



Direktion des Inneren
des Kantons Zug
Postfach 146
6301 Zug
manuela.leemann@zg.ch
Zug, 24. Mai 2015

Vernehmlassungsantwort zum Erlass eines Gesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG-ZG)

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns im Schreiben vom 4. März 2015 eingeladen, zur Gesetzesvorlage über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG-ZG) Stellung zu nehmen. Dieser Aufforderung folgen wir gerne innerhalb der vorgegebenen Frist.

Der Regierungsrat weist in seinem Bericht und Antrag zum Gleichstellungsgesetz vom 3. März 2015 darauf hin, dass bezüglich der Gleichstellung von Frau und Mann in vielen Bereichen Handlungsbedarf bestehe, so etwa nennt er die Lohn- und Bildungsunterschiede, die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben für Mütter und Väter, sowie Ungleichheiten bezüglich der Vertretung der Frauen in der Politik. Trotz der Fortschritte bezüglich der formalen Ungleichbehandlungen sei in vielen Bereichen die tatsächliche Gleichstellung noch nicht realisiert. Wir teilen diese Einschätzung des Regierungsrates ausdrücklich, dass in den genannten Handlungsfeldern Aktivitäten zur Erreichung der Gleichstellung gefragt sind. Gleichzeitig bedauern wir, dass die Regierung versäumt, glaubhaft, konkret und konsequent aufzuzeigen, wie der Handlungsbedarf effektiv umgesetzt werden soll. Wir weisen darauf hin, dass zur Erreichung des Ziels der Gleichstellung die Nennung und Formulierung konkreter Massnahmen angezeigt ist, was sowohl im Erlassentwurf als auch im zugehörigen Bericht des Regierungsrats leider nicht der Fall ist. Auch erachtete es der Regierungsrat nicht für notwendig, einen Massnahmenplan vorzulegen. In der vorliegenden allgemeinen Formulierung von Gesetz und Bericht vermischen wir ausdrücklich die Verbindlichkeit, und damit den spürbaren echten Willen der Regierung, konkrete Massnahmen zur Umsetzung der Gleichstellungsziele zu ergreifen. Mit der Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann bekennen wir uns letztlich auch zu Menschenrechten, Demokratie und zu Nachhaltigkeit!



Ein Blick über die Kantonsgrenzen hinaus – weitere Modelle

Der Kanton Zug steht als Akteur der öffentlichen Hand nicht alleine. Als Vorbild für Massnahmen im Bereich Gleichstellung verweisen wir etwa auf die Strategie des Europarats zur Geschlechtergleichheit 2014-2017 (Council of Europe, Gender Equality Strategy 2014-2017, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf). Als Modell oder Vorbild in der schweizerischen Lokalpolitik könnte der Aktionsplan 2009-2012, sowie der folgende Aktionsplan 2015-2018 der Stadt Bern herangezogen werden (<http://www.bern.ch/stadtverwaltung/prd/gleichstellung/aktionsplan>). Die Massnahme der ersten Phase der Stadt Bern galt als Pionierprojekt, dem andere Schweizer Städte gefolgt sind. Der Aktionsplan 2015-2018 legt sechs Schwerpunktbereiche fest, in denen sich die Stadt Bern konkrete Gleichstellungsziele setzt. Der Zielkatalog beinhaltet ebenso die Zuständigkeiten und Zeitpläne der Umsetzung. Die zuständigen Dienststellen dokumentieren den Umsetzungsprozess und koordinieren diesen mit der Fachstelle für Gleichstellung, welche zuhänden des Gemeinderats Bericht erstattet und evaluiert. Was auf kommunaler Ebene gilt, kann und muss mit den entsprechenden Zuständigkeiten analog auf kantonaler Ebene konzipiert und umgesetzt werden. (Was für eine Stadt mit 140'000 EinwohnerInnen konzipiert ist, wäre schliesslich sicher auch für einen Kanton mit rund 120'000 Personen anwendbar.) Dies ergibt sich namentlich auch aus dem einschlägigen Bundesgerichtsurteil vom 21. November 2011.

Regierungsrätliche Vorschläge: Notwendig, aber noch nicht hinreichend

Dass es dringend notwendig erscheint, sich bei uns im Kanton Zug für die Gleichstellung einzusetzen, zeigt der im regierungsrätlichen Bericht ebenfalls dargestellte kurze historische Abriss (Bericht S. 7, 2.4.) über die Gleichstellungstätigkeiten im Kanton Zug, welche auf kantonaler Ebene 2010 mit der Abschaffung der Kommission für Gleichstellung von Frau und Mann endete. Das Bundesgericht hielt am 21. November 2011 betreffend der Beschwerde der SP, der Grünen, der CSP und anderen Vertretungen fest, dass der Kanton Zug verpflichtet sei, einen Ersatz für die am 2.2.2010 abgeschaffte Kommission vorzusehen, in dem er regle, wie und mit welchen Mitteln der Gleichstellungsauftrag umgesetzt werde. Der Bundesgerichtsentscheid wies ebenfalls darauf hin, dass der Kanton Zug „zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann“ tätig werden müsse, des weiteren auch darauf, dass es nicht genüge, Diskriminierung zu verbieten, sondern dass es *gezielter spezifischer Massnahmen bedürfe, um Benachteiligungen von Frauen in unterschiedlichen Bereichen zu beseitigen*. Seit April 2013 wurde im Kanton Zug gerade mal eine verwaltungsinterne dezentrale Fachgruppe für die Gleichstellung von Frau und Mann eingesetzt. Diese konnte bis heute keine greifbaren Ergebnisse vorlegen.

Obschon die Formulierung unterstreicht, dass der Kanton Zug das Bundesgerichtsurteil vom 21. November 2011 befolgen und den entsprechenden Sozialgestaltungsauftrag umsetzen will



(Bericht S. 10, 4.1., § 1), werden jedoch in dem in der 1. Lesung RR vom 3. März 2015 beschlossenen Erlassentwurf bezüglich Gleichstellung *keine konkreten Massnahmen oder Vorschläge zur Erreichung der Gleichstellung in den unterschiedlichen Bereichen auf Kantons- und Gemeindeebene* genannt (§2 Massnahmen, §5 Gemeinden). Der Regierungsrat ist aufgrund des einschlägigen Bundesgerichtsurteils und des übergeordneten Rechts verpflichtet, konkrete Massnahmen zur Geschlechtergleichstellung im Kanton Zug zu erlassen. Überdies sind auch die Gemeinden verpflichtet, zu handeln, indem sie eigenständig Massnahmenkataloge zu entsprechenden Bereichen zu erlassen haben. Der Regierungsrat hält indes im Bericht lediglich fest: „Aus diesen Gründen sollen im Kanton Zug konkrete Massnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung ergriffen werden“ (Bericht S. 12, 4.2., § 2 Abs. 1). Die im Bericht genannten *Ziele der Gleichstellung* sollen in *verbindlicher* Form im Gesetz festgehalten werden. Zudem ist eine konkrete Ausgestaltung der Ziele anstatt einer allgemein gehaltenen Formulierung auf Kantons- und Gemeindeebene unabdingbar, um Planungssicherheit zu gewährleisten. Insbesondere ist dies von Nöten im personellen und finanziellen Bereich, damit etwa die Einwohnergemeinden nicht von Massnahmen und deren Kosten überrascht werden (siehe § 3 und § 5).

Ist der Regierungsrat bereit, Mittel bereitzustellen und Verantwortlichkeiten festzulegen?

Ebenfalls besteht Unklarheit zu den zu Verfügung gestellten Mitteln, um das Ziel der Gleichstellung in unterschiedlichen Bereichen zu erreichen (§ 3 Beiträge). Desweiteren fehlen im Erlassentwurf jegliche Hinweise auf Regelungen zu Berichterstattung und Rechenschaft von zuständigen Stellen, die entsprechend mit aufgenommen werden müssen. Somit bleiben die *Verantwortlichkeiten unklar*, diese müssten in konkreter Form im Erlassentwurf definiert werden. In seinem Bericht schreibt der Regierungsrat entsprechend: „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)“ (Bericht S. 4, 2.1.). Dieser Forderung kommt weder der Erlassentwurf noch der Bericht des Regierungsrats nach, wo lediglich festgehalten ist: „Da die Direktionen mit ihren eigenen Gegebenheiten und Ressourcen am besten vertraut sind, soll die Umsetzung des Gleichstellungsgesetz grundsätzlich dezentral in den einzelnen Direktionen erfolgen (§ 4 Abs. 1). [...] 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“ (Bericht S. 12, 4.5. Kanton § 4). Es genügt unserer Meinung nach nicht, dass der Bericht die Bestimmung der Koordinationsaufgaben im Bereich Gleichstellung dem Departement des Inneren zuordnet (§ 4 Abs. 2) und hier bloss vage Koordinationsaufgaben formu-



liert, denn diese Formulierungen tragen nicht explizit zur Klärung von konkreten Zuständigkeiten bei (Bericht S. 12-13, 4.5., (§ 4). Es müsste klarer bestimmt werden und entsprechend – unter Umständen im Gesetz – festgehalten werden, welche Stellen für unterschiedliche Bereiche der Umsetzung der Gleichstellungsmassnahmen zuständig sind (BGE 137 I 321 Erw. 5; Bericht S. 4). Im Gesetzesentwurf etwas versteckt sind die sogenannten Wirksamkeitsprüfungen hinsichtlich bereits beschlossener Massnahmen. Diese *Wirksamkeitsprüfungen erachten wir in der Tat als äusserst wichtig*, weil nämlich auch externe Stellen mit einer Evaluation betraut werden können, was betreffend neutraler und sachlicher Beurteilung der Wirksamkeit von Massnahmen positiv zu werten ist. Dieser Punkt sollte ebenfalls im Gesetzestext explizit gemacht werden. Eine Auslagerung der Wirksamkeitsprüfungen wäre auch hinsichtlich allfälliger abweichender Beurteilungen der koordinierenden Direktion des Inneren und den umsetzenden verwaltungsinternen Stellen von Nöten.

Exemplarische Forderungen

Bezüglich der im Bericht des Regierungsrats genannten Punkte der Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann möchten wir *exemplarisch* konkrete Forderungen stellen. Die angesprochenen Punkte werden im Bericht des Regierungsrats lediglich als Katalog von nationalen Zielen bezüglich Gleichstellung aufgezählt (Bericht S. 2-4, 2.). Wir erwarten von der Regierung Ausformulierungen in geeigneter Form und einen konkreten Massnahmenkatalog und/oder Beurteilungen bezüglich der angesprochenen Punkte.

- *Lohnleichheit für Frau und Mann und Gleichstellung im Beruf:* Um die in der Bundesverfassung und im eidg. Gleichstellungsgesetz verankerte Lohnleichheit zu verwirklichen, sind Arbeitgebende sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor zu Überprüfungen, Transparenz und Massnahmen aufgefordert. Der Kanton hätte grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten in der Hand, um auch die Privatwirtschaft zu mehr Lohnleichheit zu motivieren! Für den Kanton wäre zudem zu prüfen, wie die staatlichen Kontrollen im Beschaffungswesen konkretisiert und gewährleistet werden. Darüber hinaus sind Bemühungen in Bezug auf Frauen in Führungspositionen angezeigt, von Seiten der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung, ebenso auch von gesetzgeberischer Seite (die Einführung einer vorübergehenden Geschlechterquote wäre mindestens prüfenswert). Hier soll die öffentliche Hand mit gutem Beispiel vorangehen.
- *Vereinbarkeit Familie und Beruf:* Im Kanton Zug gibt es bezüglich Krippenplätzen einen grossen Nachholbedarf. Der Ausbau dieses Angebots soll von der Regierung vorangetrieben werden. Auch die Privatwirtschaft und öffentliche Verwaltung sind gefordert, in Teilzeitmodellen und Sonderregelungen für Eltern hier einen Beitrag zu leisten, unter anderem sollen auch Väter sich mehr ins Familienleben und Kindererziehung einbringen können. Hier soll die öffentliche Verwaltung mit gutem Beispiel vorangehen indem



Arbeitsmodelle und die Arbeitsbedingungen konsequent überprüft und ggf. angepasst werden.

- *Gleichheit in der Bildung:* Im Kanton Zug bestehen nach wie vor grosse Unterschiede zwischen Frauen und Männern (Hochschule Luzern Bericht 2014). Die Bildungsinstitutionen haben sich um die Integration von Frauen in unterschiedlichen Sektoren zu bemühen – dies auch in traditionell von Männern dominierten Bereichen. Zudem soll sich die Regierung in die Diskussion um die Förderung von Frauen im Hochschulbereich einbringen, etwa bezüglich Anwerbung und Förderung von Studentinnen insbesondere in technischen und naturwissenschaftlichen Studiengängen. Zudem sind Männer etwa in Branchen wie der Pflege oder als Lehrer in Primarschulen untervertreten. Ebenfalls geschlechterrelevant in Bezug auf Männer sind beispielsweise die sinkenden Maturitätsquoten.
- *Anpassung und Diskussion von Familienmodellen:* Hier hat der Bundesrat Ende März einen Entwurf zur Anpassung des Zivilrechts vorgelegt. Eine intensive Diskussion muss auch im eher traditionell geprägten Kanton Zug geführt und gefördert werden. Hier soll mittelfristig die aktuelle Diskussion auf nationaler Ebene innerhalb der kantonalen Strukturen aufgenommen werden.
- *Bekämpfung häuslicher Gewalt:* Gewalt im familiären Umfeld ist leider ein weit verbreitetes Phänomen. Für den Kanton wären Massnahmen zur Prävention und Intervention, insbesondere auch zum Schutz von mitbetroffenen Kindern, zu prüfen und ggf. umzusetzen. Zu erwähnen ist beispielsweise, dass die Schweiz am 9. September 2013 die sog. Istanbul-Konvention unterzeichnete, womit sie sich verpflichtet, gegen häusliche Gewalt entsprechende Massnahmen zu ergreifen (siehe auch: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=GER&NT=210>).
- *Politik:* Der Kanton Zug rangiert zusammen mit Obwalden, Nidwalden, Glarus und Appenzell Innerrhoden unter den Kantonen, in welchen noch nie eine Frau in den Ständerat gewählt wurde. Bei den kantonalen Parlamentswahlen 2008/2011 stellten Frauen im Kanton Zug einen Anteil von 23.8%. Damit liegt der Kanton im Mittelfeld zwischen Basel-Stadt mit 37% an der Spitze und dem Schlusslicht Glarus mit 11.7%. Es ist ein Fakt, dass Männer häufiger wählen und abstimmen gehen und mehr als Zweidrittel der Sitze ausmachen (siehe auch www.frauen-waehlen.ch). Die öffentliche Hand trägt hierbei nicht die alleinige, aber eine Mit-Verantwortung.



Diese Massnahme-Forderungen sind wie erwähnt nicht als umfassende Liste zu verstehen. Es gibt weitere Bereiche, wo die Erarbeitung von konkreten Massnahmen bezüglich Gleichstellung dringend vonnöten wäre (beispielsweise bei Gesetzesprojekten die Anwendung von Instrumenten zur Folgeabschätzung für die Gleichstellung von Frau und Mann).

4.3. Massnahmen (§ 2 Massnahmen)

Wir stellen uns auf den Standpunkt, dass nur die konkrete Formulierung von Massnahmen im Bereich Gleichstellung den gewünschten Erfolg bezüglich der Erreichung der diesbezüglichen Ziele bringen kann. Wie der Regierungsrat in seinem Bericht zu Recht schreibt: „Eine in den Jahren 2004/05 durchgeführte Evaluation kommt zum Schluss, dass das Gleichstellungsgesetz zwar wirksam ist, die Gleichstellung jedoch mit dem Gesetz allein nicht erreicht werden könne. Es brauche zusätzlich gezielte Information und Sensibilisierung sowie weitere flankierende Massnahmen“ (Bericht S. 6, 2.3.). Die Definition von Themenschwerpunkten und Zielen sind im Erlassentwurf nicht enthalten. Die genannten Punkte wären also genau zu definieren. Wir fordern dementsprechend, dass die oben genannten Massnahmen als konkrete Ziele in unterschiedlichen Handlungsfeldern in den Erlassentwurf mit aufgenommen werden. Ebenso sind auf kommunaler Ebene entsprechende konkrete Massnahmenvorschläge zu erlassen.

Fazit

Wir unterstützen den Regierungsrat darin, das Bundesgerichtsurteil umzusetzen und die formelle und effektive Gleichstellung der Geschlechter voranzutreiben. Wir kommen aber zum Schluss, dass der Erlassentwurf der Regierung zum Gleichstellungsgesetz im Kanton Zug *nicht konkret genug* ist und *Massnahmen nicht verbindlich* festgelegt werden. Die Regierung hat mit diesem Entwurf die Chance verpasst, den echten Willen zur Förderung und Erreichung der Geschlechtergleichstellung darzulegen. Im Hinblick auf die Vorlage an das Parlament erwarten wir entsprechende Vertiefungen und Erweiterungen, damit das Bundesgerichtsurteil vom 21. November 2011 und das gemäss Bundesgerichtsurteil im Kanton Zug zwingend umzusetzende UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) nicht Makulatur bleiben.

Wir danken für die Gelegenheit zu Stellungnahme und hoffen auf eine fruchtbare weitere Diskussion, bei der wir grundsätzlich auch gerne zur Mitwirkung bereit sind.

Für weitere Informationen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Barbara Gysel, Präsidentin und Kantonsrätin