



## **Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann**

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 11. März 2016

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag für den Erlass eines Gesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann. Dazu erstatten wir Ihnen nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
  - 2.1 Verfassungsrechtlicher Auftrag
  - 2.2 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
  - 2.3 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann
  - 2.4 Gleichstellungstätigkeiten im Kanton Zug
3. Ergebnis der Vernehmlassung
4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
5. Finanzielle Auswirkungen
6. Zeitplan
7. Antrag

### **1. In Kürze**

#### **Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Zug**

**Bund, Kantone und Gemeinden sind von Verfassungs- und Völkerrechts wegen verpflichtet, Massnahmen zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann zu ergreifen. Mit dem Gleichstellungsgesetz sollen die wesentlichsten Grundsätze für die Erfüllung dieses Auftrags verankert werden. Es beinhaltet Bestimmungen darüber, wie die Gleichstellung von Frau und Mann verwirklicht werden soll und regelt die entsprechenden Zuständigkeiten im Kanton Zug.**

#### **Handlungsbedarf besteht weiterhin**

Die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter ist in vielen Bereichen noch nicht verwirklicht. So bestehen beispielsweise weiterhin Lohn- und Bildungsunterschiede. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben ist für Mütter und Väter nicht hinreichend gewährleistet. Obwohl namentlich in der rechtlichen Gleichstellung beträchtliche Fortschritte erzielt worden sind, besteht nach wie vor Handlungsbedarf.

#### **Gleichstellungsauftrag**

Verfassungs- und Völkerrecht enthalten einen Auftrag an Bund, Kantone und Gemeinden, zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau tätig zu werden, insbesondere für die Gleichstellung in Familie, Ausbildung, Arbeit und der politischen Partizipation. Sowohl die gesetzgebende Instanz als auch die rechtsanwendenden Behörden (Verwaltung, Richterinnen und Richter) sind verpflichtet, dem Geschlechtergleichheitsgebot in den Schranken ihrer Zuständigkeit zum Durchbruch zu verhelfen.

## **Gleichstellungsgesetz zur Erfüllung des Gleichstellungsauftrags**

Der Regierungsrat erachtet es als wichtig und erforderlich, die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann zu verwirklichen. Mit Regierungsratsbeschluss vom 9. April 2013 hat er eine verwaltungsinterne direktionsübergreifende Fachgruppe für die Gleichstellung von Frau und Mann eingesetzt. Zur Verankerung der wichtigsten Grundsätze der Zuger Gleichstellungspolitik beantragt er dem Kantonsrat den Erlass generell-abstrakter Normen in Erfüllung des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrags.

## **2. Ausgangslage**

In der schweizerischen Gleichstellungspolitik ist im Laufe der letzten Jahrzehnte auf rechtlicher und institutioneller Ebene Verschiedenes getan und Einiges erreicht worden. So hat der Bundesrat am 28. Januar 1976 die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen als ständige ausserparlamentarische Kommission und erstes staatliches Gleichstellungsorgan der Schweiz eingesetzt. Mit Volksabstimmung vom 14. Juni 1981 wurde in Art. 4 Abs. 2 (alt) der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Bundesverfassung, BV; SR 101) der Grundsatz der gleichen Rechte von Frau und Mann bundesverfassungsrechtlich verankert. Im Jahre 1988 hat der Bundesrat das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EGB) eingesetzt. 1991 ist § 5 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) in Kraft getreten, wonach der Kanton die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau fördert. 1996 ist das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.) in Kraft getreten. Im Jahre 1999 hat der Bundesrat einen von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe erstellten Aktionsplan zur Gleichstellung von Frau und Mann verabschiedet. Mit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 ist der Gleichstellungsgrundsatz in Art. 8 Abs. 3 BV übernommen und dahingehend präzisiert worden, dass *die rechtliche und die tatsächliche Gleichstellung* umfasst sind.

Durch die *rechtliche* Gleichstellung der Geschlechter konnten beträchtliche Fortschritte erzielt und die meisten formalen Ungleichbehandlungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene beseitigt werden.<sup>1</sup> Trotz dieser Fortschritte ist indessen insbesondere die *tatsächliche* Gleichstellung in vielen Lebensbereichen noch nicht realisiert.<sup>2</sup>

So stellt das Bundesamt für Statistik im Jahre 2013 zu Stand und Entwicklung der Gleichstellung von Frau und Mann u.a. fest, dass die Lohngleichheit nicht gewährleistet und die Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit geschlechtsspezifisch geprägt ist. Gemäss einer Studie im Auftrag des Bundesamtes für Statistik und des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann können 37,6 Prozent des Lohnunterschieds zwischen Frauen und Männern im Jahre 2010 nicht durch objektive Faktoren erklärt werden und sind als Lohndiskriminierung zu werten. Eine zufriedenstellende Vereinbarkeit von Beruf und Familien-

---

<sup>1</sup> So die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF in: Webpublikation zur Frauenpolitik und Gleichstellung in der Schweiz 2001-2013/14, Ziff. 2.1: Gleiche Rechte für Frau und Mann, Gleichstellungspolitik, S. 1.

<sup>2</sup> Auf dem Weg zur Gleichstellung von Frau und Mann, Stand und Entwicklung, Webpublikation des Bundesamtes für Statistik (2013), S.4. Dies stellt auch das Bundesgericht fest, welches darauf hinweist, dass im Bereich der tatsächlichen Gleichstellung zwischen Frau und Mann im Kanton Zug wie auch in anderen Kantonen trotz erheblicher Fortschritte weiterhin gewichtige Ungleichheiten bestehen (BGE 137 I 320 Erw. 4) und Die Frauenrepräsentation auf kantonalen und nationaler Ebene, Bundesamt für Statistik, Periode 1971-2016.

leben ist weder für Mütter noch für Väter gewährleistet. Frauen sind häufiger von Armut betroffen als Männer. Der Anteil der Frauen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren ohne nachobligatorische Bildung ist deutlich höher als derjenige der Männer. Obwohl 53 Prozent der Wahlberechtigten Frauen sind, sind sie in den politischen Institutionen deutlich schwächer repräsentiert als die Männer.<sup>3</sup> Aktuell beträgt der Frauenanteil in den kantonalen Regierungen 24 Prozent und in den kantonalen Parlamenten 25,8 Prozent.

Im vierten und fünften Folgebericht der Schweiz zur Umsetzung des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW; SR 0.108), der vom Bundesrat am 17. Dezember 2014 genehmigt worden ist, werden nicht nur die Fortschritte, sondern auch die Herausforderungen in der Gleichstellung von Frau und Mann in den Jahren 2011 - 2014 präsentiert. Die Herausforderungen in der Umsetzung des Übereinkommens bestehen danach für die Schweiz insbesondere in der "anhaltenden Lohndiskriminierung", der Untervertretung von Frauen in Führungs- und Entscheidungspositionen in Politik und Wirtschaft oder der weiterhin schwierigen Vereinbarkeit von Beruf und Familie.<sup>4</sup>

Ein Bericht der Universität Luzern vom 14. August 2009 zur Gleichstellung von Frauen und Männern im Kanton Zug hält fest, dass der Kanton Zug im Zeitverlauf in vielen Bereichen Verbesserungen bei der geschlechtsspezifischen Gleichstellung aufweise, gleichwohl aber klare Unterschiede bestünden. So sei der Bildungsrückstand der Frauen gegenüber den Männern in keinem anderen Kanton so gross wie im Kanton Zug. Die geschlechtsspezifisch geprägte Wahl der Berufe und Studienfächer halte sich hartnäckig. Beim Anteil der Führungspositionen von Frauen in Unternehmensleitungen liege der Kanton Zug klar unterhalb des schweizerischen Durchschnitts (...). Die schwierige Arbeitsmarktintegration von Alleinerziehenden führe dazu, dass jede zehnte Person Unterstützung der öffentlichen Hand benötige. Klar unter dem schweizerischen Durchschnitt liege die Anzahl der Kindertagesstätten.<sup>5</sup>

Ein im Jahre 2014 erstellter Bericht der Hochschule Luzern weist auf die seit vorstehend zitiertem Bericht vom 14. August 2009 zu verzeichnenden Entwicklungen hin. Demnach erfolgten die Bildungsabschlüsse nach wie vor nach typischen Berufen je Geschlecht. Bei den Hochschulabschlüssen bestehe weiterhin ein sichtbares Ungleichgewicht (doppelt so viele Abschlüsse von Männern im Vergleich zu Frauen). Angesichts einer durchschnittlich ausgewogenen Zahl von Hochschulabgehenden und einem grundsätzlich ausgewogenen Verhältnis der Geschlechter im Kanton könne hier von einem Nachholbedarf ausgegangen werden. Mit Bezug auf das Angebot an Kinderkrippenplätzen habe sich die Betreuungssituation seit dem Bericht 2009 deutlich zum Positiven hin verbessert.

In der Politik zeigten die Zuger Frauen ein hohes Engagement, das aber auf nationaler Ebene schlecht belohnt werde (kein Nationalrats- oder Ständeratsmandat). Im gesamtschweizerischen Vergleich liege der Kanton Zug bei der Vertretung von Frauen im Kantonsrat weit vorne (Frauenanteil im Kantonsrat nach der Wahl 2006: 33,8 Prozent), erreiche jedoch die 50 Prozent-Marke bei weitem nicht:

---

<sup>3</sup> Auf dem Weg zur Gleichstellung von Frau und Mann, Stand und Entwicklung, Webpublikation des Bundesamtes für Statistik (2013), S. 4, 22, 15, 27, 5, 31.

<sup>4</sup> <http://www.ebg.admin.ch/themen/00007/00070/index.html?lang=de> (Stand: 19. Januar 2015)

<sup>5</sup> «Gleichstellung von Frauen und Männern im Kanton Zug», Bericht der Universität Luzern zuhanden der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zug vom 14. August 2009, S. 41.

	Anzahl Frauen	Anzahl Männer	Frauenanteil	Männeranteil
Regierungsrat 2011-2014	1	6	14.29 %	85.71 %
Regierungsrat 2015-2018	1	6	14.29 %	85.71 %
Kantonsrat 08.10.2006	27	53	33.75 %	66.25 %
Kantonsrat 16.12.2010	18	61	22.78 %	77.22 %
Kantonsrat 03.03.2014	21	59	26.25 %	73.75 %
Kantonsrat 05.10.2014	22	58	27.50 %	72.50 %
Kantonsrat 01.01.2016	21	59	26.25 %	73.75 %

Gemäss Schlussbericht zuhanden des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann vom Dezember 2014 übersteigt der Frauenanteil in den Zentralverwaltungen in den Kantonen AG, BE, LU, VD und ZH fünfzig Prozent, in AI, AR, GR, OW, SG, SZ, UR sowie im Kanton Zug liegt er unter vierzig Prozent.<sup>6</sup> In den Verwaltungen im engeren Sinn bestehen die kleinsten Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern in den Grenzkantonen BS, GE, JU und NE, die grössten in folgenden Deutschschweizer Kantonen: AG, AI, AR, BL, GL, LU, OW, SO, TG, UR, ZH sowie im Kanton Zug.<sup>7</sup>

Ein Bericht von The Boston Consulting Group<sup>8</sup> hält fest, dass die schweizerischen Teilzeitmodelle verstaubt oder inexistent sind. Rund 50'000 Akademikerinnen sind in der Schweiz nach der Geburt eines Kindes hauptberuflich zuhause. So kann die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft nicht mehr vom Wissen und Engagement dieser hochqualifizierten Frauen profitieren. Die Mobilisierung von nicht erwerbstätigen, aber bestens ausgebildeten Frauen könnte daher zur Behebung des von Unternehmen schon lange monierten Fachkräftemangels eine wichtige Rolle spielen. Auch Patrick Schellenbauer, Projektleiter von Avenir Suisse, sieht in seinem Artikel "Gleichlange Spiesse für Frauen, ältere Arbeitnehmer und ausländische Arbeitskräfte" eine bessere Ausschöpfung des schweizerischen Arbeitspotenzials als erforderlich. Unter Verweis auf den Bericht des Volkswirtschaftsdepartements<sup>9</sup>, welcher das nicht ausgeschöpfte Potenzial vor allem bei Frauen und Menschen über sechzig sieht, hält er fest, dass eine erhöhte Partizipation und Integration dieser Gruppen Anpassungen in den Arbeitsbedingungen und -modellen erfordere.

## 2.1 Verfassungsrechtlicher Auftrag

Der Grundsatz der Gleichberechtigung ist in Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BV enthalten («Mann und Frau sind gleichberechtigt»; Differenzierungsverbot). Das Gesetz sorgt für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit (Satz 2; Egalisierungsgebot). Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit (Satz 3).

<sup>6</sup> Bericht über die Kontrolle der Lohnpraxis hinsichtlich der Gleichstellung von Frauen und Männern in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen, S. 12.

<sup>7</sup> Bericht über die Kontrolle der Lohnpraxis hinsichtlich der Gleichstellung von Frauen und Männern in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen, S. 19.

<sup>8</sup> Steinzeit Teilzeit, Schweizer Unternehmen müssen ihr Potential nutzen, Bericht von Pia Tischhauser, Daniel Kessler, Julia Senser und Benedikt Hess im Auftrag von The Boston Consulting Group, März 2016.

<sup>9</sup> Fachkräfte für die Schweiz, Eine Initiative des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, Bern, 2011.

§ 5 Abs. 2 KV statuiert, dass der Kanton die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau fördert.<sup>10</sup>

Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV enthält einen Auftrag zur Schaffung tatsächlicher Gleichheit in der sozialen Wirklichkeit. Der Gleichstellungsauftrag bezieht sich auf alle Lebensbereiche und richtet sich an alle Stufen des Bundesstaats, d.h. an den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Neben dem Gesetzgeber haben auch die rechtsanwendenden Behörden (Verwaltung, Richterinnen und Richter) die Pflicht, dem Geschlechtergleichheitsgebot in den Schranken ihrer Zuständigkeit zum Durchbruch zu verhelfen (BGE 137 I 317 Erw. 3.1).

Art. 8 Abs. 3 BV und § 5 Abs. 2 KV verpflichten den Kanton Zug, zur Herstellung von tatsächlicher Gleichheit tätig zu werden, wofür gewisse institutionelle und organisatorische Vorkehrungen vorausgesetzt sind. Es muss bestimmt werden, welche staatlichen Stellen zur Förderung der Gleichstellung berufen sind, welche Kompetenzen ihnen zustehen und über welche personellen und finanziellen Ressourcen sie verfügen (BGE 137 I 321 Erw. 5).

## **2.2 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau**

Das CEDAW ist für die Schweiz am 26. April 1997 in Kraft getreten. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen.

Zu diesem Zweck verpflichten sie sich unter anderem, den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihrer Staatsverfassung oder in andere geeignete Rechtsvorschriften aufzunehmen, sofern sie dies noch nicht getan haben, und durch gesetzgeberische und sonstige Massnahmen für die tatsächliche Verwirklichung dieses Grundsatzes zu sorgen (Art. 2 Bst. a CEDAW) sowie durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Massnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten (Art. 2 Bst. b CEDAW).

Die Vertragsstaaten treffen auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau, damit gewährleistet wird, dass sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und geniessen kann (Art. 3 CEDAW).

Das Übereinkommen konkretisiert das Diskriminierungsverbot für alle Lebensbereiche. Es verpflichtet die Vertragsstaaten, Massnahmen zur Beseitigung von Diskriminierungen zu ergreifen. Alle Vertragsstaaten haben regelmässig Berichte über die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen abzuliefern. Die Staatenberichte werden durch den zuständigen Expertenausschuss und die Vertreterinnen und Vertreter diskutiert. Der Expertenausschuss hält Empfehlungen fest, wie die Vertragsstaaten die Umsetzung des Übereinkommens und die Berichterstattung darüber verbessern können.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Angenommen mit 11'131 Ja-Stimmen zu 1813 Nein-Stimmen in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1990 (Änderung der Kantonsverfassung; Gleichstellung von Mann und Frau).

<sup>11</sup> Vgl. den dritten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Einleitung, S. 4.

Bund, Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, die Konvention umzusetzen und hierfür die geeigneten organisatorischen Vorkehrungen zu treffen. Sie müssen über Stellen mit den notwendigen Fachkenntnissen, Kompetenzen und Ressourcen verfügen, um die von der Konvention verlangte Aufgabe wirksam wahrnehmen zu können (BGE 137 I 326 Erw. 6.6). Wie Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV und § 5 Abs. 2 KV enthält also auch die CEDAW einen klaren Auftrag an Bund und Kantone, zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau tätig zu werden, insbesondere in den in Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV und Art. 7 ff. CEDAW ausdrücklich genannten Bereichen. Es steht ihnen zwar ein Ermessensspielraum bei der Frage zu, wie sie diesen Auftrag erfüllen, das Ob ist hingegen verfassungs- und völkerrechtlich vorgegeben (BGE 137 I 320 Erw. 4).

### **2.3 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann**

Am 1. Juli 1996 ist das Gleichstellungsgesetz in Kraft getreten. Dieses bezweckt die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann (Art. 1 GIG). Es enthält Bestimmungen zur Gleichstellung im Erwerbsleben sowohl für Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht als auch für die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse in Bund, Kantonen und Gemeinden (zweiter bis vierter Abschnitt). Der Bund kann öffentlichen oder privaten Institutionen, die Programme zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben durchführen, Finanzhilfen gewähren und auch selbst Programme durchführen (Art. 14 Abs. 1 GIG). Auch kann der Bund privaten Institutionen Finanzhilfen gewähren für die Beratung und die Information von Frauen im Erwerbsleben und die Förderung der Wiedereingliederung von Frauen und Männern, die ihre berufliche Tätigkeit zugunsten familiärer Aufgaben unterbrochen haben (Art. 15 GIG). Darüber hinaus legt das Gleichstellungsgesetz fest, dass das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann die Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen fördert und sich für die Beseitigung jeglicher Form direkter oder indirekter Diskriminierung einsetzt (Art. 16 Abs. 1 GIG). Zu diesem Zweck informiert es die Öffentlichkeit (Art. 16 Abs. 2 lit. a GIG); berät es Behörden und Private (lit. b); führt es Untersuchungen durch und empfiehlt Behörden und Privaten geeignete Massnahmen (lit. c); kann es sich an Projekten von gesamtschweizerischer Bedeutung beteiligen (lit. d); wirkt es an der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes mit, soweit diese für die Gleichstellung von Bedeutung sind (lit. e); prüft es die Gesuche um Finanzhilfen und überwacht die Durchführung der Förderungsprogramme (lit. f).

Der dritte Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau weist darauf hin, dass das Gleichstellungsgesetz die Situation der von Diskriminierung am Arbeitsplatz Betroffenen verbessern konnte und damit für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung einen Fortschritt darstellt.<sup>12</sup> Eine in den Jahren 2004/05 durchgeführte Evaluation kommt zum Schluss, dass das Gleichstellungsgesetz zwar wirksam ist, die Gleichstellung im Erwerbsleben jedoch mit dem Gesetz allein nicht erreicht werden könne. Es brauche zusätzlich gezielte Information und Sensibilisierung sowie weitere flankierende Massnahmen.<sup>13</sup>

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestand für die Kantone aufgrund des Gleichstellungsgesetzes in seiner Erstfassung vor allem im Zusammenhang mit der Regelung von Verfahrens-

---

<sup>12</sup> Seite 9.

<sup>13</sup> Vgl. Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF, Webpublikation zur Frauenpolitik und Gleichstellung in der Schweiz 2001-2013/14, Ziff. 2.1: Gleiche Rechte für Frau und Mann, Gleichstellungspolitik, S. 2.

pekten (Schlichtungsverfahren, Zivilrechtspflege, Rechtsschutz bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen). So hatten die Kantone namentlich Schlichtungsstellen zu bezeichnen. Mit der Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung<sup>14</sup> wurden die Art. 11 GIG (Schlichtungsverfahren) und 12 GIG (Zivilrechtspflege) aufgehoben und die zivilprozessualen Bestimmungen betreffend Gleichstellung in die Zivilprozessordnung<sup>15</sup> aufgenommen. Für den Rechtsschutz bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen verweist Art. 13 GIG auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

Im Kanton Zug sind die prozessualen Aspekte, welche aufgrund des Gleichstellungsgesetzes geregelt werden müssen, in § 40 GOG<sup>16</sup> enthalten. Nach dieser Bestimmung ernennt das Obergericht für Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz auf Vorschlag der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen je vier Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (Abs. 1). Die Schlichtungsbehörde handelt und beschliesst in diesen Fällen als Spruchkörper, bestehend aus einem Mitglied der Schlichtungsbehörde als Vorsitzende oder Vorsitzender und je einer Vertretung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (Abs. 2). Die Schlichtungsbehörde ist ebenfalls für Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen nach dem Gleichstellungsgesetz zuständig (Abs. 3).

#### **2.4 Gleichstellungstätigkeiten im Kanton Zug**

In Erfüllung einer Motion bestand im Kanton Zug ab dem Jahre 1992 gestützt auf einen Kantonsratsbeschluss vom 26. September 1991 ein auf vier Jahre befristetes Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Dem Büro stand eine fünf- bis siebenköpfige Fachkommission beratend zur Seite. Das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann unterstand der Direktion des Innern. Im Mai 1995 beantragte der Regierungsrat die Verlängerung des Kantonsratsbeschlusses um vier Jahre. Der Kantonsrat beschloss den Anträgen der vorberatenden Kommission und der Staatswirtschaftskommission folgend Nichteintreten auf die Vorlage des Regierungsrats, worauf das Gleichstellungsbüro per Ende 1995 aufgelöst wurde.

Am 31. Oktober 1996 erklärte der Kantonsrat eine Motion der FDP-Fraktion des Kantonsrates zur Realisierung des Verfassungsauftrages betreffend Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann entgegen dem regierungsrätlichen Antrag für erheblich. Zuzufolge des daraus fliessenden Auftrags war in den Jahren 1998 bis 2010 eine verwaltungsexterne Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann - jeweils befristet auf vier Jahre - eingesetzt. Es handelte sich um eine Fachkommission mit Vertretungen der Sozialpartnerinnen und Sozialpartner, der politischen Parteien sowie von Organisationen, welche sich mit der Gleichstellung von Frau und Mann befassen.

Mit Bericht vom 2. Februar 2010 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann unter dem neuen Namen Kommission für Chancengleichheit von Frau und Mann zeitlich auf acht Jahre befristet weiterzuführen. Der Kantonsrat lehnte die Vorlage an seiner Sitzung vom 28. Oktober 2010 mit 37:36 Stimmen ab. Gegen die Nichtfortführung der Kommission ergriffen die Alternative - die Grünen Kanton Zug, die

---

<sup>14</sup> Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272).

<sup>15</sup> Art. 113 f., 199 f., 210, 243, 348 ZPO; Inkrafttreten: 1. Januar 2011.

<sup>16</sup> Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1).

Christlich-soziale Partei Zug und die Sozialdemokratische Partei des Kantons Zug, die Juristinnen Schweiz, der Gewerkschaftsbund des Kantons Zug, die OFRA Zug sowie zwölf Privatpersonen am 29. November 2010 die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht.

In der Regeste zu seinem Entscheid vom 21. November 2011 hält des Bundesgericht fest (BGE 137 I 305), dass der Kanton Zug verpflichtet sei, einen Ersatz für die bisherige Kommission vorzusehen, indem er regle, von wem, wie und mit welchen Mitteln der Gleichstellungsauftrag künftig umgesetzt werden solle. Dagegen sei er nicht verpflichtet, eine Gleichstellungskommission weiterzuführen oder eine Fachstelle zu schaffen. Bund und Kantonen stehe ein Ermessensspielraum zu, wie sie den Auftrag zur tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann gemäss Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV und § 5 Abs. 2 KV sowie dem CEDAW erfüllen, dagegen sei das *Ob* verfassungs- und völkerrechtlich vorgegeben, solange das Ziel noch nicht erreicht sei.

Im Nachgang zum zitierten Bundesgerichtsentscheid setzte der Regierungsrat für die Gleichstellungsaufgaben im Kanton Zug im April 2013 eine verwaltungsinterne dezentrale Fachgruppe für die Gleichstellung von Frau und Mann ein und bestimmte deren Mitglieder. Die Fachgruppe soll als Plattform dienen und Informationen austauschen. Die Koordination der Fachgruppe und der weiteren Tätigkeiten im Bereich Gleichstellung ist bei der Direktion des Innern angegliedert, der die Fachgruppe auch administrativ zugewiesen ist. Für verwaltungsinterne Belange ist das Personalamt mit einer verwaltungsübergreifenden Koordinationspflicht zuständig (Regierungsratsbeschlüsse vom 9. April 2013 betreffend Weiterführung der Gleichstellungsarbeiten sowie betreffend Wahl der Mitglieder der Fachgruppe Gleichstellung von Frau und Mann). Der Regierungsrat hält in diesem Beschluss zudem fest, dass für die künftige Aufgabenerfüllung im Bereich der Gleichstellung Anpassungen auf Gesetzesstufe bzw. ein Kantonsratsbeschluss erforderlich sind und weist die Zuständigkeit für die Gesetzgebungsarbeiten der Direktion des Innern zu (Regierungsratsbeschluss vom 9. April 2013 betreffend Weiterführung der Gleichstellungsarbeiten, S. 3, Bst. F).

### **3. Ergebnis der Vernehmlassung**

Die Entwürfe des Regierungsrats aus erster Lesung zum Gleichstellungsgesetz und zum erläuternden Bericht wurden am 4. März 2015 den im Kantonsrat Zug vertretenen politischen Parteien, allen Einwohnergemeinden des Kantons Zug, dem Advokatenverein des Kantons Zug, der Gewerkschaft SYNA Zug/Schwyz, dem Gewerkschaftsbund des Kantons Zug (GBZ), dem Staatspersonalverband des Kantons Zug, dem Personalverband der Zuger Gemeinden, dem Verband Zuger Polizei, dem Lehrerinnen- und Lehrerverein des Kantons Zug (LVZ), der Angestelltenvereinigung Region Zug, der Frauenzentrale Zug, der Frauenbildung Zug, dem Zuger Kantonalen Frauenbund, MännerZug und der Organisation für die Sache der Frau (OFRA) zur Vernehmlassung unterbreitet. Keine Stellungnahmen eingegangen sind von der Grünliberalen Partei des Kantons Zug, der Einwohnergemeinde Walchwil, der Gewerkschaft SYNA Zug/Schwyz, dem GBZ, dem Staatspersonalverband des Kantons Zug, dem Personalverband der Zuger Gemeinden, dem Verband Zuger Polizei, der Angestelltenvereinigung Region Zug, dem Zuger Kantonalen Frauenbund und MännerZug. Ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet hat der Advokatenverein des Kantons Zug. Zusätzlich Stellung genommen haben die FDP. Die Liberalen Frauen Zug.

Alle Vernehmlassungsteilnehmerinnen und Vernehmlassungsteilnehmer anerkennen das Erfordernis des Kantons, aufgrund von BGE 137 I 305 bezüglich der Gleichstellung im Kanton Zug etwas unternehmen zu müssen, oder sprechen sich zumindest nicht dagegen aus. Mit Aus-



nahme der Einwohnergemeinden Neuheim, Steinhausen und Unterägeri sowie der SVP und der FDP. Die Liberalen sind die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und Vernehmlassungsteilnehmer damit einverstanden, diesbezüglich ein formelles Gesetz zu erlassen. Die Frauenbildung Zug und die Frauenzentrale Zug sehen ein Gesetz nur als einen Schritt in die richtige Richtung, der alleine jedoch nicht genüge. Vielmehr sei wieder eine verwaltungsexterne Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann einzusetzen. Dieser Kommission soll unter anderem die Aufgabe zukommen, in allen gesellschaftlichen Bereichen zu messen, wieweit im Kanton Zug noch Handlungsbedarf bestehe und inwiefern die vorgeschlagenen Massnahmen wirksam seien. Der Regierungsrat hält in diesen Punkten am Entwurf fest. Art. 8 Abs. 3 BV und § 5 Abs. 2 KV verpflichten gemäss Bundesgericht alle staatlichen Instanzen, und damit auch den Kanton Zug, zur Herstellung von tatsächlicher Gleichheit tätig zu werden. Für die künftige Aufgabenerfüllung sind Anpassungen auf Gesetzesstufe bzw. ein Kantonsratsbeschluss erforderlich. Ausgaben im Handlungsfeld Gleichstellung sind als neue Ausgaben im Sinne von § 25 Abs. 1 FHG zu qualifizieren und stellen aufgrund des vom Bundesgericht als erheblich bezeichneten Ermessensspielraumes der entscheidenden Behörde keine gebundenen Ausgaben gemäss § 26 Bst. a FHG dar. Dem Anliegen bezüglich einer verwaltungsinternen oder verwaltungsexternen Stelle für Gleichstellungsfragen kommt der Regierungsrat nicht nach. Der Kantonsrat hat sich am 2. Februar 2010 ausdrücklich gegen eine Kommission für Gleichstellungsfragen ausgesprochen.

Mit der Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs und dem Entwurf des erläuternden Berichts sind die Alternative-die Grünen, die OFRA sowie die Einwohnergemeinden Unterägeri und Cham grundsätzlich einverstanden. Das offene Gesetz wird als Chance mit viel Gestaltungsspielraum angesehen. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und Vernehmlassungsteilnehmer erachtet den allgemein gehaltenen Gesetzesentwurf als ungeeignet, um für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann etwas zu bewirken. Begründet wird dies insbesondere damit, dass der Entwurf keine inhaltliche Substanz habe. Es würden klare Zielsetzungen sowie konkrete Gleichstellungsmassnahmen fehlen und es werde auch nicht klar deklariert, welche Gleichstellungsmassnahmen von welchen Instanzen und mit welchen Mitteln umgesetzt würden. Der vorliegende Gesetzesentwurf schein ein Akt "symbolischer Gesetzgebung" zu sein, ohne dass für die Rechtsunterworfenen irgendwelche Rechte und Pflichten begründet würden. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die Beanstandungen mit dem Massnahmenplan entkräftet werden, der aber nicht auf Gesetzesstufe zu verankern sei. Das Gesetz selber soll keine Massnahmen zur Gleichstellung enthalten und schlank ausgestaltet sein. Es bildet die Grundlage und ist Voraussetzung für den Massnahmenplan, welcher vom Regierungsrat gestützt darauf erlassen wird.

Einer Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und Vernehmlassungsteilnehmer geht der Gesetzesentwurf dagegen zu weit. Es wird dargelegt, dass die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern bereits weit fortgeschritten sei und sich nicht die rechtliche, sondern die tatsächliche Gleichstellung als Gesellschaftsproblem erweise. Der bundesgerichtliche Auftrag sei daher mit einer möglichst schlanken Lösung umzusetzen. Der Regierungsrat hat mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf bereits eine schlanke Lösung vorgesehen. Auf die Erwähnung konkreter Massnahmen im Gesetz wird verzichtet.

Der Anwendungsbereich in § 1 "in allen Lebensbereichen" ist der CVP sowie den Einwohnergemeinden Menzingen, Hünenberg, Baar und Risch zu umfassend. Der Regierungsrat hält an seiner Bestimmung fest. Der verfassungs- und völkerrechtlich verbindliche Förderungsauftrag bezieht sich auf alle Bereiche der Gesellschaft. Dementsprechend soll das Gesetz eine offene Grundlage bieten. Auch auf die von der Alternative-die Grünen geforderte Erwähnung einer

Quotenregelung wird verzichtet. Massnahmen in Bezug auf eine ausgeglichene Zahl von Frauen und Männern in der Politik werden als sinnvoll erachtet. Eine Quotenregelung für Frauen geht dem Regierungsrat jedoch zu weit, im Wissen darum, dass in der Politik schon viele Quoten bestehen.

Die Alternative - die Grünen sowie die FDP Frauen zweifeln, ob es die Wirksamkeitsprüfung nach § 2 Abs. 2 überhaupt benötige. Während sich Erstere dafür einsetzen, dass die Finanzen für die Umsetzung des Gesetzes und nicht für Überprüfungen gebraucht werden, erachten Letztere die Überprüfung als überflüssig, da Massnahmen ohnehin zweckmässig, wirtschaftlich und wirksam sein müssten. Der Regierungsrat versteht unter der erwähnten Wirksamkeitsprüfung keinen periodischen Wirksamkeitsbericht, sondern bloss eine Überprüfung bei der Bestimmung der neuen Massnahmen. An einer solchen Überprüfung wird festgehalten.

In Bezug auf die Beiträge nach § 3 beantragen die FDP Frauen, dass diese zur Förderung der Gleichstellung innovativ sein und nicht nur Projekte anderer Gleichstellungskommissionen oder Kantone unterstützen oder umsetzen sollen. Der Regierungsrat hält die im Gesetzesentwurf enthaltenen Voraussetzungen als ausreichend. So müssen Massnahmen nach § 2 zur Zweck-erreichung erforderlich und wirksam sein. Solange diese Voraussetzungen erfüllt sind, soll der Regierungsrat Beiträge sprechen können. Es ist auch zu beachten, dass der Kanton Zug das Rad nicht neu erfinden muss und erfolgreich Massnahmen auch von anderen Kantonen übernehmen kann.

Während die Ausrichtung von Finanzhilfen gemäss der SVP weit über die von Bundesgericht gemachten Forderungen hinausgehe, möchten mehrere Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer eine aktive Formulierung von § 3 Abs. 1, nämlich dass der Regierungsrat Beiträge zur Förderung der Verwirklichung der Gleichstellung gewähren muss. Der Regierungsrat hat § 3 absichtlich als "Kann-"Vorschrift formuliert. Damit besteht eine gesetzliche Grundlage im Sinne des Finanzhaushaltsgesetzes, wonach der Regierungsrat Beiträge ausrichten kann, aber nicht muss.

Die Mehrheit der Gemeinden befürchtet, dass die vom Regierungsrat beschlossenen Massnahmen schlussendlich finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden haben. Der Regierungsrat beschliesst jedoch nur Massnahmen, die im Kanton umgesetzt werden müssen. Daher fallen diesbezüglich auch nur beim Kanton Kosten an. Dies befreit die Gemeinden jedoch nicht absolut von finanziellen Folgen. Auch die Gemeinden sind aufgrund des Völker- und Verfassungsrechts verpflichtet, Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung zu ergreifen. Die Gemeinden tragen die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen, die vom Gemeinderat bestimmt werden. Um Klarheit zu schaffen, dass die vom Regierungsrat bestimmten Massnahmen nur vom Kanton bzw. den einzelnen Direktionen umgesetzt werden müssen, wird § 5 Abs. 1 folgendermassen ergänzt: "Zuständig für **die Bestimmung** der Massnahmen zur ...".

Sechs Gemeinden wünschen einen anderen Aufbau des Gesetzes. Insbesondere wird vorgebracht, dass nach dem Zweck die Zuständigkeiten insgesamt und anschliessend die Massnahmen ausgeführt werden sollen. Der Regierungsrat kann diesen Antrag nachvollziehen. Ob § 2 auch für die Gemeinden gilt und der Regierungsrat auch für die Gemeinden Massnahmen bestimmen kann, wird nicht ganz klar. Anstatt die Zuständigkeiten insgesamt in einem Paragraphen zu regeln, wird in den § 2 neu darauf hingewiesen, dass dieser nur auf kantonaler Ebene gilt.

Uneinigkeit besteht bezüglich der dezentralen Umsetzung. Die Einwohnergemeinde Unterägeri begrüsst es, dass es den Direktionen und Gemeinden überlassen wird, konkrete Massnahmen

umzusetzen. Anderer Ansicht sind die Frauenzentrale und der LVZ. Diese sehen eine Gefahr darin, dass aufgrund von Interessenskonflikten eine neutrale Beurteilung nicht möglich sei. Ohne definierte Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen, dauerhafte Organisationsanteile oder eine Ressourcenzuteilung könne der verfassungsrechtlichen Verpflichtung nicht nachgekommen werden. Der Regierungsrat sieht in der dezentralen Umsetzung die Möglichkeit, das Anliegen der Gleichstellung in die täglichen Geschäfte einzubinden und die vorhandenen Ressourcen zu nutzen. Die dezentrale Umsetzung wird daher beibehalten.

Verschiedene Anträge wurden auch in Bezug auf die personellen Ressourcen gestellt. Mehreren Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten ist es unklar, wie Koordinationsarbeiten im Umfang einer achtzig-Prozent-Stelle ohne zusätzliche personelle Ressourcen erbracht werden können. Die SVP wünscht eine Umsetzung ohne Aufwendung personeller Ressourcen. Die Alternative der Grünen und die OFRA beantragen andererseits die Schaffung zusätzlicher Stellenprozente. Ohne Personalressourcen könne der verfassungsmässigen Pflicht nicht Genüge getan werden. Es wird abgelehnt, dass diese zusätzliche Arbeit auf die vorhandenen Personalstellen verteilt wird. Die OFRA, der LVZ und die Frauenbildung Zug beantragen zudem die Schaffung einer eigenen Koordinationstelle bzw. einer Fachstelle für Gleichstellungsfragen. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass für die vielfältigen Aufgaben personelle Ressourcen anfallen werden. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015-2018 hat der Regierungsrat jedoch einen Stellenstopp beschlossen. Dies gilt auch für die Koordination durch die Direktion des Innern und die anderen Direktionen, die den Auftrag der Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in ihren Bereichen haben.

Bezüglich § 5 wird der Einbezug der Gemeinden von der Gemeinde Unterägeri begrüsst. Die FDP Frauen, die Einwohnergemeinde Steinhausen und die SVP sind für eine Streichung dieses Paragraphen, da er nur eine deklaratorische Wirkung habe. Der Grossteil der Gemeinden beantragt dagegen eine präzisere Beschreibung der Gemeindeaufgaben. Diesbezüglich wird irrtümlich wohl angenommen, der Regierungsrat beschliesse auch die Massnahmen für die Gemeinden. Dem ist nicht so. Der Gemeinderat ist für die Bestimmung der gemeindlichen Massnahmen (gestützt auf eine gemeindliche gesetzliche Grundlage) selbst zuständig. Um diesbezüglich Klarheit zu schaffen, wird § 5 Abs. 2 entsprechend angepasst.

#### **4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen**

##### **4.1 Zweck (§ 1)**

Art. 8 Abs. 3 BV lautet wie folgt: «Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.» Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV enthält einen Sozialgestaltungsauftrag, wonach auf den Abbau bestehender Stereotypisierungen und diskriminierender Strukturen hinzuwirken ist.<sup>17</sup> Nach Auffassung des Bundesgerichts bedarf es dabei gezielter Massnahmen, um stereotype Rollenbilder und gesellschaftlich institutionalisierte Verhaltensmuster und damit einhergehende Benachteiligungen zu beseitigen sowie ein Umdenken in der Gesellschaft einzuleiten.<sup>18</sup> Gemäss § 5 Abs. 2 KV ist der

---

<sup>17</sup> Bernhard Waldmann, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, 2003, S. 423 und 439 ff.

<sup>18</sup> Ausführlich: BGE 137 I 305, S. 317, mit weiteren Hinweisen.

Kanton verpflichtet, die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau zu fördern.

Der in Art. 8 Abs. 3 BV sehr allgemein umschriebene Gleichstellungsauftrag wird durch das CEDAW konkretisiert und ergänzt. Darin verpflichten sich die Vertragsstaaten, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen (Art. 2). Hierzu müssen die Vertragsstaaten durch gesetzgeberische und sonstige Massnahmen für die tatsächliche Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau sorgen (Art. 2 lit. a) und jede Diskriminierung der Frau verbieten (Art. 2 lit. b). Art. 5 lit. a des Übereinkommens verlangt Massnahmen, um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken und Vorurteile und Praktiken zu beseitigen, die auf der Vorstellung von der Unter- oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhen. Der Gleichstellungsauftrag wird für spezifische Bereiche konkretisiert, namentlich im politischen und öffentlichen Leben (Art. 7 und 8), im Bereich der Bildung (Art. 10), der Arbeit und der sozialen Sicherheit (Art. 11), der Gesundheit (Art. 12) und in anderen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens (Art. 13). Einzelne Artikel sehen konkrete Massnahmen zur materiellen Gleichstellung der Frau vor (z.B. Art. 11 Abs. 2: Kündigungsschutz; bezahlter Mutterschaftsurlaub; Einrichtungen zur Kinderbetreuung). Überwiegend aber sind die Verpflichtungen allgemein gehalten und überlassen den Vertragsstaaten die Wahl der Mittel.<sup>19</sup>

Nach Ansicht des Bundesgerichts enthalten sowohl Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV, § 5 Abs. 2 KV als auch das CEDAW einen Auftrag an Bund, Kantone und Gemeinden, dass sie zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau tätig werden müssen, insbesondere in den in Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV und Art. 7 ff. CEDAW ausdrücklich genannten Bereichen. Ein Ermessensspielraum steht ihnen nur bei der Frage zu, wie sie diesen Auftrag erfüllen; dagegen ist das Ob verfassungs- und völkerrechtlich vorgegeben.<sup>20</sup>

Das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann ist (auch) im Kanton Zug "noch nicht erreicht",<sup>21</sup> wie in anderen Kantonen bestehen auch im Kanton Zug trotz erheblicher Fortschritte weiterhin gewichtige Ungleichheiten.<sup>22</sup> Das Bundesgericht hat entsprechend im Entscheid BGE 137 I 305 ff. festgehalten, dass der Kanton Zug "zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann" tätig werden muss,<sup>23</sup> insbesondere durch den Erlass von Normen, die dem

---

<sup>19</sup> Hausammann/Schläppi, Menschenrechte und Frauenrechte: Das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und seine Bedeutung für die Schweiz, AJP 1995, S. 38 und 41.

<sup>20</sup> BGE 137 I 305, S. 320.

<sup>21</sup> So explizit die tatsächlichen Feststellungen des Bundesgerichts im Entscheid BGE 137 I 305, S. 320.

<sup>22</sup> Vgl. den Bericht «Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Zug: Ist-Stand und Massnahmevorschläge», Ergebnisbericht der Hochschule Luzern vom 5. Juni 2014 zuhanden der Fachgruppe Gleichstellung von Frau und Mann, S. 40 ff. Vgl. auch den Bericht über die Gleichstellung von Frauen und Männern im Kanton Zug der Universität Luzern vom 14. August 2009, der allerdings z.T. noch auf den Zahlen der eidgenössischen Volkszählung im Jahr 2000 beruht, und den Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 2. Februar 2010 (Vorlage Nr. 1904.1 - Laufnummer 13328).

<sup>23</sup> Bei der Gleichstellungsarbeit ist wesentlich, dass für jedes Geschlecht gleiche Teilhabe an der Gesellschaft zu gewährleisten ist, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verhindert werden muss und das jeweilig untervertretene Geschlecht das Recht hat auf unbefangene Entwicklung gemäss Können und Wollen (vgl. Ergebnisbericht Hochschule Luzern, S. 30).

verfassungs- und völkerrechtlichen Mindeststandard auf dem Gebiet der Gleichstellung genügen.

Die Regelung betreffend Gleichstellung von Frau und Mann hat in einem (formellen) Gesetz zu erfolgen: Wichtige Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, müssen in einem Gesetz enthalten sein.<sup>24</sup> Das Kriterium, ob eine Materie auf Gesetzesstufe geregelt werden muss oder nicht, richtet sich nach der Wichtigkeit, die der zu regelnden Materie zukommt.<sup>25</sup> Da die zu schaffende Regelung auf dem Gebiet der Gleichstellung von Frau und Mann die Behördenorganisation des Kantons Zug tangiert, gilt sie als wichtig und muss daher in Gesetzesform ergehen. Und gerade auch die kantonale und gemeindliche Umsetzung des in Art. 8 Abs. 3 BV enthaltenen Sozialgestaltungsauftrags ist von erheblicher gesellschaftspolitischer Tragweite. Der Regierungsrat hat sich denn auch mit Beschluss vom 9. April 2013 sowie vom 17. Juni 2014 klar für die Schaffung generell-abstrakter Normen in einem kantonalen Gesetz ausgesprochen.

Im Ingress zum Gesetzentwurf wird implizit klargestellt, dass der Kanton Zug dem verfassungs- und völkerrechtlichen Mindeststandard auf dem Gebiet der Gleichstellung genügen will. Der Zweck des Gesetzes ist denn auch in Gesetzentwurf § 1 genügend weit gefasst ("Dieses Gesetz bezweckt die Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen."). Die Formulierung unterstreicht, dass der Kanton Zug das Bundesgerichtsurteil vom 21. November 2011 befolgen und den entsprechenden Sozialgestaltungsauftrag umsetzen will.

#### 4.2 Ziele

Die Ziele der Gleichstellungsarbeiten sind bereits in Ziff. 7 des Regierungsratsbeschlusses vom 9. April 2013 betreffend Weiterführung von Gleichstellungsarbeiten vorgezeichnet. Mit Beschluss vom 17. Juni 2014 hat der Regierungsrat zudem entschieden, dass Gleichstellungsaspekte im Rahmen der verwaltungsinternen Steuerung und Führung als weiteres Gleichstellungsziel zu berücksichtigen sind (Bsp.: Statistik, Berichterstattung im Rahmen der Geschäftsberichte). Sie ergeben sich im Übrigen aus den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben. Als Ziele der Gleichstellung sind beispielhaft und stichwortartig folgende Aspekte anzuführen:

- Gleichstellung im Recht;
- Gleichstellung in der Familie;
- Gleichstellung in der Erwerbsarbeit;
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf;
- Gleichstellung in der Schule und in der Bildung;
- Prävention und Bekämpfung von sexueller und häuslicher Gewalt;
- Gleichstellung auf dem Gebiet der politischen Repräsentation.

Unbestritten ist, dass sich der verfassungs- und völkerrechtlich verbindliche Förderungsauftrag grundsätzlich auf alle Bereiche der Gesellschaft erstreckt. Die Wichtigkeit dieser Ziele wird auch von Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft und des Gewerbes hervorgehoben. Gerade im Nachgang zur Annahme der sogenannten "Masseneinwanderungsinitiative" am 9. Feb-

---

<sup>24</sup> Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 393.

<sup>25</sup> Vgl. auch Art. 164 Abs. 1 BV.

ruar 2014 betonten sie ihr vordringliches Interesse daran, Frauen im Arbeitsprozess zu haben und zu behalten, um dem Mangel an Fachkräften entgegen wirken zu können.

Selbstverständlich sind auch Männer eine Zielgruppe der Gleichstellungsförderung. Stichworte sind hier Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Berufswahl, divergierende Schulerfolge zwischen Jungen und Mädchen, unterschiedliches Sterblichkeitsalter, «Alleinverdienerlast» und vieles mehr.<sup>26</sup>

#### 4.3 Massnahmen (§ 2)

Bund und Kantone haben im Laufe der Jahre verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung, zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung von Frauen in verschiedenen Lebensbereichen getroffen. Als Beispiele genannt werden können gesetzliche Reformen (Revisionen in den Bereichen häusliche Gewalt, Schwangerschaftsabbruch, Mutterschaftsentschädigung), spezifische Gleichstellungsprogramme in verschiedenen Aktivitäten (zum Beispiel in der Berufsbildung oder in der Personalpolitik der Bundesverwaltung), finanzielle Unterstützung von Projekten verschiedener Institutionen (zum Beispiel Finanzhilfen des Bundes nach dem Gleichstellungsgesetz oder die Anstossfinanzierung für familienexterne Kinderbetreuung) und eine systematische Öffentlichkeitsarbeit zur Bekämpfung von Stereotypen (zum Beispiel die Kampagne «Fairplay-at-home» und «Fairplay-at-work» des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann).<sup>27</sup>

Das Bundesgericht weist in diesem Zusammenhang explizit darauf hin, dass es nicht genüge, die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu verbieten. Vielmehr bedürfe es gezielter Massnahmen, um stereotype Rollenbilder und gesellschaftlich institutionalisierte Verhaltensmuster und damit einhergehende Benachteiligungen zu beseitigen sowie ein Umdenken in der Gesellschaft einzuleiten, wobei dem Gemeinwesen in der Wahl der Mittel ein erheblicher Ermessensspielraum zukomme (BGE 137 I 317 Erw. 3.1).

Aus diesen Gründen sollen im Kanton Zug konkrete Massnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung ergriffen werden. Bestimmt werden dürfen nur die "erforderlichen" Massnahmen (§ 2 Abs.1). In Zeiten immer knapper werdender staatlicher Ressourcen stellt sich auch akzentuiert die Frage nach der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen.<sup>28</sup> Die Prüfung der Massnahmen auf ihre Wirksamkeit hin soll Anhaltspunkte für die Optimierung der Gleichstellungsbemühungen liefern, einerseits für die koordinierende Direktion des Innern (§ 4 Abs. 2), andererseits für den Regierungsrat im Hinblick auf die Bestimmung der erforderlichen Massnahmen (§ 2 Abs.

---

<sup>26</sup> Ergebnisbericht Hochschule Luzern, S. 30 ff. Danach ist die Aufnahme mänderspezifischer Inhalte in eine umfassende Gleichstellungspolitik im Interesse aller Beteiligten.

<sup>27</sup> Vgl. den dritten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, S. 19.

<sup>28</sup> Vgl. Leitfaden für die Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund, Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), Bern 2005, S. 5 (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/umsetzung/leitfaden-wirksamkeitsueberpruefung-d.pdf> [Stand: 19.01.2015]). Es kommen auch externe Berichte in Betracht: Vgl. z.B. den von der basellandschaftlichen Finanz- und Kirchendirektion in Auftrag gegebenen Evaluationsbericht "Wirksamkeitsprüfung von Eingliederungsmassnahmen gemäss Sozialhilfegesetz per 11. Juni 2010" ([http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/fkd/mitfkd/mitfkd\\_2010-06-30\\_evaluationsbericht.pdf](http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/fkd/mitfkd/mitfkd_2010-06-30_evaluationsbericht.pdf) [Stand 19.01.2015]).

1). Wie eine Wirksamkeitsprüfung im Einzelfall durchzuführen ist, braucht nicht geregelt werden, zumal insoweit auf bestehende Standards verwiesen werden kann.<sup>29</sup>

#### 4.4 Beiträge (§ 3)

§ 3 Abs. 1 orientiert sich an Art. 14 GIG, nach welchem der Bund öffentlichen oder privaten Institutionen, die Programme<sup>30</sup> zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben durchführen, Finanzhilfen gewähren kann.

Eine Evaluation der seit 1996 gestützt auf Art. 14 GIG ausgerichteten Finanzhilfen an Projekte und Beratungsstellen zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben zieht im Jahre 2006 eine positive Bilanz über die ersten zehn Jahre. Laut dieser Evaluation konnte die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben mit vielfältigen Projekten unterstützt, die Kompetenzen zahlreicher Trägerschaften erweitert und die Vernetzung unter den Institutionen verstärkt werden.<sup>31</sup>

Die Regelung für den Kanton Zug beschränkt sich freilich nicht auf die Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben. Denkbar wären auch Programme in anderen Lebensbereichen.

§ 3 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs entspricht der Regelung von § 2 des Gesetzes über die Förderung des kulturellen Lebens vom 25. März 1965 (BGS 421.1). Ob und inwieweit für Förderungsbeiträge auch Erträge von Stiftungen und Fonds eingesetzt werden können, ist vom Regierungsrat jeweils im Einzelfall zu entscheiden.

#### 4.5 Kanton (§ 4)

Da die Direktionen mit ihren eigenen Gegebenheiten und Ressourcen am besten vertraut sind, soll die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes grundsätzlich dezentral in den einzelnen Direktionen erfolgen (§ 4 Abs. 1). Damit lassen sich Synergien mit den sonstigen Aufgaben in den einzelnen Direktionen herstellen, indem die Thematik in die laufenden Geschäfte bzw. ins Tagesgeschäft einfließen und mit den Fachgebieten sowie dem Fachwissen der einzelnen Direktionen verbunden werden kann. Der Regierungsrat wird bei der nächsten Personalverordnungsrevision aufnehmen, dass das Personalamt verantwortlich ist für die personalrechtliche Umsetzung des Gesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann. Es hat eine verwaltungsinterne Koordinationspflicht.

Eine derartige Regelung wäre freilich unvollständig, wenn nicht eine Stelle mit der Koordination der Umsetzungsbestrebungen betraut würde. Da die Direktion des Innern bislang mit den Gleichstellungsaufgaben betraut war, drängt es sich zur Wahrung der Kontinuität auf, die Koordinationsaufgabe bei der Direktion des Innern anzusiedeln (§ 4 Abs. 2). Als Koordinationsaufgabe zu nennen ist beispielsweise die Prüfung der Wirksamkeit der Massnahmen nach den üb-

---

<sup>29</sup> Vgl. etwa den unter FN 28 erwähnten Leitfaden.

<sup>30</sup> Die durch den Bund unterstützten Projekte können unter [www.topbox.ch](http://www.topbox.ch) aufgerufen werden.

<sup>31</sup> Vgl. Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKf, Webpublikation zur Frauenpolitik und Gleichstellung in der Schweiz 2001-2013/14, Ziff. 2.1: Gleiche Rechte für Frau und Mann, Gleichstellungspolitik, S. 7 f.

lichen Standards.<sup>32</sup> Weitere Koordinationsaufgaben der Direktion des Innern sind insbesondere:<sup>33</sup>

- Betreuung der Gesetzgebung im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann;
- Überprüfung der kantonalen Gesetzgebung auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 8 Abs.3 BV und § 5 Abs. 2 KV sowie Art. 2 Bst. a CEDAW;
- Stellungnahme zu Vorlagen, welche die Frage der Gleichstellung von Frau und Mann betreffen;
- Pflege des Erfahrungs- und Fachaustauschs mit den Gleichstellungsstellen von Bund und Kantonen;
- Vertretung des Kantons in der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG).

#### **4.6 Gemeinden (§ 5)**

Dem verfassungs- und völkerrechtlichen Gleichstellungsgebot unterworfen sind nicht nur der Bund und die Kantone, sondern auch die Gemeinden. Dies wird in § 5 Gesetzentwurf deklaratorisch festgehalten. Gemäss dem den Kanton Zug betreffenden Bundesgerichtsentscheid BGE 137 I 317 Erw. 3.1 bedarf es auch auf Gemeindeebene gezielter Massnahmen, um stereotype Rollenbilder und gesellschaftlich institutionalisierte Verhaltensmuster und damit einhergehende Benachteiligungen zu beseitigen. Dass die Gemeinden zur Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann die erforderlichen und wirksamen Massnahmen ergreifen müssen, wird in § 5 Abs. 1 und 2 Gesetzentwurf aufgenommen. Da insoweit eine Verpflichtung der Gemeinden besteht, wird der Gemeinderat als zuständige Behörde bezeichnet (§ 4 Abs. 2). Als Gemeinden im Sinne des Gesetzentwurfs gelten die Einwohnergemeinden, die Bürgergemeinden, die Kirchgemeinden sowie die Korporationsgemeinden<sup>34</sup>.

#### **5. Finanzielle Auswirkungen**

Das Gleichstellungsgesetz verankert wesentliche Grundsätze für die Erfüllung des Gleichstellungsauftrags. Um die Gleichstellung im Kanton Zug zu verwirklichen, bedarf es der entsprechenden Personalressourcen. Nach § 4 Abs. 2 des Entwurfes kommen der Direktion des Innern im Bereich der Gleichstellungstätigkeiten vielfältige Aufgaben zu, die mittelbar eine verfassungs- und völkerrechtliche Grundlage haben. Um diese unabdingbaren Aufgaben auch tatsächlich erfüllen zu können, ist mit einem personellen Aufwand von 0,8 Personalstellen zu rechnen. Aufgrund des Entlastungsprogramms beantragt der Regierungsrat jedoch keine zusätzlichen Mittel.

---

<sup>32</sup> Das Einholen von Studien wird in Ziff. 8 lit. c des Regierungsratsbeschlusses vom 9. April 2013 als staatliche Aufgabe auf dem Gebiet der Gleichstellung von Frau und Mann vorgesehen.

<sup>33</sup> Vgl. auch Regierungsratsbeschluss vom 9. April 2013 an.

<sup>34</sup> § 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz; BGS 171.1).



Die Massnahmen gemäss § 2 sowie die Beiträge für Förderungsprogramme gemäss § 3 haben keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Ihre Finanzierung ist ihm jeweiligen Antrag bzw. Beschluss auszuweisen.

## **6. Zeitplan**

April 2016	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Juni 2016	Staatwirtschaftskommission
August 2016	Kantonsrat, 1. Lesung
Oktober 2016	Kantonsrat, 2. Lesung
Oktober 2016	Publikation Amtsblatt
Dezember 2016	Ablauf Referendumsfrist
Januar 2017	Inkrafttreten

## **7. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,  
auf die Vorlage Nr. 2603.2 - 15129 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 22. März 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart