



**Gesetz
über die Gleichstellung von Frau und Mann
(Gleichstellungsgesetz, GIG-ZG)**

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 16. Juni 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission betreffend Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann hat die Vorlage des Regierungsrates vom 22. März 2016 (Vorlage Nr. 2603.1 - 15128) in der Sitzung vom 16. Juni 2016 behandelt. Frau Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard hat die Vorlage in der Kommission vertreten. Ausserdem standen für weitere Ausführungen und Auskünfte Franziska Bitzi Staub (Generalsekretärin) und Manuela Leemann (Juristische Mitarbeiterin) zur Verfügung.

Der Bericht der Vorberatenden Kommission ist wie folgt gegliedert:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Beschluss
4. Detailberatung
5. Antrag

1. Ausgangslage

Am 26. September 1991 beschloss der Kantonsrat im Nachgang zur Revision der Kantonsverfassung (KV/ZG), bei welcher mit § 5 ein Gleichberechtigungsartikel eingefügt wurde, die Schaffung eines Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Zug, befristet bis Ende 1995. Nach Nichtverlängerung des Büros beschloss der Kantonsrat am 26. November 1998 - initiiert durch parlamentarische Vorstösse - die Bildung einer auf vier Jahre befristeten Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann. Die Kommission nahm ihre Tätigkeit im August 1999 auf und wurde 2002 und 2006 um jeweils weitere vier Jahre verlängert. Mit Beschluss vom 28. Oktober 2010 sprach sich der Kantonsrat mit 37:36 Stimmen gegen die Vorlage des Regierungsrates für eine auf acht Jahre befristete Weiterführung der neu als «Kommission für Chancengleichheit von Frau und Mann» bezeichneten Kommission aus, womit die Weiterführung der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann ersatzlos abgeschafft wurde. Dagegen erhoben die Alternative - die Grünen Zug, die CSP Zug, die SP Zug, die Juristinnen Schweiz, OFRA Zug, der Gewerkschaftsverbund Kanton Zug und zwölf Einzelpersonen Beschwerde beim Bundesgericht.

Das Bundesgericht hielt im Entscheid 1C_549/2010 vom 21. November 2011 fest, dass der Kanton Zug zu Recht nicht behauptete, das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann sei bereits erreicht und es bestehe keinerlei Handlungsbedarf mehr. Wie in anderen Kantonen gäbe es auch im Kanton Zug trotz erheblicher Fortschritte weiterhin gewichtige Ungleichheiten. Sowohl Art. 8 Abs. 3 Satz 2 der Bundesverfassung (BV), § 5 Abs. 2 KV/ZG als

auch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau (CEDAW) enthielten einen klaren Auftrag an Bund und Kantone, 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 stehe ihnen nur bei der Frage zu, wie sie diesen Auftrag erfüllen; dagegen ist das Ob verfassungs- und völkerrechtlich vorgegeben. Weiter ergänzt das Bundesgericht, dass die Verpflichtung, zur Herstellung von tatsächlicher Gleichheit tätig zu werden, gewisse institutionelle und organisatorische Vorkehrungen voraussetzt. So muss bestimmt werden, welche staatlichen Stellen zur Förderung der Gleichstellung berufen sind, welche Kompetenzen ihnen hierbei zustehen und über welche personellen und finanziellen Ressourcen sie verfügen.

Zur Erfüllung der bundesgerichtlichen Vorgaben entschied sich der Regierungsrat gegen die Schaffung einer zentralen Stelle für Angelegenheiten in Bezug auf die Gleichstellung von Frau und Mann und für eine dezentrale Umsetzung in den einzelnen Direktionen. Für die Umsetzung wurde das Gleichstellungsgesetz erarbeitet, welches vorliegend besprochen wird. Gestützt auf dieses Gleichstellungsgesetz kann der Regierungsrat Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann bestimmen, die von den Direktionen umgesetzt werden sollen.

2. Eintretensdebatte

Frau Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard wurde von der Kommission zur Vorlage befragt. Anschliessend führte der Kommissionspräsident durch die Eintretensdebatte.

Während der Debatte betonte die Regierungsrätin, dass der Regierungsrat gestützt auf den vorliegenden Gesetzesentwurf nur kantonale Massnahmen bestimme und die Gemeinden die Massnahmen in ihrem Tätigkeitsgebiet selber zu bestimmen hätten. Eine allfällige Kostenfolge für die Gemeinden ergäbe sich folglich nur durch die von ihnen bestimmten Massnahmen. Auf kantonaler Ebene habe der Regierungsrat einen Massnahmenkatalog entworfen, der keine finanziellen Auswirkungen nach sich ziehe. Im Weiteren wurden in der Eintretensdebatte die staatliche Verpflichtung zum Tätigwerden sowie der gesetzgeberische Handlungsbedarf diskutiert. Die Positionen der Kommissionsmitglieder können in drei Gruppen unterteilt werden:

- Ein Teil der Kommissionsmitglieder erachtet den Erlass eines Gesetzes als notwendig, um Gleichstellungsmassnahmen umsetzen zu können. Der Kanton habe aufgrund der Bundes- und Kantonsverfassung sowie dem CEDAW einen Auftrag, tätig zu werden. Dies sei vom Bundesgericht bestätigt worden. Dafür brauche es einen Kantonsratsbeschluss oder ein Gesetz. Der Kanton könne nicht einfach untätig bleiben. Für die Erfüllung des bundesgerichtlichen Auftrags sei der Regierungsrat zum Schluss gekommen, dass es im Kanton Zug ein Gesetz brauche. Der vorliegende Gesetzesentwurf sei sehr schlank, umfasse einen grossen Handlungsbereich und gäbe dem Regierungsrat die Möglichkeit, Fortschritte bei der Gleichstellung zu erzielen. Der vom Regierungsrat gestützt auf den Gesetzesentwurf entworfene Massnahmenplan sei ein taugliches Mittel, die Fortschritte auch wirklich zu implementieren. Zudem würden die Gemeinden, für die der Verfassungsauftrag ebenfalls gelte, auch vom Gesetz erfasst. Somit müsse nicht jede Gemeinde für sich einen Beschluss fassen.

- Ein anderer Teil der Kommissionsmitglieder erachtet Gleichstellungsmassnahmen zwar als nötig, findet aber, dass es kein Gesetz brauche, um das Bundesgerichtsurteil umzusetzen. Die Bundesverfassung gelte auch für den Kanton Zug. Gemäss Bundesgerichtsurteils sei der Kanton Zug aufgrund von Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV i.V.m. § 5 Abs. 2 KV/ZG und Art. 2 lit. a CEDAW verpflichtet, einen Ersatz für die bisherige Kommission für die Gleichstellung bzw. die Chancengleichheit von Frau und Mann vorzusehen. Dagegen lasse sich aus den genannten Bestimmungen keine Verpflichtung zu einer bestimmten institutionellen Massnahme ableiten. Aus den Erwägungen des Bundesgerichts gehe nicht hervor, dass es ein Gesetz brauche. Der breite Ermessensspielraum sei mit dem Massnahmenplan erfüllt. Die zur Umsetzung des Massnahmenplans verantwortlichen Personen könnten bezeichnet werden, ohne dass ein Gesetz geschaffen werden müsse. Alternativ könnten die Gleichstellungsaufgaben auch von einer bestehenden Fachstelle übernommen werden. Entsprechende Stellen gäbe es bereits (z.B. Ombudsstelle in Bezug auf eine andere Thematik).
- Ein dritter Teil der Kommissionsmitglieder ist der Auffassung, dass Gleichstellungsmassnahmen durch den Staat grundsätzlich nicht nötig seien und es deshalb kein Gesetz brauche. Zur Begründung wird angefügt, dass in den letzten Jahren in der rechtlichen Gleichstellung enorme Fortschritte erzielt worden seien. Im Massnahmenkatalog würden Massnahmen - wie die Lohngleichheit beim Kanton - aufgeführt, die heute eine Selbstverständlichkeit seien. Die heute noch bestehenden Ungleichheiten seien ein gesellschaftliches Problem, das nicht durch weitere gesetzgeberische Tätigkeiten gelöst werden könne. Wichtig sei, dass bei der Berufswahl für beide Geschlechter Wahlfreiheit und keine geschlechtsspezifische Benachteiligung bestehe. Obschon aber z.B. in der Informatik weniger Frauen tätig seien, obliege es nicht dem Staat, Vorgaben zu machen. Dies müsse durch die Wirtschaft geregelt werden, wie auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. So sei es auch bei der politischen Partizipation, wo die Verantwortung bei der Gesellschaft und den Parteien liege. Wenn ein Gesetz für die Gleichstellung von Frau und Mann geschaffen werde, entstehe nur ein «Papiertiger», der nicht umgesetzt werden könne. So könne das Ziel, die Gleichstellung von Frau und Mann, nicht verbessert werden.

3. **Beschluss**

Die Kommission beschliesst mit 6:8 Stimmen bei einer Enthaltung, auf die Vorlagen Nr. 2603.1 - 15128 und 2603.2 - 15129 des Regierungsrates betreffend Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann **nicht einzutreten**.

4. **Detailberatung**

Die Kommission diskutiert, ob trotz ihres Beschlusses auf Nichteintreten eine Detailberatung durchgeführt werden soll für den Fall, dass der Kantonsrat auf die Vorlagen des Regierungsrates eintreten sollte. Konsequenterweise wird vorderhand auf eine Detailberatung verzichtet.

5. Antrag

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 6:8 Stimmen bei einer Enthaltung auf die Vorlagen des Regierungsrates (Vorlagen Nr. 2603.1 - 15128 und 2603.2 - 15129) vom 22. März 2016 **nicht einzutreten**.

Zug, 16. Juni 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Beat Sieber

Kommissionsmitglieder:

Sieber Beat, Cham, Präsident
Abt Daniel, Baar
Bühler Olivia, Cham
Brunner Philip C., Zug
Dittli Laura, Oberägeri
Haas Esther, Cham
Helbling Karin, Hünenberg
Hess-Brauer Iris, Unterägeri
Nussbaumer Karl, Menzingen
Odermatt Anastas, Steinhausen
Riedi Beni, Baar
Rüegg Richard, Zug
Stocker Cornelia, Zug
Umbach Karen, Zug
Weber Florian, Walchwil