

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 274-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.734

Eingereicht am: 28.11.2018

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: SP-JUSO-PSA (Funicello, Bern) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 8

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 549/2019 vom 29. Mai 2019
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Frauen*quote auf Wahllisten

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Berns so zu ändern, dass mindestens 50 Prozent der Kandidierenden auf Wahllisten Frauen* sind.

Begründung:

«Female Empowerment» ist zum modischen Schlagwort geworden. Die Realität sieht aber anders aus: Frauen sind in der Politik auf allen Ebenen systematisch untervertreten. Im Grossen Rat sind (Stand 25. März 2018) 57 von 160 Mitgliedern Frauen. Im Regierungsrat sieht es besser aus: Drei von sieben Regierungsmitgliedern sind weiblich.

Es gibt verschiedene Gründe, weshalb Frauen und Männer in der Politik nicht gleichermassen vertreten sind. Frauen sind häufig stärker in der Familien- und Freiwilligenarbeit engagiert als Männer, und letztere sind zudem häufiger und besser in einflussreichen Interessenorganisationen und Parteien vernetzt. Frauen haben deshalb generell schlechtere Wahlchancen als Männer. Voraussetzung für eine bessere und gerechtere Beteiligung der Frauen in unseren Legislativen ist aber primär, dass den Wählerinnen und Wählern auch genügend Kandidatinnen zur Wahl vorgeschlagen werden.

47 Jahre nach Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene und mehr als 20 Jahre nach Inkraftsetzung des Gleichstellungsgesetzes ist es höchste Zeit, endlich für Chancengleichheit in

der Politik zu sorgen. Zu diesem Zweck müssen auch die Parteien stärker in die Pflicht genommen werden: Mindestens 50 Prozent der Kandidierenden einer Partei müssen weiblich sein.

Antwort des Regierungsrates

1.1 Faktische Ausgangslage

Der Frauenanteil im Grossen Rat hat von 1970 (0%) bis 1998 (30%) stetig zugenommen. Von 1998 bis 2014 stagnierte der Frauenanteil um die 30 Prozent (mit einem Einbruch 2010 auf 26.3%) und stieg bei den Wahlen 2018 wieder etwas stärker an (35.6%). Der Anteil der kantonalen Parlamentarierinnen liegt momentan bei 35.6 Prozent. Der Anteil der Kandidatinnen bewegt sich seit zwanzig Jahren um die 34 Prozent.

Bei den Grossratswahlen 2018 kandidierten 2110 Frauen und Männer auf 146 Listen in neun Wahlkreisen. Der Frauenanteil bei den Kandidierenden lag bei 34.6 Prozent. Dabei bestehen sowohl bei den Kandidierenden als auch bei den Gewählten je nach Partei und Wahlkreis deutliche Unterschiede. So standen auf einzelnen Listen gar keine Frauen zur Wahl, während auf anderen Listen der Frauenanteil bei 60 Prozent lag. Der Frauenanteil der Gewählten hängt unter anderem von der Partei, aber auch vom Wahlkreis ab. So lag der Frauenanteil bei den Wahlen 2018 beispielsweise bei der FDP und der EDU gesamtkantonal bei 20 Prozent, während er bei der SP bei 60 Prozent lag. Der Frauenanteil der Gewählten lag im Wahlkreis Stadt Bern bei 60 Prozent, im Wahlkreis Emmental bei 13.3 Prozent.

Ob ein höherer Frauenanteil bei den Kandidierenden auch tatsächlich zu einem höheren Anteil gewählter Frauen führt, kann mit Rücksicht auf die unterschiedliche Wahlkreis- und Parteienstruktur und ohne vertiefte Analyse nicht eindeutig beantwortet werden. Grundsätzlich ist den Statistiken zu entnehmen, dass der Frauenanteil bei den Kandidierenden in den Jahren 1974 bis 1994 jeweils rund 10 Prozent über dem Frauenanteil bei den Gewählten lag. Seit 1998 nähern sich die Anteile an; ausgenommen von diesem Trend ist ein Einbruch bei den Wahlen 2010. Bei den letzten Grossratswahlen 2018 lag der Frauenanteil bei den Kandidierenden bei 34.6 Prozent, der Frauenanteil bei den Gewählten sogar bei 35.6 Prozent.

1.2 Rechtliche Ausgangslage

Der Grundsatz der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann ist in Artikel 8 Absatz 3 der Bundesverfassung verankert. Die Schweiz hat sich zudem verpflichtet, die Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW¹) umzusetzen und mit gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen für die tatsächliche Verwirklichung des Gleichstellungsgrundsatzes zu sorgen. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung sind alle föderalistischen Partner – Bund, Kantone und Gemeinden – für die Umsetzung der Verpflichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Artikel 10 Absatz 3 der Bernischen Kantonsverfassung verpflichtet den Kanton, über die rechtliche Gleichstellung hinaus auch die tatsächliche Gleichstellung zu fördern.

Im Zusammenhang mit der «Solothurner Quoteninitiative» hatte das Bundesgericht 1997 erstmals Gelegenheit, sich zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit politischer Quoten zu äussern. Die «Solothurner Quoteninitiative» verlangte eine dem Bevölkerungsanteil entsprechende Vertretung von Frauen und Männern in Parlament, Regierung und Gerichten². Die Initiative wollte mit

¹ [SR 0.108](#).

² Vgl. 125 I 21

der Quotenregelung die Ergebnisgleichheit herbeiführen (sog. Ergebnis- bzw. Mandatsquote). Gemäss Ausführungen des Bundesgerichts stellt eine solche Quotenregelung einen unverhältnismässigen Eingriff in das Diskriminierungsverbot nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 aBV dar. Soweit die Regelung vom Volk gewählte Behörden betreffe, verletze sie das durch das Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete allgemeine und gleiche Recht, zu wählen und gewählt zu werden, da die Anknüpfung an das menschliche Geschlecht grundsätzlich ein unzulässiges Kriterium darstelle³.

1996 reichte ein Initiativkomitee im Kanton Uri die kantonale Volksinitiative «für gleiche Wahlchancen» ein. Die Initiative enthielt zwei Forderungen: erstens eine Ergebnisquote von 50 Prozent, jedoch mindestens von einem Drittel für indirekte Wahlen von Behörden und Kommissionen. Zweitens eine Listenquote von 50% für die Proporzahlen (sog. Wahlvorschlags- bzw. Nominierungsquote). In seinem Urteil vom 7. Oktober 1998 hat das Bundesgericht die vorgesehene Quote für Wahllisten von Proporzahlen des Landrates als verfassungskonform erklärt. Gemäss Ausführungen im Bundesgerichtsurteil erhöhe diese Art Quote einzig die Nominierungschancen des untervertretenen Geschlechts. Inwieweit beide Geschlechter im Landrat repräsentiert sind, hänge von der Wahlentscheidung der Stimmberechtigten ab.

Gemäss den vom Bundesgericht in den Solothurner und Urner Quotenentscheiden entwickelten Grundsätzen sind somit Frauenförderungsmassnahmen wie Nominierungsquoten im Rahmen des Gleichstellungsgebots (Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV) möglich, sofern sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sind.

2. Kantonsübersicht

Dem Regierungsrat sind auf Kantonsebene keine Quotenregelungen für Wahllisten bekannt. Im Kanton Neuenburg wurde im Februar 2018 ein politischer Vorstoss als Postulat überwiesen, der verlangt, dass die Hälfte der gewählten Grossratsmitglieder Frauen sind. Das Postulat schlägt als Möglichkeit vor, nach Geschlechter getrennte Wahlen für je die Hälfte der Grossratssitze durchzuführen⁴. Bis im Herbst 2019 sollte der Grosse Rat des Kantons Neuenburg das Geschäft inklusive Vorschlag für eine Verfassungs- und Gesetzesänderung zur Umsetzung der Idee getrennter Wahlen beraten haben. Im Kanton Jura wird mittels eines hängigen politischen Vorstosses gefordert, dass der Frauenanteil im Parlament erhöht wird⁵.

3. Bundesebene

Auf Bundesebene gibt es keine rechtlichen Bestimmungen zu Listenquoten für Nationalratswahlen. Es gibt aber immer wieder politische Vorstösse mit dem Ziel, die Frauenvertretung in der Politik zu stärken. So wurde beispielsweise im Jahr 2015 ein Vorstoss zur Erhöhung des Frauenanteils eingereicht (15.3517 Postulat. Feri Yvonne. Erhöhung des Frauenanteils auf Wahllisten). Dabei wurde eine Erhöhung des Frauenanteils auf Wahllisten von mindestens 40 Prozent gefordert. Der Vorstoss wurde vom Bundesrat ablehnend beantwortet und in der Folge zurückgezogen.

Im Jahr 2018 wurden gleich drei parlamentarische Initiativen behandelt. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hatte sich mit 16 zu 9 Stimmen gegen eine parlamentarische Initiative ausgesprochen, welche Artikel 175 der Bundesverfassung so ergänzen wollte, dass im Bundesrat neben den Landesgegenden und Sprachregionen auch die Geschlechter angemess-

³ Vgl. 123 I 152

⁴ 17.116 Postulat. Hunkeler Baptiste. Plus de femmes au Grand Conseil !

⁵ No. 385 Postulat. Terrier Christophe. Vers une meilleure représentativité femmes-hommes au Parlement jurassien

sen vertreten sind (17.411 Pa.IV. Graf Maya. Angemessene Vertretung der Geschlechter im Bundesrat). Der Vorstoss wurde zurückgezogen.

Mit 18 zu 5 Stimmen und 1 Enthaltung lehnte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates eine weitere parlamentarische Initiative ab, welche im Bundesgesetz über die politischen Rechte verankern wollte, dass auf den Listen für die Nationalratswahlen beide Geschlechter mit mindestens je einem Drittel pro Partei vertreten sind (17.430 Pa.IV. Arslan. Ausgeglichenere Vertretung der Geschlechter im Parlament). Der Nationalrat hat der Parlamentarischen Initiative keine Folge gegeben.

Der Ständerat hat sich mit 20 zu 17 Stimmen für eine Parlamentarische Initiative ausgesprochen, welche eine angemessene Vertretung der Geschlechter in den Bundesbehörden verlangte (17.484 Pa.IV. Comte. Für eine angemessene Vertretung der Geschlechter in den Bundesbehörden). Die vorberatende Kommission hatte den Vorstoss mit 9 zu 4 Stimmen noch klar verworfen. Anfang Februar 2019 hat sich die Staatspolitische Kommission des Nationalrats mit 13 zu 10 Stimmen bei einer Enthaltung gegen die parlamentarische Initiative ausgesprochen. Der Nationalrat hat dem Geschäft schliesslich in der Frühjahrsession 2019 mit 107 zu 72 Stimmen bei einer Enthaltung keine Folge gegeben.

4. Folgen einer Nominierungsquote

Vorab muss angemerkt werden, dass mit einer Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Berns nur Listenquoten für die Grossratswahlen und die Wahlen in den Bernjurassischen Rat geschaffen werden können. Allfällige Quoten für Nationalratswahllisten müssten über das Bundesrecht eingeführt werden. Majorzwahlen des Kantons Bern kennen keine Listen.

Mit der Einführung einer Nominierungsquote würde zwar die Freiheit der Wählerinnen und Wähler bestehen bleiben, sämtliche auf der Liste zur Wahl vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen. Listenquoten stellen aber einen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Parteien dar. Insbesondere kleine Parteien könnten durch die Regelung beeinträchtigt werden, weil sie unter Umständen Schwierigkeiten hätten, in allen Wahlkreisen genügend wählbare Frauen zu finden, während nicht alle vorhandenen männlichen Bewerber berücksichtigt werden könnten.

Mit Blick auf die Rechtsgleichheit stellt sich ausserdem die Frage, ob die geforderte Quotenregelung, welche einen Mindestanteil von 50 Prozent Frauen auf den Wahllisten vorsieht – und damit einen Frauenanteil von 50 - 100 Prozent und einen Männeranteil von 0 - 50 Prozent vorschreiben würde – rechtlich zulässig wäre.

Mit der verlangten Quotenregelung würden auch reine Männerlisten unzulässig. Solche Männerlisten müssten zwingend mit einer Frauenliste der gleichen Partei ausgeglichen werden. Eine Liste „Männer-Partei“ wie sie bei den Nationalratswahlen 2007 eingereicht wurde, wäre bei den Grossratswahlen zukünftig nicht mehr möglich.

Eine rechtlich festgesetzte Listenquote könnte weiter dazu führen, dass Umgehungslösungen gesucht werden, indem beispielsweise zwar mindestens 50 Prozent Frauen auf eine Wahlliste gesetzt, anschliessend aber nur die Männer vorkumuliert würden.

5. Schlussfolgerung

Die ausgewogene politische Repräsentation der Geschlechter auf kantonaler Ebene ist dem Regierungsrat ein Anliegen. Dass die Einführung von Listenquoten das richtige Mittel ist, um den Frauenanteil im Grossen Rat zu erhöhen, bezweifelt er hingegen.

Das geltende Wahlrecht stellt den Parteien bereits heute bei der Ausgestaltung der Wahllisten verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um Frauen zu fördern. So können die Parteien beispielsweise auf den Wahllisten die Frauen vorkumulieren und diese konsequent an die Spitze der Liste setzen. Sie können überdies ihre Kandidatinnen vor und während dem Wahlkampf besonders unterstützen, ihnen besondere Auftrittsmöglichkeiten und Medienpräsenz verschaffen und mit gezielten Werbemassnahmen versuchen, ihre Wahlchancen zu verbessern. Auch können sich die Parteien freiwillig Zielvorgaben bei der Zusammensetzung der Listen geben. Ausserdem können mit Informations- und Sensibilisierungskampagnen Frauenkandidaturen gefördert werden. Der Regierungsrat beantragt daher die Ablehnung der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat