solution serait relativement facile à appliquer, mais s'agissant de plus petits organes, on est vite confronté à des problèmes. C'est pourquoi, pour garantir une représentation minimale des femmes, on devrait fixer un quota de 40 pour cent. Cette proportion resterait souple en ce sens qu'elle laisse une certaine marge vers le haut, ce qui permettrait de résoudre les problèmes dans les organes comptant moins de membres (par exemple 7).

7. Perspectives

On objecte souvent au système des quotas qu'il n'y a pas assez de femmes prêtes à assumer des mandats politiques. Le rapport de la Commission fédérale pour les questions féminines a fourni la preuve que cela n'était pas le cas pour le Conseil national par exemple. Mais les femmes ont nettement moins de chances d'être élues que leurs collègues masculins. Une part étonnamment élevée de la population est prête à accepter la fixation de quotas. Une enquête effectuée par la Commission fédérale pour les questions féminines dans le cadre de l'analyse mentionnée plus haut a révélé que, de toutes les mesures d'encouragement envisagées, c'est la fixation de quotas qui recueillait la plus vaste approbation.

Il est évident qu'en plus des quotas pour la représentation minimale des femmes il y a encore beaucoup à faire pour encourager effectivement les femmes à participer activement à la vie politique. Si l'on veut arriver à une représentation équitable des femmes au sein des autorités fédérales, il faut encore définir d'autres conditions générales et arrêter d'autres mesures d'encouragement en leur faveur. Et il faut aussi changer les conditions dans lesquelles se déroule l'activité politique aujourd'hui: pour les hommes comme pour les femmes, il faut que les tâches familiales, l'activité professionnelle et la politique deviennent compatibles. Les mandats doivent être conçus de façon que ceux et celles qui veulent ou doivent se consacrer aussi à leur famille puissent le faire.

Considérations de la commission

Sur le fond, la commission unanime jugeait souhaitable une représentation équitable des femmes dans tous les domaines. Les opinions divergeaient cependant quant aux moyens d'atteindre cet objectif.

Les membres favorables aux quotas rendent attentif au fait que vingt ans de droit de vote et d'éligibilité n'ont apporté aucune amélioration à la représentation des femmes au sein des organes politiques et des autorités, qui est actuellement de 4 à 15 pour cent. Les quotas constituent le moyen d'un progrès social et économique. La fixation de quotas contribuera à remplacer la dichotomie entre le monde des femmes et celui des hommes par un partenariat et une collaboration réels entre les femmes et les hommes. Le curriculum vitae classique d'une femme constitue un obstacle évident à un engagement hors de la famille, à une carrière.

Les structures dans le monde de la famille et dans celui du travail doivent être réorganisées. Les quotas doivent être compris comme un instrument incitatif exerçant une certaine contrainte qui, à l'instar de ce qui se passe en matière d'environnement, tend vers un but supérieur. D'autres minorités disposent en Suisse de privilèges qui leur permettent d'occuper certaines

places qu'ils ne pourraient tenir du fait de leur faiblesse. Ce principe est connu et généralement accepté, notamment pour ce qui a trait à la représentation des minorités linguistiques, à la représentation proportionnelle lors des élections, à la garantie de la représentation minimale des minorités dans les cantons, à la formule magique au sein du Conseil fédéral.

Les opposantes et opposants à l'initiative font valoir la mise en péril du libre choix lors de l'élection de membres de commissions. On ne saurait prescrire aux électrices et électeurs de choisir une personne donnée. L'introduction des quotas créerait deux catégories de femmes: celles qui ne pourraient être élues sans cette réglementation et les autres. En outre, c'est l'affaire des partis de se préoccuper d'une représentation plus équitable des divers groupes de population. Les partis doivent s'efforcer de rallier plus de femmes. Mais souvent, les femmes elles-mêmes ne veulent pas occuper des places privilégiées sur les listes de candidates et de candidats. Une plus grande participation des femmes nécessite du temps et une solution ne peut être imposée.

Par ailleurs, la voie de l'initiative parlementaire est jugée inappropriée. L'introduction de quotas présuppose une large et solide adhésion de la population. Un tel soutien pourrait naître d'une initiative populaire. Le débat à ce sujet est ouvert par les deux initiatives populaires «Conseil national 2000» et «Femmes et hommes», lancées par la presque totalité des organisations féminines.

La commission est d'avis que d'autres études sont nécessaires au sujet des quotas. Par un postulat, elle prie le Conseil fédéral d'examiner, jusqu'à la fin de l'année 1991, une réglementation des quotas pour les commissions extra-parlementaires.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 9 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung:

Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Minderheit

(Diener, Danuser, Grendelmeier, Ruffy, Uchtenhagen)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la commission

La commission propose, par 9 voix contre 5 et une abstention:

Majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Minorité

(Diener, Danuser, Grendelmeier, Ruffy, Uchtenhagen)

Donner suite à l'initiative

90.242

Parlamentarische Initiative (Sozialdemokratische Fraktion) Mehr Frauen ins Parlament

Initiative parlementaire (Groupe socialiste) Davantage de députées au Parlement

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 20. Juni 1990

Der Bericht der eidgenössischen Frauenkommission «Nehmen Sie Platz, Madame» vom Frühjahr 1990 zeigt auf, dass die Frauen rund 20 Jahre nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechtes in allen Parlamenten sehr schlecht repräsentiert sind. 1987 haben von insgesamt 2400 Bewerbungen für den Nationalrat 706 Frauen kandidiert, was 29 Prozent entspricht. Der Erfolg war aber eher bescheiden: 29 Frauen, das heisst

Parlamentarische Initiative (Leutenegger Oberholzer) Frauenquote für Bundesbehörden
Initiative parlementaire (Leutenegger Oberholzer) Proportion minimale de femmes au sein des autorités fédérales

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.241
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.01.1992 - 15:00
Date	
Data	
Seite	158-160
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 905

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.