

tons dans l'expression de leur personnalité, de leur volonté politique. Alors limiter autoritairement de Berne les possibilités pour un canton d'envoyer qui il veut, le tandem qu'il a choisi pour des raisons politiques, voilà qui ne serait absolument pas démocratique. A supposer que l'on veuille entrer dans cette dialectique, encore faudrait-il que l'initiative ne vienne pas de Mme Haller, mais que cela vienne d'un ou de plusieurs cantons qui considéreraient que c'est ainsi que doit s'exprimer leur représentation politique au Conseil des Etats. Or, ce n'est pas le cas. A ce moment-là, nous pourrions discuter de savoir si les garanties démocratiques données par la constitution pour l'élection au Conseil des Etats peuvent être interprétées dans ce sens ou s'il faut changer la constitution. Mais on n'en est pas là, c'est un combat féministe porté ici à Berne et qui devrait donc aboutir à un résultat qui serait imposé aux cantons.

Enfin, dernière remarque si vous me le permettez, Madame Haller – je sais que vous ne serez pas d'accord avec moi – je trouve que c'est une manière de dévaloriser les femmes que de vouloir imposer de manière rigide un quota pour leur représentation. Madame Haller, cela veut dire en quelque sorte, à supposer à un moment donné que deux candidats masculins soient considérés comme plus compétents qu'une candidate féminine, qu'il faudrait absolument que la femme soit élue, indépendamment du jugement que peuvent porter sur elle et sur eux les électeurs. Vous me direz qu'il faut forcer les habitudes et que, précisément, il y a un a priori en faveur des hommes au détriment des femmes. Mais tout cela fait partie des mentalités. Et si vous voulez changer quelque chose et arriver à une égalité de la représentation des sexes, qui au fond supplanterait les critères politiques, c'est sur les mentalités qu'il faut travailler.

Je terminerai en disant que d'un point de vue fédéraliste et d'un point de vue démocratique tout à fait fondamental, nous n'avons pas une constitution féministe, pas plus que nous ne devons avoir une constitution machiste, nous devons avoir une constitution démocratique et le féminisme dans la vie, et pour faire avancer votre cause, Madame, autant que vous voulez – car c'est précisément notre démocratie qui vous le permet. Une constitution qui serait féministe, cela serait quelque chose de totalitaire que l'immense majorité de la commission n'accepte pas et j'invite ce conseil à ne pas vous suivre et à ne pas entrer en matière sur votre initiative.

**Fischer-Seengen, Berichterstatter:** Der Ratspräsident hat es einleitend dargelegt: Es handelt sich um die Initiative einer Kommissionsminderheit. In formeller Hinsicht stellte sich deshalb die Frage der Zulässigkeit einer Kommissionsminderheitsinitiative.

In einer Stellungnahme vom 8. Mai 1991 kommt der Bundesrat zum Schluss, dass Minderheiten einer Kommission zwar Anträge einreichen könnten, indessen das Privileg des Kommissionsinitiativrechtes unter Ausschluss des Vorprüfungsverfahrens nicht in Anspruch nehmen dürften; auf diese Kommissionsminderheitsinitiative sei deshalb nicht einzutreten. Das Büro des Nationalrates kam jedoch aufgrund der angeblich ungeklärten Rechtslage am 12. August 1991 zum Schluss, diese Initiative trotzdem als zulässig zu erklären. Nachdem das Büro offensichtlich Gnade vor Recht ergehen liess, erachteten wir es als nicht sinnvoll, einen grossen Streit vom Zaun zu brechen, und beschlossen, dem Büro in diesem Falle zu folgen. Ich bin froh darüber, dass nun diese Rechtslage für die Zukunft geklärt ist.

Zur Minderheitsinitiative von Frau Haller: Auf den Titel und die Frage der Mann-Frau-Terminologie möchte ich nicht eingehen, ich erachte das als überflüssig. Ich gebe drei Argumente, welche die Kommissionsmehrheit zum Antrag führten, der Initiative keine Folge zu geben.

1. Mit einer solchen Beschränkung würden das aktive und das passive Wahlrecht beschnitten. Die Wählerschaft hätte nicht mehr die Möglichkeit, die am besten geeignete Persönlichkeit zu wählen, sondern müsste auf das Geschlecht Rücksicht nehmen. Ein Kandidat oder eine Kandidatin könnte allenfalls nur deshalb nicht gewählt werden, weil er oder sie das falsche Geschlecht aufweist. Es wäre beispielsweise der SP nicht

mehr möglich – oder sie müsste andere Frauen bekämpfen –, in den Kantonen Zürich, Solothurn und Luzern das passive Wahlrecht auszuüben. Es stellt sich die Frage, ob wir uns in dieser Weise bevormunden lassen wollen, ob wir gezwungen werden wollen, eine mögliche Auswahl nicht mehr treffen zu können. Die Kommissionsmehrheit hat ein anderes Verständnis der Gleichberechtigung. Wir alle, Frauen und Männer, sind mündige Bürgerinnen und Bürger, die ihr Wahlrecht verantwortungsbewusst wahrnehmen und nicht durch Quotenregelungen beschränkt sein wollen. Wir erachten eine strukturelle Massnahme in der Art, wie sie Frau Haller geschildert hat, nicht als notwendig.

2. Quotenregelungen sind grundsätzlich undemokratisch, weil sie das Wahlrecht einschränken. Neben geschlechtsspezifischen Kriterien könnte auch noch die Forderung nach zahlreichen anderen Quotenregelungen aufgestellt werden; ich möchte nicht alle möglichen Varianten aufzeigen. Eine solche Quotenregelung, wie sie von Frau Haller verlangt wird, ist in keiner Weise mit dem Institut des Zweikammersystems vergleichbar, welches einen Grundpfeiler unserer schweizerischen Staatsstruktur darstellt und massgeblich zur Ausgestaltung unseres Bundesstaates, aber auch zum Frieden in unserem Land beigetragen hat. Eine Quotenregelung, wie sie Frau Haller verlangt, drängt sich meiner Auffassung nach nicht auf. Es ist tatsächlich ein politischer Entscheid, sie hat das richtig gesagt. Aber die Mehrheit ist der Auffassung, dass es grundsätzlich falsch sei, wenn das Gewicht einzelner Gruppierungen in unserem Land mit künstlicher staatlicher Manipulation über das hinaus verstärkt wird, was die Stimmbürgerschaft tatsächlich will. Solche Massnahmen wecken auch Abwehrreflexe, die langfristig dem angestrebten Ziel der Gleichberechtigung mehr schaden als nützen könnten.

3. Der Vorstoss stellt einen groben Eingriff in die kantonale Souveränität dar. Die Ständeratswahlen sind kantonale Wahlen, und deren Regelung unterliegt demnach dem kantonalen Recht. Ein Eingriff des Bundes in dieses Gebiet ist zwar rechtlich möglich, wenn man das wollte; er wäre aber politisch weder nötig noch klug.

Das sind meine Argumente gegen die Initiative der Minderheit Haller.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 9 zu 5 Stimmen, auf diese Initiative nicht einzutreten.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	77 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	39 Stimmen

91.402

### Parlamentarische Initiative (Minderheit der Kommission 89.253) Für eine ausgewogenere Zusammensetzung des Ständerates Initiative parlementaire (Minorité de la Commission 89.253) Pour une composition plus équilibrée du Conseil des Etats

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

#### Wortlaut der Initiative vom 15. November 1990

Gestützt auf Artikel 21 bis des Geschäftsverkehrsgesetzes wird mit einer parlamentarischen Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgende Aenderung der Bundesverfassung verlangt:

#### Artikel 80

Der Ständerat besteht aus 60 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei, jeder Halbkanton einen Abgeordneten.

Die 14 Kantone und Halbkantone mit der grössten Bevölkerungszahl wählen einen zusätzlichen Abgeordneten.

#### Artikel 80bis (neu)

Die Wahlen in den Ständerat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatz der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet. Im übrigen bleibt das kantonale Recht vorbehalten.

#### Texte de l'initiative du 15 novembre 1990

Fondée sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils, une initiative parlementaire, présentée sous la forme d'un projet rédigé de toute pièces, demande la modification suivante de la Constitution fédérale:

#### Article 80

Le Conseil des Etats se compose de 60 députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés, chaque demi-canton un député. Les 14 cantons et demi-cantons qui ont la plus forte population nomment un député supplémentaire.

#### Article 80bis (nouveau)

Les élections par le Conseil des Etats sont directes. Elles ont lieu d'après le principe de la proportionnalité, chaque canton ou demi-canton formant un collège électoral. Au surplus, le droit cantonal est réservé.

Herr **Eggy** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht.

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

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

Einer dieser Vorschläge sieht vor, dass die bevölkerungsstarken Kantone im Ständerat besser vertreten werden sollten. Der Antragsteller wählte für diesen Vorschlag die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes, der dem Rat zur Vorprüfung vorgelegt werden soll, bevor eine definitive Vorlage im Sinne der Initiative ausgearbeitet wird.

An ihrer Sitzung vom 15. November 1990 lehnte es die Kommission mit 9 zu 1 Stimmen bei zwei Enthaltungen ab, gemäss diesem Antrag eine Initiative der Kommission einzureichen. Die Minderheit reichte sie darauf, gestützt auf Artikel 8quinquies Absatz 4 GVG, als Minderheitsantrag ein.

#### Begründung der Initianten

Die Funktion und Stellung des Ständerates im heutigen Bundesstaat war bereits vor 20 Jahren im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung einer der wichtigsten Diskussionsgegenstände. Die Initiative der grünen Fraktion für die Abschaffung des Ständerates bietet den Anlass, heute, wo die Notwendigkeit grundlegender staatlicher Reformen wieder deutlicher denn je zutage tritt, auf die damaligen Reformpostulate zurückzugreifen.

Die von alt Bundesrat Wahlen präsidierte «Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung» ist bei aller grundsätzlichen Bejahung des Systems zweier gleichberechtigter Kammern zum Schluss gekommen, dass Massnahmen ergriffen werden müssen, um eine ausgewogenere und gerechtere Vertretung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Parteien im Ständerat zu gewährleisten. Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe aus dem Jahre 1973 werden verschiedene mögliche Lösungen ausführlich erörtert. Präferenz erhielt die Lösung, die hier erneut aufgegriffen und endlich erstmals dem Parlament vorgelegt werden soll: Die bevölkerungsstarken Kantone sollen einen zusätzlichen Sitz im Ständerat erhalten, so dass dieser auf 60 Mitglieder aufgestockt wird. Die Ständerätinnen und Ständeräte sollen im Proporzverfahren gewählt werden.

Durch diese Massnahme können zwei extreme Ungleichgewichte, die sich mit demokratischen Grundsätzen kaum mehr vereinbaren lassen, tendenziell etwas korrigiert werden:

1. die unausgewogene Vertretung der Kantone mit grosser und mit kleiner Bevölkerung: Während 1850 ein Ständerat aus dem Kanton Zürich nur eine elfmal grössere Bevölkerung zu vertreten hatte als sein Kollege aus Appenzell-Innerrhoden, beträgt dieses Verhältnis heute 44 zu 1. 18,6 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung verfügen heute über eine absolute Mehrheit im Ständerat; 1850 brauchte es dafür 24,5 Prozent.

2. die ungleiche Vertretung der politischen Parteien: Die Zahl von zwei Abgeordneten pro Kanton war angemessen für ein Parteiensystem, welches durch das eindeutige Uebergewicht einer Mehrheitspartei oder durch zwei starke Parteien bestimmt war. Heute hat sich das Parteiensystem jedoch diversifiziert. In vielen Kantonen mit drei oder mehr grösseren Parteien kann dank dem Majorzsystem eine bürgerliche Parteienkoalition auch mit einer relativ knappen Mehrheit eine starke Minderheit von den Ständeratsmandaten völlig ausschliessen. Kandidaten der Sozialdemokratie oder kleinerer Parteien haben nur dann eine Chance, wenn die bürgerliche Koalition einmal nicht funktioniert. Dies hat zur Folge, dass Vertreter nichtbürgerlicher Parteien gegenwärtig nur 17,4 Prozent der Ständeratssitze innehaben – trotz einem Wählerstimmenanteil von 43,7 Prozent bei den Nationalratswahlen von 1987. Andererseits verfügt zum Beispiel die CVP mit 19,7 Wählerprozenten über 39,1 Prozent der Ständeratsmandate.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die Unausgewogenheit der Zusammensetzung des Ständerates ein Uebermass angenommen hat, das die Legitimität des Organs ernsthaft schwächt. Die Legitimität des Ständerates wird begründet durch die Repräsentation der Kantonsbevölkerungen (im Unterschied zur alten Tagsatzung oder dem heutigen deutschen Bundesrat, die als Behördendelegationen die Gliedstaaten vertraten bzw. vertreten). Weite Kreise dieser Kantonsbevölkerungen können sich aber heute durch den Ständerat nicht mehr vertreten fühlen. Durch die vorgeschlagene Massnahme kann diesem Missstand abgeholfen werden, ohne dass die spezifischen Funktionen des Ständerates angetastet werden. Der Ständerat bleibt Garant der föderativen Repräsentation und der Qualität der Gesetzgebung dank der doppelten Beratung jedes Gesetzentwurfes durch zwei verschiedenartig zusammengesetzte Kammern.

Am Rande sei darauf verwiesen, dass die vorgeschlagene Lösung auch die besonders unbefriedigende Stellung der beiden Basler Halbkantone entscheidend verbessert. Beide erhalten aufgrund ihrer Bevölkerungszahl einen zusätzlichen, zweiten Sitz.

Die leichte Vergrösserung des Ständerates würde es überdies erlauben, die immer grösser werdende Belastung der einzelnen Ratsmitglieder – die ja dieselben Aufgaben erfüllen müssen wie die 200 Mitglieder des Nationalrates – etwas zu reduzieren bzw. Kapazitäten für eine bessere Aufgabenerfüllung freizumachen.

In den Einzelheiten kann der Vorschlag noch bereinigt werden, wenn der Rat der Initiative Folge gibt und eine Kommission den definitiven Beschlussentwurf ausarbeitet. Naheliegender wäre es, wenn diese Aufgabe der Kommission zugewiesen würde, die gegenwärtig infolge der parlamentarischen Initiativen Petitpierre/Rhinow Massnahmen zur Parlamentsreform vorbereitet.

#### Erwägungen der Kommissionsmehrheit

Der zahlenmässige Bestand des Ständerates ist von der Konzeption abhängig, welche man seiner Zusammensetzung zugrunde legt. Die Zusammensetzung wiederum hängt von der Funktion ab, die man der Kammer zuweisen will. Während dem Nationalrat die Funktion der Vertretung des Volkes zukommt, ist es Aufgabe des Ständerates, die Kantone zu vertreten. Die Volksvertretung beruht auf dem Grundsatz der Gleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern, die Ständevertretung hingegen geht aus vom Prinzip der Gleichheit unter den Kantonen. Beide Arten von Rechtsgleichheit sind konstitutiv für unseren Bundesstaat und gleichwertig, keine steht über der

anderen. Die Kantone als Bundesglieder haben sich seinerzeit unter der Voraussetzung, dass sie als gleichgestellte Körperschaften behandelt werden, für den Bundesstaat entschieden. Jedes System, welches sich von dieser Grundkonzeption entfernt, würde den «Bundesvertrag» in Frage stellen.

Der Vorschlag der Initianten würde zwei Kategorien von Kantonen schaffen: solche mit zwei und solche mit drei Sitzen im Ständerat (bzw. Halbkantone mit einem und Halbkantone mit zwei Sitzen). Dadurch würde der Grundsatz der Gleichheit der Kantone aufgegeben und damit das Gleichgewicht des Bundesstaates gefährdet. Die Aufwertung der bevölkerungsreichen Kantone hätte zur Folge, dass die grossen Agglomerationszentren des Mittellandes die Berg- und Randregionen vollends majorisieren könnten. Die letzteren würden mehr noch als bisher marginalisiert, an den Rand gedrängt und tendenziell vom Bundesstaat entfremdet.

Die Vergrösserung des Ständerates würde den Charakter dieses Gremiums einschneidend verändern. Die jetzige Grösse der Kleinen Kammer erlaubt eine spezifische Diskussionskultur: Man spricht weniger zu den Tribünen und mehr zu den Ratskolleginnen und -kollegen; man hört einander noch zu. Eine rigide Geschäftsordnung mit «organisierten Debatten», Redezeitbeschränkungen und «Schnellabfertigung» der persönlichen Vorstösse ist unnötig. Die vorgeschlagene Vergrösserung des Ständerates würde diese Vorteile in Frage stellen. Ob der bisherige Ständeratssaal noch weiter verwendet werden könnte, wäre fraglich; befriedigende Alternativen dürften schwer zu finden sein.

Die Schaffung von Dreierwahlkreisen für die Ständeratswahlen würde, wie die Initianten dies vorschlagen, die Einführung des Proporzsystems nahelegen. Auch diese Massnahme würde eine besondere Qualität des Ständerates in Frage stellen. Beim Majorzverfahren steht die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten im Vordergrund; ihre Parteizugehörigkeit spielt häufig nur eine sekundäre Rolle. Im Majorzverfahren gewählte Parlamentsmitglieder sind in der Folge während ihrer Amtsdauer auch weniger an ihre Parteien gebunden. Beim Proporzverfahren hingegen kommt es in erster Linie auf die Parteien an; gehört eine Kandidatin oder ein Kandidat der «falschen» Partei an, die z. B. den nötigen Stimmenanteil für die Erringung eines Mandates verfehlt, so nützen ihm bzw. ihr auch die herausragendsten persönlichen Qualitäten nichts. Mehrere jetzige und frühere Mitglieder des Ständerates wären bei einem Proporzverfahren vermutlich nicht gewählt worden; von früheren Mitgliedern seien hier als Beispiele genannt: Gottlieb Duttweiler (LdU/ZH), Matthias Eggenberger (SP/SG), Albin Heimann (LdU/ZH), Louis Guisan (Lib./VD). Bei den Nationalratswahlen ist das Proporzverfahren heute unbestritten; es wäre jedoch schade, durch die Anwendung desselben Verfahrens bei den Ständeratswahlen die Kleine Kammer dem Nationalrat anzugleichen und ihr dadurch ihre spezifischen Qualitäten wegzunehmen.

**M. Eggy** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous présentons le rapport ci-dessous.

Le 15 décembre 1989, le groupe écologiste a déposé une initiative parlementaire demandant la suppression du Conseil des Etats (89.253). Notre commission a été chargée d'examiner cette initiative en vertu de l'article 21ter LREC. Dans notre rapport du 12 décembre 1990, nous vous avons proposé de ne pas y donner suite.

Lors de l'examen préalable de l'initiative du groupe écologiste, trois propositions de contre-projet sous la forme d'initiatives de la commission ont été déposées au sein de la commission (art. 8quinquies, al. 5, LREC).

L'une de ces propositions vise une meilleure représentation des cantons à forte population au sein du Conseil des Etats. Les auteurs de la proposition ont choisi de présenter un projet rédigé de toutes pièces, qui doit être soumis au conseil pour préavis avant qu'un projet définitif allant dans le sens de l'initiative ne soit élaboré.

Lors de sa séance du 15 novembre 1990, la commission a refusé, par 9 voix contre 1 et deux abstentions, de présenter comme sienne cette initiative. La minorité de la commission la présente donc comme proposition de la minorité, selon l'article 8quinquies, alinéa 4, LREC.

#### *Exposé des motifs des auteurs de l'initiative*

La fonction et la position du Conseil des Etats dans notre Etat fédéral d'aujourd'hui ont déjà été l'un des plus importants sujets de discussion il y a 20 ans, en rapport avec la révision totale de la Constitution fédérale. L'initiative du groupe écologiste demandant la suppression du Conseil des Etats offre l'occasion, aujourd'hui où il se révèle plus nécessaire que jamais de procéder à des réformes fondamentales des institutions, de revenir sur les propositions de réformes précédentes.

Le groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, présidé par l'ancien conseiller fédéral Wahlen, tout en confirmant sans réserve le principe du système des deux chambres sur pied d'égalité, était arrivé à la conclusion qu'il fallait pendre des mesures pour garantir une représentation plus juste et plus équitable des différents groupes de population et des partis au Conseil des Etats. Dans le rapport final du groupe de travail qui date de 1973, plusieurs solutions possibles sont commentées en détail. La préférence est allée à la solution qui est de nouveau présentée ici et qui doit enfin être soumise pour la première fois au Parlement: les cantons à forte population doivent obtenir un siège de plus au Conseil des Etats, de sorte que celui-ci compterait 60 sièges. Les députés et députés au Conseil des Etats devraient être élus selon le système de la représentation proportionnelle.

Cette mesure pourrait permettre de corriger quelque peu deux déséquilibres extrêmes qui ne sont guère compatibles avec les principes démocratiques:

1. La représentation disproportionnée des cantons très peuplés par rapport à ceux qui le sont peu: alors qu'un député zurichois au Conseil des Etats ne représentait en 1850 qu'une population 11 fois plus grande que son collègue d'Appenzell Rhodes-Intérieures, cette proposition est aujourd'hui 44 fois plus grande. 18,6 pour cent de la population résidente suisse dispose aujourd'hui de la majorité absolue à la Chambre haute alors qu'en 1850, c'était encore 24,5 pour cent.

2. La représentation inégale des partis politiques: le nombre de deux députés par canton était approprié pour un système de partis caractérisé par le poids prépondérant marqué d'un parti majoritaire ou de deux grands partis. Or, le système des partis s'est diversifié aujourd'hui. Dans de nombreux cantons dotés de trois grands partis ou plus, une coalition des partis bourgeois peut, même si elle ne dispose que de justesse de la majorité, écarter totalement du Conseil des Etats une forte minorité, grâce au système majoritaire. Les candidats socialistes ou appartenent à de petits partis n'ont leurs chances que s'il advient que la coalition bourgeoise ne fonctionne pas. Il en résulte que les représentants des partis non bourgeois n'occupent actuellement que 17,4 pour cent des sièges au Conseil des Etats, bien que leurs partis aient obtenu 43,7 pour cent des voix lors de l'élection du Conseil national en 1987. En revanche, le PDC qui a recueilli 19,7 pour cent des suffrages dispose de 39,1 pour cent des mandats au Conseil des Etats.

En résumé, il faut constater que le déséquilibre dans la composition du Conseil des Etats a atteint une telle mesure qu'il remet sérieusement en cause la légitimité de l'institution. La légitimité du Conseil des Etats se fonde sur la représentation des populations des cantons (à la différence de l'ancienne diète ou de l'actuel «Conseil fédéral» allemand qui représentait ou représente les Etats membres en tant que délégations des autorités). Or, à l'heure actuelle, nombreux sont ceux qui, parmi les populations de ces cantons, ne peuvent plus se sentir représentés par le Conseil des Etats. La mesure proposée permettrait de remédier à cet état de fait sans que l'on touche aux fonctions spécifiques du Conseil des Etats. Celui-ci reste le garant de la représentation fédérative et de la qualité de la législation, assurée par un double examen de tout projet d'acte législatif par deux chambres de compositions différentes.

Relevons en passant que la solution proposée améliorerait encore de façon décisive la situation particulièrement peu satisfaisante des deux demi-cantons de Bâle. Compte tenu du chiffre de leur population, chacun d'eux recevrait un deuxième siège supplémentaire.

La légère augmentation du nombre des députés au Conseil des Etats permettrait en outre de mieux répartir la charge de travail toujours plus lourde de chaque député – ils doivent en effet remplir les mêmes tâches que les 200 conseillers nationaux – puisque des capacités seraient libérées pour un meilleur accomplissement des tâches.

Dans le détail, on peut encore affiner la proposition si le conseil décide de donner suite à l'initiative et qu'une commission est chargée d'élaborer le projet définitif. Il semblerait d'ailleurs opportun de confier cette tâche à la commission qui prépare actuellement des mesures visant la réforme du Parlement et donnant suite aux initiatives parlementaires Petitpierre/Rhinow.

#### *Considérations de la majorité de la commission*

Le nombre des députés au Conseil des Etats dépend de la conception sur laquelle se fonde sa composition. Et celle-ci dépend à son tour de la fonction que l'on veut attribuer à cette chambre. Alors que le Conseil national est chargé de représenter les intérêts du peuple, le Conseil des Etats représente ceux des cantons. La représentation du peuple repose sur le principe de l'égalité des citoyennes et des citoyens, la représentation des cantons, quant à elle, se fonde sur le principe de l'égalité entre les cantons. Ces deux principes d'égalité de droit sont inhérents à notre Etat fédéral; ils ont la même valeur, aucun ne l'emporte sur l'autre. Les cantons ont autrefois décidé de se grouper sous la forme d'un Etat fédéral à la condition que les Etats membres soient considérés comme des collectivités placées sur un pied d'égalité entre elles. Tout système qui s'écarterait de cette conception fondamentale remettrait en question le Pacte fédéral.

La proposition des auteurs de l'initiative créerait deux catégories de cantons: ceux dotés de deux sièges au Conseil des Etats et ceux qui en auraient trois (des demi-cantons disposant d'un seul siège et d'autres de deux). On abandonnerait ainsi le principe de l'égalité entre les cantons et on mettrait en danger l'équilibre de l'Etat fédéral. En accordant un poids accru aux cantons fortement peuplés, on donnerait aux grandes agglomérations du Plateau la possibilité de mettre totalement en minorité les régions de montagne et les régions isolées. Ces régions seraient marginalisées et tenues à l'écart encore plus que jusqu'à présent et auraient tendance à ne plus pouvoir se reconnaître dans l'Etat fédéral.

L'augmentation du nombre de députés au Conseil des Etats modifierait de manière décisive le caractère de cette institution. La taille actuelle de la Chambre haute donne un caractère spécifique aux débats qui s'y déroulent: on parle moins pour la tribune mais davantage à ses collègues député(e)s: on écoute encore les autres s'exprimer. Un règlement rigide, avec des «débat organisés», un temps de parole limité et une «liquidation rapide» des interventions personnelles n'est pas nécessaire. Autant d'avantages qui seraient remis en question par l'augmentation proposée du nombre des députés. Il n'est pas certain que l'on puisse continuer à utiliser la salle actuelle du Conseil des Etats; des solutions de rechange satisfaisantes seraient difficiles à trouver.

La création de collèges électoraux visant à pourvoir trois sièges au Conseil des Etats amènerait, ainsi que les auteurs de l'initiative le proposent, l'introduction du système proportionnel. Cette mesure ne serait pas sans incidence sur la qualité particulière du Conseil des Etats. Dans l'élection selon le système majoritaire, c'est la personnalité des candidates et candidats qui compte le plus; leur appartenance à un parti ne joue souvent qu'un rôle secondaire. Les députés élus selon ce système sont donc moins liés à leur parti pendant leur mandat. Dans l'élection selon le système proportionnel en revanche c'est l'appartenance au parti qui est importante; si un candidat ou une candidate n'appartient pas au «bon» parti, c'est-à-dire s'il est membre d'un parti auquel il manque une certaine proportion des voix pour obtenir un mandat, même les meilleures

qualités personnelles ne lui serviront à rien. Plusieurs personnalités, anciens ou actuels membres du Conseil des Etats, n'auraient probablement pas été élus selon le système proportionnel; parmi les anciens membres, citons par exemple: Gottlieb Duttweiler (AdI/ZH), Mathias Eggenberger (PS/SG), Albin Heimann (AdI/ZH), Louis Guisan (Lib./VD). Pour l'élection du Conseil national, le système proportionnel est aujourd'hui incontesté; mais il serait dommage, en instaurant le même système pour le Conseil des Etats, de placer cette chambre sur le même plan que le Conseil national et de lui enlever du même coup ses qualités spécifiques.

#### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

##### *Minderheit*

(Jaeger, Meier Hans, Zbinden Hans)

Der Initiative Folge geben

#### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

##### *Minorité*

(Jaeger, Meier Hans, Zbinden Hans)

Donner suite à l'initiative

**Meier Hans, Sprecher der Minderheit:** Die parlamentarische Initiative der Kommissionsminderheit für eine ausgewogenere Zusammensetzung des Ständerates ist ebenfalls, wie die vorige Initiative, ein Kind der Initiative für die Abschaffung des Ständerates, welche die grüne Fraktion lanciert hat. Und ich darf jetzt auch – Gnade vor Recht, wie wir vorher gehört haben – noch zu Ihnen sprechen.

Die Initiative will, dass der Ständerat in Zukunft aus 60 Abgeordneten der Kantone besteht. Wie bisher wählt jeder Kanton zwei, jeder Halbkanton einen Abgeordneten. Aber die 14 Kantone und Halbkantone mit der grössten Bevölkerungszahl wählen einen zusätzlichen Abgeordneten. Neu wäre auch, dass die Wahlen in den Ständerat nach dem Grundsatz der Proportionalität stattfinden, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bilden.

Mit demokratischen Grundsätzen lässt sich die heutige Zusammensetzung des Ständerates kaum mehr vereinbaren. 18 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung verfügen durch ihre Vertreter über die absolute Mehrheit im Ständerat. Nach der Idee des Minderheitenschutzes und als Angehöriger eines grossen Kantons könnte ich das allenfalls noch hinnehmen. Absolut unakzeptabel aber ist die ungleiche Vertretung der politischen Parteien. In der letzten Legislatur hatten die vier im Ständerat vertretenen bürgerlichen Parteien einen Wähleranteil von 56,9 Prozent. Aber sie nahmen 82,6 Prozent der Ständeratssitze ein. In den Wahlen 1991 verloren diese Parteien an Anteilen. Sie haben heute nur noch 53,2 Prozent Wähleranteil. Aber dafür wurden sie belohnt und haben 91,3 Prozent der Ständeratssitze! Beinahe wären es 98 Prozent gewesen.

Ich muss feststellen: Die Unausgewogenheit der Zusammensetzung des Ständerates hat ein Uebermass angenommen, das die Legitimation dieses Organs in Frage stellt. Weite Kreise der Kantonsbevölkerungen können sich heute durch den Ständerat nicht mehr vertreten fühlen. Durch die in der Initiative vorgeschlagene Massnahme kann diesem Missstand abgeholfen werden, ohne dass die spezifischen Funktionen des Ständerates angetastet werden. Der Ständerat bleibt Garant der föderativen Repräsentation und der Qualität der Gesetzgebung dank der doppelten Beratung jedes Gesetzentwurfs durch zwei verschiedenartig zusammengesetzte Kammern.

Ich bitte Sie, der parlamentarischen Initiative der Kommissionsminderheit zuzustimmen, damit diese von mir geschilderten Ungerechtigkeiten behoben werden.

**M. Eggly, rapporteur:** C'est là en effet le deuxième enfant, le troisième – une proposition de minorité Bundi – ayant quitté la scène en cours de route, de l'initiative principale des écologistes.

Celle-ci est tout aussi contraire à la raison d'être du Conseil des Etats. Il ne fait aucun doute que, sans Conseil des Etats, la Suisse ne serait pas ce qu'elle est, ou, pour m'exprimer autrement, la Suisse, telle qu'elle s'est constituée en 1848 sur la lancée de son histoire, comme en 1874, devait nécessairement avoir un Conseil des Etats sous cette forme. Il était absolument nécessaire de mettre sur pied d'égalité, dans une des deux Chambres de notre système bicaméral, les cantons qui avaient fait la Confédération, les petits comme les grands.

Les choses ont changé, c'est vrai. Les cantons riches, les cantons peuplés, sont devenus encore plus riches et plus peuplés par rapport aux cantons faibles et aux petits cantons. Par exemple, entre le canton de Zurich et les fondateurs de la Confédération – Uri, Schwyz, etc. – la différence est considérable. Selon un esprit de géométrie, il peut paraître anormal qu'il y ait une égalité absolue au Conseil des Etats entre Uri ou Schwyz et Zurich ou Berne. D'un autre côté, j'aurais tendance à vous dire que précisément, d'un point de vue fédéraliste, c'est encore plus d'actualité que lors de l'origine de la Suisse moderne, en 1848 ou en 1874. Vous le savez comme moi, mes chers collègues alémaniques, le canton de Zurich, par exemple, suscite jalousie, irritation, énervement, dans une bonne partie de la Suisse alémanique avoisinant Zurich. Que vous parliez de télévision, de polarisation et d'attraction économique, il y a des énervements qui ont même tendance à augmenter. Il est donc tout à fait nécessaire, en cette période de tiraillements de toutes sortes dans notre pays, que demeure dans notre système bicaméral une Chambre où les petits cantons, avec leur personnalité, leur histoire, leur souveraineté, leurs nécessités, soient sur pied d'égalité avec les grands cantons. Je pourrai vous dire aussi, à propos de l'augmentation du nombre de conseillers aux Etats que cela entraînerait, que le nombre actuel des conseillers aux Etats est encore un garant de débats qui tranchent, par le style et parfois par le sérieux dans la précision de l'examen, sur les débats de notre Conseil. Il est plus facile de discuter à fond des choses et de manière précise à quarante-six qu'à deux cents. Il arrive plus souvent au Conseil des Etats que les uns écoutent ce que disent les autres et, notamment, que les Alémaniques écoutent les Romands – je le dis en passant.

Enfin, dernier argument qui nous a été servi par M. Meier Hans tout à l'heure et que M. Jaeger avait déjà avancé en commission, ce serait scandaleux pour les petits ou moyens partis ambitieux qui se trouveraient en quelque sorte évincés du Conseil des Etats. En ce qui concerne M. Jaeger, il devrait se souvenir que quand il y a une personnalité charismatique, féminine de surcroît, comme Mme Monika Weber, elle franchit tous les obstacles et se retrouve très bien au Conseil des Etats – peut-être que M. Jaeger suivra une fois l'exemple.

Je dirai encore que finalement il est bon que là aussi les choses soient tranchées par rapport à ce qu'il en est pour le Conseil national, qui, par obligation, connaît une élection à la proportionnelle, avec équilibre de la représentation des partis, dissémination des forces politiques. Cela fait partie précisément de l'expression d'une personnalité cantonale de pouvoir rassembler les forces politiques et de pouvoir élire au Conseil des Etats ce que j'appellerai l'expression dominante du canton. D'ailleurs, un canton est parfaitement libre – le Jura l'a fait – d'écarter cette vision des choses et d'introduire la proportionnelle. Là aussi, avec deux représentants par parti, il faut un certain rassemblement. Or, concernant le Conseil des Etats, ce rassemblement des forces politiques qui a été dénoncé tout à l'heure par M. Meier Hans nous apparaît au contraire comme une qualité.

Je résume et je conclus. Si l'on considère les origines de la Suisse moderne, dans le droit-fil et la continuité de son histoire, si l'on considère la vocation du Conseil des Etats et enfin la nécessité interne, il est bien évident qu'il faut garder cette représentation. Je terminerai par une référence internationale. Ceux qui ont eu des relations avec des députés du Parlement européen, ces derniers mois ou ces dernières années, auront été intéressés de voir à quel point le débat sur les institutions européennes est ouvert et animé. Les membres des délégations parlementaires suisses qui ont eu ces interlocuteurs ont eu la bonne surprise, si je puis dire, et l'intérêt de les entendre

dire: «Au fond, votre système bicaméral doit nous inspirer dans notre rééquilibrage démocratique des institutions de la Communauté. Nous devons non seulement donner davantage de compétences et de pouvoirs au Parlement européen, mais nous devons faire en sorte qu'il devienne bicaméral, selon le système qui existe en Suisse. Il nous faut quelque chose qui ressemble à votre Conseil national, d'une part, où l'Allemagne, la France, auraient plus de poids que la Belgique, la Hollande, etc., et un autre conseil où ces pays seraient sur pied d'égalité avec les petits pays et devraient apprendre une certaine humilité.»

Par conséquent, que ce soit selon une vision interne de cohésion, d'équilibre et de paix confédérale ou selon une vision européenne, il est impératif de garder le Conseil des Etats tel quel.

**Fischer-Seengen, Berichterstatter:** Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 9 zu 1 Stimmen, der Initiative der Minderheit der Kommission (Jaeger) keine Folge zu geben. Der Verfassungsverfasser von 1848 sah zwei Kammern vor: nach dem Grundsatz der Gleichheit aller Bürger die eine Kammer, den Nationalrat, und nach dem Grundsatz der Gleichheit aller Stände die andere Kammer, den Ständerat. Er wollte beide Grundsätze gleichermassen berücksichtigen und statuierte deshalb die Gleichwertigkeit beider Kammern. Dies ist einer der wesentlichen Bausteine unseres Bundesstaates.

Die Initiative der Kommissionsminderheit will folgendes:

1. Es sollen zwei Kategorien von Kantonen geschaffen werden: solche mit zwei Sitzen und solche mit drei Sitzen. Damit würde ganz klar gegen das Prinzip der Gleichheit der Kantone verstossen. Ueberdies käme dies einem Abbau des Minderheitenschutzes gleich – mit dem Uebergewicht der grossen Kantone –, was nicht unserem Willen entsprechen kann. Gerade dieser Schutz ist heute mehr denn je nötig, weil die wirtschaftliche Entwicklung seit der Gründerzeit das Gewicht der grossen Industriekantone unseres Bundesstaates ohnehin verstärkt hat und deshalb die kleinen Kantone auf den Minderheitenschutz mehr noch als früher angewiesen sind.

2. Die Minderheit Jaeger will den Kantonen das Wahlrecht vorschreiben. Wir haben bereits bei der vorhergehenden Initiative darüber gesprochen: Es wäre ein Verstoss gegen das Prinzip des Föderalismus. Die Kantone sollen ihre Vertreter in den Ständerat so wählen können, wie sie das wollen und wie sie es für richtig ansehen. Es besteht überhaupt kein Grund, an diesem bewährten Prinzip etwas zu ändern. Es ist, Herr Meier Hans, auch richtig, wenn sich die Kantonsvertreter aus den grossen Parteien rekrutieren, es sei denn, es stehe eine charismatische Persönlichkeit zur Verfügung, die dann auch die Möglichkeit hat, sich gegenüber den Kandidaten der grossen Parteien durchzusetzen.

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen die Kommission mit 9 zu 1 Stimmen, der Initiative der Kommissionsminderheit (Jaeger) keine Folge zu geben.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

70 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

28 Stimmen

## **Parlamentarische Initiative (Minderheit der Kommission 89.253) Für eine ausgewogenere Zusammensetzung des Ständerates**

## **Initiative parlementaire (Minorité de la Commission 89.253) Pour une composition plus équilibrée du Conseil des Etats**

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	91.402
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.01.1992 - 15:00
Date	
Data	
Seite	153-157
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 904

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.