



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

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 24. August 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2603.2 - 15129 an zwei Sitzungen am 6. Juli und 24. August 2016 beraten. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Zusätzliche Abklärungen
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Antrag

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hatte sich am 28. Oktober 2010 gegen eine Weiterführung der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann entschieden. Gegen diesen Beschluss wurde Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht, welches mit Urteil vom 21. November 2011 die Beschwerde im Sinne der Erwägungen abgewiesen hat, soweit es darauf eingetreten ist.

Das Bundesgericht hat allerdings festgehalten, dass der Kanton Zug verfassungstechnisch zwar nicht zur Wiederherstellung bzw. Schaffung einer Gleichstellungskommission oder -fachstelle verpflichtet sei, allerdings sei er gemäss Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung¹ und § 5 Abs. 2 der Kantonsverfassung² verpflichtet, eine Ersatzlösung für die bisherige Kommission für die Gleichstellung bzw. die Chancengleichheit von Frau und Mann zu treffen.

Für die Details zur Vorlage wird auf den Bericht des Regierungsrats Nr. 2603.2 - 15129 verwiesen. Die vorberatende Kommission ist gemäss ihrem Bericht Nr. 2603.3 - 15208 mit 8 Nein- zu 6 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung nicht auf die Vorlage eingetreten.

2. Zusätzliche Abklärungen

Der Regierungsrat schreibt auf Seite 16 seines Berichtes, dass mit einem personellen Aufwand von 0,8 Personalstellen zu rechnen sei. Aufgrund des Entlastungsprogramms 2015–2018 beantragt er jedoch keine finanziellen Mittel. Die Stawiko kann diese Aussage nicht ohne weiteres nachvollziehen. Grundsätzlich haben alle neuen Aufgaben direkte oder indirekte finanzielle Auswirkungen und binden Ressourcen. Die Stawiko hat an der ersten Sitzung verschiedene

¹ 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.

² Der Kanton fördert die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau.

Fragen gestellt, die von der Direktion des Innern mit Schreiben vom 17. August 2016 beantwortet worden sind:

- 1) *Welche finanziellen Mittel sind im Globalbudget des Direktionssekretariats der Direktion des Innern im Jahr 2016 eingestellt für die Zielsetzung «Massnahmen im Bereich Gleichstellung von Frau und Mann erarbeiten und umsetzen»?*

Die Direktion des Innern hat im Budget 2016 für die Fachgruppe Gleichstellung (Konto: Dienstleistungen Dritter diverse) 40 000 Franken eingestellt. Bis jetzt gab es im Jahr 2016 noch keine Ausgaben. Die vom Regierungsrat vorgesehenen Massnahmen sollen kostenneutral umgesetzt werden. Aus diesem Grund sind in der Kantonsratsvorlage weder finanzielle Auswirkungen auf den Kanton oder die Gemeinden noch Anpassungen von Leistungsaufträgen aufgeführt.

- 2) *Wir bitten um eine Abschätzung der Personalressourcen in der ganzen kantonalen Verwaltung, die für die Umsetzung der Massnahmen im Bereich Gleichstellung im Jahr 2016 eingesetzt werden. Die Stawiko wünscht keine aufwendigen Analysen, sondern die Angabe einer realistischen Grössenordnung in Vollzeitäquivalenten.*

Der Aufwand im Jahr 2016 für die Umsetzung der Massnahmen im Bereich Gleichstellung aufgrund einer Umfrage bei den Direktionen wie folgt angegeben werden:

Direktion	DI	GD	BD	FD	VD	SD	DBK	Total
Vollzeitäquivalent	5 %	1 %	0.25 %	1 %	1.75 %	0 %	0 %	9 %

- 3) *Wir bitten um Zustellung des Massnahmenplans (allenfalls auch als Entwurf)?*

Der Regierungsrat hat den Entwurf des Massnahmenplans an seiner Sitzung vom 17. Mai 2016 in erster Lesung verabschiedet. Die zweite Lesung des Regierungsrates zur Verabschiedung des definitiven Massnahmenplans ist nach Verabschiedung des Gleichstellungsgesetzes geplant. Die Stawiko hat den Entwurf des Massnahmenplans vom 17. Mai 2016 zur Kenntnis genommen.

- 4) *Ist für die Umsetzung dieser Massnahmen zwingend ein Gesetz notwendig oder wäre auch eine Verordnung oder ein Beschluss des Regierungsrats zielführend?*

Obwohl im Entwurf des Massnahmenplans vorgesehen ist, dass die Gleichstellungsmassnahmen ohne Kostenfolge beschlossen werden, ist der Erlass eines Gesetzes notwendig. Die Direktion des Innern hat dazu auf das Kurzgutachten zur Frage der gesetzlichen Grundlage für die Arbeiten der Fachgruppe «Gleichstellung von Mann und Frau» im Kanton Zug von Prof. Dr. iur. Kurt Pärli vom Februar 2014 verwiesen, das der Stawiko bei der Beratung vorlag.

Das Gutachten kommt in Randziffer 72 zu folgendem Schluss: «Nach dem Legalitätsprinzip sind Fragen von grosser politischer Bedeutung in einem Gesetz im formellen Sinne zu verankern. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall gegeben. Der Zuger Kantonsrat ist das formell zuständige Organ für die die Umsetzung des Gleichstellungsauftrages. Zum gleichen Ergebnis führt auch der Grundsatz der «Parallelität der Rechtsformen». Der Grundsatz besagt, dass eine Behörde ihre Anordnungen nur in der Form gültig ändern an, in der sie erlassen wurden. Bekanntlich hat der Kantonsrat formal gültig entschieden, die Gleichstellungsarbeit im Kanton Zug sei nicht weiterzuführen. Folglich kann nur der Kantonsrat einen anderslautenden Entscheid fällen.»

In Randziffer 73 wird erwähnt, dass der Regierungsrat als oberste vollziehende Behörde des Kantons Zug ermächtigt ist, auf dem Verordnungsweg den verfassungsmässigen Zustand wieder herzustellen. Die entsprechende Verordnung ist jedoch zeitlich zu befristen, so dass der formell zuständigen Zuger Kantonsrat erneut über die Frage beraten und entscheiden kann,

wie im Kanton Zug die Massnahmen zur Herstellung rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung zwischen den Geschlechtern ausgestaltet sein sollen.

- 5) *Für die Einwohner- Kirch-, Bürgergemeinden und Korporationsgemeinden gelten §§ 1 und 2 des Gesetzes analog. Mit welchen finanziellen Auswirkungen haben diese Körperschaften zu rechnen?*

Die Kompetenz zur Umsetzung des Gleichstellungsauftrags liegt auf Gemeindeebene bei den Gemeinden. Sie bestimmen die Massnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann im Rahmen von § 5 selber und können somit auch die damit zusammenhängenden Kosten planen. Der vom Regierungsrat entworfene Massnahmenkatalog betrifft nur die Massnahmen für den Kanton. Welche Massnahmen in der Gemeinde sinnvoll sind, kann der Kanton nicht bestimmen.

- 6) *Wir bitten um Zustellung des Schreibens der Finanzdirektion betreffend gebundene Ausgaben vom 20. Dezember 2012.*

Die Stawiko hat dieses Schreiben zur Kenntnis genommen. Darin hat die Finanzdirektion festgehalten, dass es sich bei den Ausgaben für die Gleichstellung bzw. Chancengleichheit von Frau und Mann um neue Ausgaben gemäss § 25 Abs. 1 Finanzhaushaltgesetz (FHG; BGS 611.1) handelt, da bezüglich Höhe, Zeitpunkt der Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. Aus diesem Grund ist es notwendig, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, wenn diesbezügliche Ausgaben getätigt werden sollen. Eine Verordnung oder ein Beschluss des Regierungsrats ist nur dann zielführend, wenn damit keine finanziellen Auswirkungen verbunden sind.

3. Eintretensdebatte

Die Stawiko hat sich nochmals vertieft mit der Frage beschäftigt, ob für die Erfüllung des Bundesgerichtsurteils tatsächlich ein Gesetz notwendig sei. Dafür wurden sowohl das Urteil selbst als auch das in Kapitel 2 zitierte Kurzgutachten von Prof. Pärli herangezogen. Dort ist in Randziffer 17 nämlich auch erwähnt, dass sich eine Verpflichtung zu einer bestimmten Form solcher Massnahmen weder der Verfassung noch dem UNO-Übereinkommen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) entnehmen lasse. Auch wenn die Schaffung spezieller Fachstellen oder Kommissionen in den Kantonen weit verbreitet sei, sei nicht ausgeschlossen, dass der Gleichstellungsauftrag auch ohne gesetzgeberische Massnahmen umgesetzt werden könne, etwa indem jede Direktion in ihrem Zuständigkeitsbereich für die Gleichstellung von Frau und Mann zu sorgen hätte.

Die Stawiko weist darauf hin, dass ein neues Gesetz grundsätzlich immer Folgekosten auslöst und Ressourcen bindet, auch wenn der Regierungsrat versichert, dass mit dem in Arbeit befindlichen Massnahmenkatalog keine zusätzlichen Kosten verbunden sind. Es ist der Stawiko jedoch ein Anliegen, die Kostenfolge kontrollieren zu können. Eine Lösung auf dem Verordnungsweg birgt für den Kanton aus Sicht der Stawiko ein grösseres Kostenrisiko.

Schlussendlich ist die Stawiko grossmehrheitlich zur Überzeugung gelangt, dass ein schlankes Gesetz das richtige Instrument ist, um dem Regierungsrat eine klare Leitlinie für die Umsetzung seiner Massnahmen vorzugeben.

Die Stawiko ist mit 5 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung auf die Vorlage eingetreten.

4. Detailberatung

Die Detailberatung wurde aufgrund der Vorlage 2603.2 - 15129 vorgenommen. Die Anträge der Stawiko sind in der beiliegenden Synopse übersichtlich dargestellt.

Zu § 1 Abs. 1 wurde der Antrag gestellt, den Zusatz «...in allen Lebensbereichen» zu ersetzen mit der Formulierung von Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung: «... vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit». Die vom Regierungsrat beantragte Formulierung sei zu umfassend und könne dazu führen, dass noch weitere Lebensbereiche dazukommen. Es sei sinnvoll, eine Kongruenz zur Bundesverfassung herzustellen.

→ Die Stawiko beantragt mit 6 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung folgende Formulierung von § 1 Abs. 1:

«Dieses Gesetz bezweckt die Verwirklichung der rechtlichen und der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann ~~in allen Lebensbereichen~~ im Sinne der Bundesverfassung.»

Zu § 2 Abs. 1 wurde der Antrag gestellt, die Forderung nach «wirksamen» Massnahmen ersatzlos zu streichen. Es sei nicht von vornherein bekannt, ob eine bestimmte Massnahme wirksam sei oder nicht. Dazu müssten bereits im Vorfeld Abklärungen und Untersuchungen angestellt werden, die Kosten auslösen könnten.

Dem wurde entgegengehalten, dass die Wirksamkeit von Massnahmen ein wichtiges Kriterium bei der Beurteilung von Massnahmen sei. Ausserdem bilde diese Voraussetzung eine einschränkende Hürde für den Regierungsrat, was im Sinne der Stawiko sein müsse, wenn damit Folgekosten vermieden werden könnten. Es sollten nur Massnahmen ergriffen werden, die dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung dienen und entsprechend wirksam sind. Die Wirksamkeit müsse ja gemäss Abs. 2 beurteilt werden, bevor eine neue Massnahme bestimmt werden könne. Aufgrund der nachfolgenden Diskussion zu Abs. 2 wurde der Antrag zu Abs. 1 zurückgezogen.

Zu § 2 Abs. 2 wurde der Antrag auf ersatzlose Streichung gestellt. Wenn die Bestimmung belassen wird, führt das unweigerlich zu Folgekosten, weil dann Untersuchungen und Analysen angestellt werden müssten, um die Gesetzesbestimmung zu erfüllen. Auch wenn der Regierungsrat davon ausgeht, dass solche Untersuchungen intern und ohne zusätzliche Ressourcen vorgenommen werden können, ist hier die Stawiko skeptisch. Wir befürchten, dass dazu schnell und gern eine externe Expertenmeinung angefordert würde. Die Verwaltung könnte sich dabei auf den gesetzlichen Auftrag stützen und belegen, dass es sich um eine gebundene Ausgabe handelt, die dem Kantonsrat unter dem Regime der Globalbudgets verborgen bleiben könnte.

Dem wurde entgegengehalten, dass Abs. 2 die logische Folge von Abs. 1 sei. Ohne eine Prüfung könne die Wirksamkeit doch gar nicht beurteilt werden.

→ Die Stawiko beantragt mit 5 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, § 2 Abs. 2 ersatzlos zu streichen.

Zu § 2 Abs. 3 (neu) wurde der Antrag gestellt, einen neuen Absatz aufzunehmen, der in Analogie zu § 3 Abs. 2 explizit regelt, dass der Kantonsrat die finanziellen Auswirkungen von Massnahmen bewilligen muss. Dieser Budgetvorbehalt ist wichtig, damit der Regierungsrat nicht eigenmächtig Massnahmen beschliessen kann, die zwar dem Wortlaut des Gesetzes entsprechen, aber grosse finanzielle Auswirkungen zur Folge haben könnten. Mit dieser Bestimmung verfügt der Kantonsrat über ein einschränkendes Steuerungsinstrument, das auch der Transparenz dient.

Dem wurde entgegengehalten, dass für alle Ausgaben immer ein Budgetkredit notwendig sei und dass dies nicht noch speziell im Gesetz erwähnt werden müsse.

→ Die Stawiko beantragt mit 6 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, folgenden § 2 Abs. 3 (neu):

«Der Kantonsrat beschliesst die finanziellen Mittel für die vom Regierungsrat bestimmten Massnahmen im Rahmen des jährlichen Budgets.»

Zu § 3 Abs. 1 wurde der Antrag gestellt, die Kann-Bestimmung durch eine Muss-Bestimmung zu ersetzen. Der Regierungsrat soll tätig werden müssen, um dem Ziel der tatsächlichen Gleichberechtigung näher zu kommen. Das dürfe auch etwas kosten. Dabei ist der Regierungsrat nicht völlig frei, denn der Kantonsrat muss gemäss Abs. 2 im Rahmen der Budgetberatung solche Beträge genehmigen und kann somit steuernd eingreifen.

Dem wurde entgegengehalten, dass bei einer Muss-Bestimmung ein Rechtsanspruch entstehe, auf die sich einzelne Institutionen berufen können. Es müsse mit Rechtsstreitigkeiten gerechnet werden. Ausserdem sei es für die Stawiko und den Kantonsrat schwierig, solche Beträge für Einzelmassnahmen in einem Globalbudget zu erkennen und das Budget entsprechend zu kürzen. Der Antrag wurde mit 6 Nein- zu 1 Ja-Stimme ohne Enthaltung abgelehnt.

Zu § 3 Abs. 2 wurde der Antrag gestellt, den Verweis auf andere zur Verfügung stehende Mittel zu streichen. Es werde sonst suggeriert, dass Beiträge auch zu Lasten des Lotteriefonds gesprochen werden könnten. Der Finanzdirektor hat uns versichert, dass mit dem Begriff «Fonds» nicht der Lotteriefonds gemeint sein, sondern andere, vor allem private Fonds, die wünschten, Massnahmen im Bereich der Gleichstellung finanziell zu unterstützen. Solche Möglichkeiten sollten nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

→ Die Stawiko beantragt mit 6 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung folgende Formulierung von § 3 Abs. 2:

«Die finanzielle Unterstützung erfolgt im Rahmen der vom Kantonsrat alljährlich mit dem ~~Veranschlag~~ Budget zu bewilligenden Kredite oder durch ~~andere~~ von Dritten zur Verfügung ~~stehende~~ gestellte zweckgebundene Mittel. (~~Erträge von Stiftungen, Fonds usw.~~)»

Zu § 4 Abs. 1 wurde kein Antrag gestellt. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass es sich hier um den Nachvollzug des vom Regierungsrat bereits gefassten Grundsatzentscheids geht, dass die Massnahmen dezentral in den einzelnen Direktionen umgesetzt werden müssen. Dies wird von der Stawiko unterstützt.

Zu § 4 Abs. 2 wurde der Antrag auf ersatzlose Streichung gestellt. Koordinationsaufgaben seien grundsätzlich nicht output-orientiert und würden in erster Linie Kosten verursachen, ohne dass ein konkreter Nutzen entstehe.

Der Finanzdirektor verwies auf Seite 16 des regierungsrätlichen Berichts. Dort sind die Koordinationsaufgaben aufgeführt. Es gehe darum, die einzelnen vom Regierungsrat bestimmten Massnahmen koordiniert umzusetzen und sicherzustellen, dass überall die gleichen Standards angewendet werden. Weiter muss der interkantonale Erfahrungs- und Fachaustausch gepflegt werden und schliesslich geht es um die Vertretung des Kantons in der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten.

Der Antrag wurde mit 4 Nein- zu 3 Ja-Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.

Zu § 5 Abs. 1 wurde der Antrag auf ersatzlose Streichung gestellt. Die Gemeinden sollten durch dieses Gesetz nicht verpflichtet werden. Die in § 5 Abs. 1 erwähnte Analogie zu § 2 bedeutet, dass der Gemeinderat Massnahmen auf Gemeindeebene zu bestimmten hat. Und ein-

zelne Gemeinden haben solche Massnahmen bereits umgesetzt, auch ohne Verpflichtung der kantonalen Gesetzgebung.

Dem wurde entgegengehalten, dass die Gemeindeautonomie in jedem Fall gewahrt bleibe, denn sie behalten die Kompetenz zur Umsetzung des Gleichstellungsauftrags und sie bestimmen somit auch die dadurch allenfalls verursachten Kosten. Der vom Regierungsrat entworfene Massnahmenkatalog betrifft nur die Massnahmen für den Kanton. Welche Massnahmen in der Gemeinde sinnvoll sind, kann der Kanton nicht bestimmen.

Aber selbstverständlich gilt Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung auch für die Gemeinden. Prof. Pärli erwähnt in Randziffer 18 seines Gutachtens Folgendes: «Ob der Kanton Zug Massnahmen zu ergreifen hat, steht nach diesem bundesgerichtlichen Entscheid nicht zur Disposition. Ein Ermessensspielraum kommt dem Kanton Zug jedoch bei der Frage zu, wie der Auftrag zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung umgesetzt werden kann.»

Der Finanzdirektor hat uns darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht immer einen konkreten Einzelfall beurteilt (in diesem Fall eine Beschwerde gegen den Kanton Zug), dass die Schlussfolgerungen für den beurteilten Bereich aber auch für andere Institutionen, also die Gemeinden, analog gelten. Durch § 5 werden die Gemeinden dahingehend unterstützt, dass sie keine eigene gesetzliche Grundlage schaffen müssen.

Der Antrag wurde mit 4 Nein- zu 3 Ja-Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen 5 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, auf die Vorlage Nr. 2603.2 - 15129 einzutreten und ihr mit den von der Stawiko beantragten Änderungen gemäss Detailberatung zuzustimmen.

Unterägeri, 24. August 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Die Präsidentin: Gabriela Ingold

Beilage:

- Spezial-Synopse (zweispaltig)