

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 504/2016

Urteil vom 19. Oktober 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz, Kneubühler, Ersatzrichterin Pont Veuthey,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,
6. F. _____,
7. G. _____,
8. H. _____,
9. I. _____,
10. J. _____,
11. K. _____,
12. L. _____,
13. M. _____,
14. N. _____,
15. O. _____,
16. P. _____,
17. Q. _____,
18. R. _____,
19. S. _____,

Beschwerdeführende,
alle vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. Regula Kägi-Diener,

gegen

1. Regierungsrat des Kantons Zug,
Regierungsgebäude am Postplatz, Seestrasse 2, Postfach 156, 6301 Zug,
handelnd durch die Kanton Zug Direktion des Innern,
Neugasse 2, Postfach 146, 6301 Zug,
2. Kantonsrat des Kantons Zug,
Regierungsgebäude, Postfach 156, 6301 Zug,
vertreten durch Rechtsanwalt Peter Kündig,
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Rechtsverweigerung / Rechtsverzögerung; Gleichstellung von Frau und Mann.

Sachverhalt:

A.

1991 führte der Kantonsrat Zug erstmals ein Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau ein. Dieses wurde im August 1995 wieder geschlossen. Im November 1998 beschloss der Kantonsrat die Bildung einer auf vier Jahre befristeten Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann mit einem jährlichen Budget von Fr. 100'000.--. Diese nahm ihre Tätigkeit im August 1999 auf und wurde 2002 und 2006 um weitere vier Jahre verlängert.

Am 2. Februar 2010 beantragte der Regierungsrat des Kantons Zug, die bisherige Kommission unter

dem neuen Namen "Kommission für Chancengleichheit von Frau und Mann" zeitlich auf acht Jahre befristet weiterzuführen, um einen weiteren Schritt hin zur tatsächlichen Gleichberechtigung zu machen. In der Schlussabstimmung am 28. Oktober 2010 sprach sich der Kantonsrat mit 37 zu 36 Stimmen gegen die Vorlage aus und lehnte damit die Weiterführung der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann ersatzlos ab.

B.

Gegen diesen Beschluss erhoben mehrere Parteien, Organisationen und Einzelpersonen Beschwerde ans Bundesgericht. Mit Urteil 1C 549/2011 vom 21. November 2011 (BGE 137 I 305) wies das Bundesgericht die Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab, soweit es darauf eintrat. Es hielt in den Erwägungen fest, dass der Kanton Zug verfassungsrechtlich zwar nicht zur Wiederherstellung bzw. Schaffung einer Gleichstellungskommission oder -fachstelle verpflichtet sei, wohl aber müsse er eine Ersatzlösung treffen, d.h. er müsse vorsehen, von wem, wie und mit welchen Mitteln der Gleichstellungsauftrag künftig umgesetzt werden solle. Ein Verzicht auf staatliche bzw. staatlich geförderte Gleichstellungsmassnahmen wäre verfassungswidrig.

C.

Am 22. März 2016 beschloss der Regierungsrat Antrag und Bericht für ein kantonales Gesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau. Der Kantonsrat trat am 29. September 2016 auf diese Vorlage nicht ein. Damit folgte er dem Antrag seiner vorberatenden Kommission vom 16. Juni 2016.

D.

Am 31. Oktober 2016 erhoben die im Rubrum genannten Personen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie beantragen, es sei festzustellen, dass der Kanton Zug widerrechtlich

- weder seinen Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV in Verbindung mit Art. 35 BV zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann durch gesetzliche oder sonstige politische, institutionelle oder organisatorische Massnahmen,
- noch dem in § 5 Abs. 2 KV/ZG ausdrücklich statuierten Verfassungsauftrag zur Förderung und Verwirklichung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Mann und Frau durch gesetzliche oder andere politische, institutionelle oder organisatorische Massnahmen nachgekommen sei oder nachkomme;
- und dass er auch keine Massnahmen eingeleitet habe, welche die Umsetzung dieser bundesrechtlichen und kantonalrechtlichen Verpflichtungen vorbereiten könnten;
- dass er zudem die völkerrechtliche Verpflichtung aus Art. 2, insbes. lit. a zweiter Halbsatz, des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108; CEDAW [Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women]) im Sinne der Allgemeinen Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses weder umgesetzt habe, noch auch nur Vorkehren eingeleitet habe, die eine tragende Grundlage für die Umsetzung bilden könnten;
- dass er endlich die durch das Bundesgericht in seinem Urteil 1C 549/2010 festgestellten Verpflichtungen zu einem Ersatz für die bisherige Gleichstellungskommission mit institutionellen oder organisatorischen Massnahmen nicht erfüllt habe;
- dass er dadurch eine Rechtsverweigerung, zumindest eine rechtlich nicht akzeptable Rechtsverzögerung begangen habe.

Eventualiter beantragen die Beschwerdeführenden, der Kanton Zug sei zu verpflichten, mehrere der folgenden oder gleichwertige Massnahmen verbindlich, d.h. auf Verordnungs- oder Gesetzesebene, festzulegen und die dafür notwendigen (finanziellen und personellen) Ressourcen bereit zu stellen:

- a) den Stand der Lohngleichheit von Frauen und Männern im Kanton Zug unter Einsatz entsprechenden Fachwissens abzuklären, im Kanton allgemein und für die Kantonsverwaltung im Besonderen, und die notwendigen Massnahmen zur Verbesserung der Lohngleichheit einzuleiten;
- b) im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens die bekannten Mittel zur Durchsetzung des Lohngleichheitssatzes bei den teilnehmenden Unternehmen einzusetzen, insbesondere durch Verpflichtung auf Logib, und dies anschliessend auch zu kontrollieren;
- c) den seit April 2013 in Aussicht gestellten Massnahmenplan mit
 - einer Anlauf- und Kontaktstelle für Gleichstellungsfragen für Behörden, Organisationen, Unternehmen und Private,
 - einer Struktur und Mittel (personeller und finanzieller Art) zur Ausarbeitung von Empfehlungen und Erstellen von Gutachten und Studien sowie für Öffentlichkeitsarbeit,
 - einer Struktur zur Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und Organisationen aller föderalistischen Ebenen
 rechtsgültig zu beschliessen;
- d) Massnahmen zu beschliessen einschliesslich der notwendigen Ressourcen, um die Chancen und

Möglichkeiten der Partizipation von Frauen in der Politik zu stärken.

E.

Die Direktion des Innern des Kantons Zug verzichtet auf einen formellen Antrag. Sie teilt in ihrer Vernehmlassung mit, der Regierungsrat habe als Ersatzmassnahme am 22. November 2016 eine Verordnung zur Gleichstellung von Frau und Mann sowie einen Massnahmenplan beschlossen. Damit sei sichergestellt, dass der Kanton Zug auch in Zukunft verschiedene Massnahmen in unterschiedlichen Lebensbereichen zur tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann umsetzen werde. Schon zuvor sei der Regierungsrat nicht untätig gewesen, sondern habe sich seit dem Entscheid vom 21. November 2011 bemüht, den bundesgerichtlichen Auftrag zu erfüllen und entsprechende Strukturen zu schaffen; hierzu wird eine Aktennotiz mit zahlreichen Beilagen eingereicht. Trotz der bis zum Erlass der Verordnung 2016 fehlenden Rechtsgrundlage habe der Kanton Zug seit 2012 verschiedene Projekte im Bereich der Gleichstellung umgesetzt, z.B. zur Förderung des Kinderbetreuungsangebots und von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen. Zudem seien finanzielle Beiträge aus dem Lotteriefonds an Projekte zur Förderung der Gleichstellung geleistet worden.

Der Kantonsrat beantragt, die Beschwerde sei zufolge Gegenstandslosigkeit abzuschreiben bzw. abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden könne. Der Kanton sei seit dem bundesgerichtlichen Urteil vom 21. November 2011 nicht untätig geblieben, sondern Regierung und Verwaltung hätten sich in mindestens 40 Geschäften mit der Thematik befasst. Zwischenzeitlich sei mit der vom Regierungsrat erlassenen Verordnung und dem Massnahmenplan das Anliegen der Beschwerdeführenden erfüllt worden, weshalb sie kein praktisches und aktuelles Interesse mehr an der gerichtlichen Beurteilung ihrer Beschwerde hätten. Die konkreten Massnahmen lägen im Ermessen des Kantons; für die von den Beschwerdeführenden eventualiter verlangten zusätzlichen Massnahmen bestehe keine Rechtsgrundlage. Im Übrigen seien die Revisionsarbeiten am Gleichstellungsgesetz auf Bundesebene abzuwarten, in denen eine Verpflichtung für Arbeitgeber mit mehr als 50 Mitarbeitenden zu externen Lohnkontrollen diskutiert werde.

Das Bundesamt für Justiz hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

F.

Die Beschwerdeführenden halten in ihrer Replik an ihren Anträgen fest und legen dar, weshalb die Beschwerde ihres Erachtens nicht gegenstandslos geworden sei.

G.

Mit Eingabe vom 18. Juli 2017 weisen die Beschwerdeführenden auf die am 9. Juni 2017 veröffentlichte Massnahmenliste "Finanzen 2019" des Regierungsrats hin, in denen Budgetposten der Direktion des Innern zur Gleichstellung von Mann und Frau als "Sofortmassnahmen" gestrichen worden seien (Massnahme 1500.01). Regierungs- und Kantonsrat erläutern in ihren Stellungnahmen, dass es sich um Budgetposten für spezielle Aufgaben der Direktion des Innern wie die Beratung der Fachgruppe Gleichstellung durch die Hochschule Luzern bei der Erarbeitung des Massnahmenplans und die Protokollierung der Kommissionssitzung für das Gleichstellungsgesetz handle, die bereits im Budget 2017 gestrichen worden seien. Die Umsetzung des Massnahmenplans werde davon nicht betroffen.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerdeführenden fechten keinen kantonalen Entscheid an, sondern machen eine verfassungswidrige Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung durch die politischen Behörden des Kantons Zug, d.h. den Regierungsrat und den Kantonsrat, geltend: Diese hätten sechs Jahre nach Ergehen des bundesgerichtlichen Urteils BGE 137 I 305 noch immer nicht die nötigen Beschlüsse getroffen, um ihre verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann umzusetzen.

1.1. Gemäss Art. 70 Abs. 4 BGG kann im Falle mangelhafter Vollstreckung eines bundesgerichtlichen Urteils Beschwerde an den Bundesrat geführt werden. Vorliegend berufen sich die Beschwerdeführenden zwar auf das Urteil BGE 137 I 306; dieses enthält jedoch keine konkreten, vollstreckbaren Anordnungen; vielmehr wurde die Beschwerde aufgrund des bestehenden Ermessens- und Handlungsspielraums des Kantons im Sinne der Erwägungen abgewiesen. Insofern besteht keine Veranlassung, einen Meinungs austausch mit dem Bundesrat durchzuführen.

1.2. Ein kantonales Rechtsmittel ist nicht gegeben. Dies erscheint in Analogie zu Art. 87 Abs. 1 BGG

zulässig: Nach dieser Bestimmung kann gegen einen kantonalen Erlass unmittelbar Beschwerde ans Bundesgericht geführt werden, soweit das kantonale Recht kein Rechtsmittel vorsieht. Dies muss ebenfalls zulässig sein, wenn - wie hier - Beschwerde gegen das Untätigbleiben des Gesetz- oder Verordnungsgabers erhoben wird (so schon BGE 137 I 305 E. 1.1 S. 309).

1.3. Im zitierten Urteil führte das Bundesgericht aus, ein Anspruch auf gesetzgeberisches Tätigwerden könne sich aus den Grundrechten oder aus bundes- oder völkerrechtlichen Gesetzgebungsaufträgen ergeben. Dabei genüge für das Eintreten auf eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein vertretbar begründeter potenzieller Anspruch; ob dieser Anspruch tatsächlich bestehe, sei eine Frage der materiellen Beurteilung. Mit der herrschenden Lehre sei allerdings zu verlangen, dass der Anspruch nicht nur hinsichtlich des "ob", sondern auch hinsichtlich des "wie" substantiiert dargelegt werde: Nur wenn sich aus Bundes- oder Völkerrecht - sei es ausdrücklich, sei es auf dem Wege der Auslegung - (potenziell) ein klarer und bestimmter Auftrag an den kantonalen Gesetzgeber ergebe, erscheine eine bundesgerichtliche Beurteilung zulässig. Es müsse verhindert werden, dass das Bundesgericht ohne genügende rechtliche Kriterien über die Umsetzung von unbestimmten sozialen oder politischen Zielbestimmungen entscheide und damit zum Austragungsort politischer Streitigkeiten werde. Praxisgemäss stelle der Verzicht auf einen Sachentscheid und die blosser Feststellung der Verfassungswidrigkeit bzw. der Appell an den Gesetzgeber einen

Notbehelf dar, wenn die Komplexität der Materie keinen anderen Ausweg offen lasse. Werde lediglich eine allgemeine Verpflichtung des Gesetzgebers zum Tätigwerden ("ob") ohne inhaltliche Vorgaben hinsichtlich des "wie" geltend gemacht, fehle es in aller Regel auch an einem schutzwürdigen Interesse der Parteien (BGE 137 I 305 E. 2.5 S. 315 f.).

1.4. Die Beschwerdeführenden beantragen in der Hauptsache die Feststellung, dass die kantonalen Organe ihren Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 3 BV, Art. 5 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV/ZG) und Art. 2 lit. a CEDAW zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann durch gesetzliche oder sonstige politische, institutionelle oder organisatorische Massnahmen nicht nachgekommen seien. Dieser Antrag wird durch den Hinweis auf das Urteil BGE 137 I 305 und die Beschwerdebegründung konkretisiert: Geltend gemacht wird die in den Erwägungen dieses Urteils konstatierte verfassungs- und völkerrechtliche Verpflichtung, eine Ersatzlösung für die bisherige Gleichstellungskommission vorzusehen, d.h. zu bestimmen, von wem, wie und mit welchen Mitteln der Gleichstellungsauftrag künftig umgesetzt werden solle (BGE 137 I 305 E. 5.5 S. 323). Zwar steht dem Kanton diesbezüglich ein grosses Ermessen zu, und es kann im Einzelfall schwierig sein zu beurteilen, ob die vorgesehene organisatorische Lösung und die hierfür bereitgestellten Ressourcen für die gebotene wirksame Wahrnehmung des Gleichstellungsauftrags in allen Lebensbereichen (BGE 137 I 305 E. 6.6 S. 326) genügen. Vorliegend beantragen die Beschwerdeführenden aber die Feststellung, dass der Kanton noch nicht einmal Vorkehrungen für die Umsetzung seiner Verpflichtung eingeleitet habe, d.h. ihr überhaupt nicht nachgekommen sei. Dies kann grundsätzlich anhand rechtlicher Massstäbe beurteilt werden, ohne in den dem Kanton und insbesondere dem Kantonsrat zustehenden Umsetzungsspielraum einzugreifen (vgl. dazu unten E. 6.3).

1.5. Auf die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses kann nach Art. 71 BGG i.V.m. Art. 25 BZP (SR 273) geklagt werden, wenn ein rechtliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung besteht (BGE 122 II 97 E. 3 mit Hinweisen). Ein solches Interesse wird regelmässig verneint, wenn die Möglichkeit besteht, eine Leistungs- oder Gestaltungsklage zu erheben (BGE 114 II 253 E. 2a S. 255; Urteil 2C.5/1999 vom 3. Juli 2003 E. 4.2). Wird allerdings - wie im vorliegenden Fall - ein Handeln des Gesetzgebers verlangt, kann das Gericht den rechtmässigen Zustand nicht selbst herstellen, sondern allenfalls an den Gesetzgeber appellieren, seinem verfassungs- oder völkerrechtlichen Auftrag nachzukommen (vgl. LORENZ KNEUBÜHLER, Wie Gerichte dem Gesetzgeber Beine machen, LeGes 2014 409 ff., insbes. S. 412 ff.). Ob dies in Form einer Feststellung oder als Verpflichtung formuliert wird, ändert nichts an der fehlenden Vollstreckbarkeit des Dispositivs. Unter diesen Umständen steht es den Beschwerdeführenden frei, einen Feststellungsantrag zu stellen.

1.6. Die Beschwerdeführenden sind als Einwohner und Einwohnerinnen von Zug grundsätzlich befugt, mit Beschwerde geltend zu machen, durch die Untätigkeit des Gesetzgebers in ihrem Grundrecht auf Gleichstellung i.S.v. Art. 8 Abs. 3 BV, § 5 Abs. 2 KV/ZG und Art. 2 CEDAW verletzt zu sein. Hierfür kann auf BGE 137 I 305 E. 2.6 S. 316 verwiesen werden (zur Legitimation für die Eventualanträge vgl. unten E. 6.1).

1.7. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten, soweit die Feststellung verlangt wird, der Kanton habe seine völker- und verfassungsmässige Verpflichtung, eine Ersatzlösung für die 2010 abgeschaffte Gleichstellungskommission zu treffen, verletzt, weil er nicht verbindlich geregelt habe, von wem, wie und mit welchen Mitteln der Gleichstellungsauftrag künftig umgesetzt werden solle.

2.

Wie die Direktion des Innern in ihrer Vernehmlassung und den eingereichten Unterlagen ausführlich dokumentiert, sollte dieser Auftrag zunächst durch den Erlass eines Gesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann erfüllt werden. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch, als der Kantonsrat im September 2016 auf die Vorlage nicht eintrat. Zum Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung Ende Oktober 2016 bestand somit noch keine verbindliche Regelung, wer, wie und mit welchen Mitteln die Gleichstellungsarbeit im Kanton Zug anstelle der 2010 nicht fortgeführten Gleichstellungskommission fortsetzen sollte. Die Gleichstellungsverordnung wurde erst am 22. November 2016 erlassen.

Kantons- und Regierungsrat machen jedoch geltend, der verfassungs- und völkerrechtliche Auftrag sei zwischenzeitlich, durch den Erlass der Gleichstellungsverordnung und den Beschluss eines Massnahmeplans durch den Regierungsrat erfüllt worden; der Kantonsrat beantragt daher, die Beschwerde sei als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Die Beschwerdeführenden bestreiten dies: Sie bezweifeln einerseits die Zulässigkeit der Verordnung ohne formell-gesetzliche Grundlage (unten E. 3); zudem stellten weder die Verordnung noch der Massnahmenplan geeignete Vorkehrungen für eine effektive, wirkungsorientierte Gleichstellungspolitik dar (unten E. 4).

2.1. Gemäss Art. 32 Abs. 2 BGG ist die Beschwerde abzuschreiben, wenn sie gegenstandslos geworden ist. Dies ist der Fall, wenn nach Beschwerdeeinreichung eine Sachlage eintritt, die zum Wegfall des aktuellen Rechtsschutzinteresses führt (BGE 118 Ia 488 E. 1a S. 490; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, § 37 S. 326).

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob und inwieweit die nach Beschwerdeerhebung erlassenen Akte den Beschwerdebegehren entsprechen. Soweit dies zweifelhaft ist, ist ein Rechtsschutzinteresse zu bejahen und materiell über die Beschwerdeanträge zu entscheiden, ausgehend von der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des bundesgerichtlichen Entscheids.

2.2. Am 22. November 2016 hat der Regierungsrat die "Verordnung über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsverordnung [GIV-ZG; BGS 132.11]) beschlossen; diese ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Sie lautet:

§ 1 Zweck

1 Diese Verordnung bezweckt die Verwirklichung der rechtlichen und der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen.

§ 2 Massnahmen

1 Der Regierungsrat hält die zur Zweckerreichung erforderlichen und wirksamen Massnahmen in einem Massnahmenplan fest.

2 Vor der Bestimmung neuer Massnahmen werden die bisherigen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.

§ 3 Beiträge

1 Der Regierungsrat kann Institutionen Beiträge zur Förderung der Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann zusprechen.

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

§ 4 Zuständigkeiten

1 Die Umsetzung dieser Verordnung erfolgt grundsätzlich dezentral in den einzelnen Direktionen.

2 Für die Koordination ist die Direktion des Innern zuständig (vorbehalten bleibt § 3b Bst. j der Personalverordnung für den Personalbereich).

Gemäss Art. 3b Bst. j der Personalverordnung vom 12. Dezember 1994 (BGS 154.211), auf den § 4 Abs. 2 GIV/ZG verweist, ist das Personalamt im Sinne einer verwaltungsinternen Koordinationspflicht verantwortlich für die Verwirklichung der tatsächlichen und rechtlichen Gleichstellung von Frau und Mann im Personalbereich.

Die Verordnung entspricht fast wörtlich dem Entwurf des Gleichstellungsgesetzes vom 22. März 2016. Dieser hatte lediglich noch einen § 5 über die Gemeinden vorgesehen, der in der Verordnung weggefallen ist.

2.3. Gleichzeitig beschloss der Regierungsrat einen Massnahmenplan 2016-2018. Dieser enthält sieben Massnahmen (A bis G). Für jede werden die Ausgangslage und das Ziel festgehalten, mögliche Mittel benannt, die verantwortliche (n) Direktion (en) oder Fachstelle (n) bestimmt und Angaben zur Finanzierung gemacht. Kurz zusammengefasst handelt es sich um folgende Massnahmen:

- A. Mittel- und langfristig sollen mehr Männer im Bildungswesen arbeiten, was primär mittels Erhöhung der Anzahl männlicher Studierenden an der PH Zug erreicht werden müsse;
- B. gut qualifizierte, englischsprachige Frauen, die via Familiennachzug in den Kanton ziehen, sollen beruflich integriert werden, in erster Linie durch die Weiterführung und Intensivierung von bereits etablierten Programmen der Fachstelle Migration;
- C. Erweiterung des Berufs- und Studienwahlspektrums junger Frauen und Männer mittels Weiterführung diverser Kampagnen und Spezialprojekte;
- D. Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei den kantonalen Angestellten, primär mittels Zulassung von Telearbeit und flexibler Jahresarbeitszeit sowie Förderung von Teilzeitpensen in Führungspositionen;
- E. Erhöhung des Frauenanteils in Jurys, bei deren Besetzung der Kanton mitbestimmen oder Einfluss nehmen kann;
- F. Einstellung von mehr Frauen in Führungspositionen innerhalb der kantonalen Verwaltung; aktuell stellen Frauen im Kader der Zuger Verwaltung nur gerade 7 Amtsleiterinnen bzw. Generalsekretärinnen, während 40 der genannten Positionen von Männern besetzt sind;
- G. Verhinderung oder Beseitigung allfälliger Lohndiskriminierung, indem möglichst viele Verwaltungseinheiten des Kantons Zug zur Teilnahme am Projekt «Engagement Lohngleichheit» bewogen werden, einem Projekt der Sozialpartner und des Bundes zur Evaluierung, ob Löhne dem Grundsatz der Lohngleichheit von Frau und Mann entsprechen.

3.

Die Verordnung ist von den Beschwerdeführenden nicht angefochten worden und ist daher formell nicht Streitgegenstand. Dennoch ist - mit Blick auf die Frage der Gegenstandslosigkeit der Beschwerde wegen Erlasses der GIV/ZG - zumindest summarisch zu prüfen, ob die Verordnung trotz fehlender formell-gesetzlicher Grundlage rechtsgültig erlassen werden konnte: Wäre dies zu verneinen, wäre sie von vornherein ungeeignet, den verfassungs- und völkerrechtlichen Regelungsauftrag zu erfüllen.

3.1. Der Regierungsrat Zug ging in seinem Bericht zum Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 11. März 2016 (Ziff. 4.1 S. 13) noch davon aus, dass die Regelung in einem formellen Gesetz zu erfolgen habe: Es handle sich um eine wichtige und deshalb dem Parlament vorbehaltene Regelung, die einerseits die Behördenorganisation des Kantons Zug tangiere und andererseits von erheblicher gesellschaftspolitischer Tragweite sei.

Der Regierungsrat stützte sich hierfür auf ein Kurzgutachten von Prof. Kurt Pärli vom 10. März 2014. Dieser hatte argumentiert, dass sich zwar das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung ("ob") aus der Verfassung ableiten lasse, nicht aber die sich daraus ergebenden konkreten Massnahmen (das "Wie"), weshalb eine Konkretisierung in einem Rechtssatz erforderlich sei. Für die Notwendigkeit eines formellen Gesetzes spreche, dass derartige Massnahmen im Kanton Zug offensichtlich politisch umstritten seien; anders lasse es sich nicht erklären, dass der Kantonsrat die finanziell einigermaßen unbedeutende Verlängerung des Mandats für die Kommission Gleichstellung abgelehnt habe. Fragen von grosser politischer Bedeutung seien in einem Gesetz im formellen Sinn zu verankern. Dafür spreche auch der Grundsatz der Parallelität der Rechtsformen, habe doch der Kantonsrat entschieden, die Gleichstellungskommission nicht weiterzuführen. Dagegen hielt der Gutachter den Regierungsrat für befugt, für die Übergangszeit eine Verordnung zu erlassen, um verfassungswidrige Zustände im Kanton zu verhindern.

Aus dem Kurzgutachten Pärli ergibt sich, dass in der Mehrheit der Kantone die Gleichstellungsaktivitäten und die institutionellen Zuständigkeiten auf einem formellen Gesetz beruhen. Allerdings finden sich in den Kantonen Zürich und Genf die Regelungen nur auf Verordnungsstufe (Zürcher Verordnung über die Fachstelle für Gleichberechtigung und die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann vom 30. Juni 1993 [LS 172.6]; Genfer Règlement instituant un bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes et une commission consultative de l'égalité entre homme et femme vom 25. August 2004; heute: Règlement concernant la promotion de l'égalité entre femmes et hommes et la prévention des violences domestiques vom 5. März 2014 [RPEgPVD; B 1 30.12]). In den Kantonen Graubünden und Appenzell-Ausserrhodan werde der Aufgabenbereich Gleichstellung lediglich in Verwaltungsorganisationserlassen erwähnt und einer Verwaltungseinheit zugewiesen. Im Kanton Aargau finde sich für die Fachstelle Familie und Gleichstellung weder im Organisationsgesetz noch in der dazugehörenden Verordnung ein

ausdrücklicher Hinweis.

3.2. Die Zuger Gleichstellungsverordnung stützt sich auf Art. 8 Abs. 3 BV, § 5 Abs. 2 sowie 47 Abs. 1 lit. d KV/ZG und Art. 2 lit. a CEDAW.

Die Zuger Verfassung sieht vor, dass die gesetzgebende und aufsehende Gewalt vom Kantonsrat ausgeübt wird (§ 38 Abs. 1 KV/ZG). Dieser hat nach § 41 Abs. 1 lit. b KV/ZG "das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung" (unter Vorbehalt der Volksrechte gemäss §§ 34 und 35), die Oberaufsicht über die Behörden sowie über die Erhaltung und Vollziehung der Verfassung und der Gesetze (lit. c), die Oberaufsicht über den Staatshaushalt (lit. d) und ist für die Beschlussfassung über die Budgets und Nachtragskredite sowie die Genehmigung der Leistungsaufträge zuständig (lit. h). Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse und mit der Staatsverwaltung und Rechnungsführung beauftragt (§ 47 Abs. 1 KV/ZG). Ihm kommt insbesondere die Befugnis und die Verpflichtung zu, die notwendigen Verordnungen zu erlassen (lit. d).

Nach § 47 Abs. 1 lit. d KV/ZG kann der Regierungsrat somit in eigener Kompetenz Verordnungen erlassen, die für den Vollzug der Gesetze notwendig sind. Dabei sind ihm allerdings enge Grenzen gesetzt: Vollziehungsverordnungen haben den Gedanken des Gesetzgebers durch Aufstellung von Detailvorschriften näher auszuführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit der Gesetze zu ermöglichen. Sie dürfen das Gesetz weder aufheben noch abändern; sie müssen der Zielsetzung des Gesetzes folgen und dürfen dabei lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt angenommen hat, aus- und weiterführen (BGE 130 I 140 E. 5.1 S. 149; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Rz. 1860 S. 573; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, Bern 2013, Rz. 1605 S. 542). Durch eine Vollziehungsverordnung dürfen dem Bürger grundsätzlich keine neuen Pflichten auferlegt werden, selbst wenn diese durch den Gesetzeszweck gedeckt wären (BGE 124 I 127 E. 3b S. 132 mit Hinweisen; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O.).

Der Regierungsrat ist oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (§ 2 Abs. 1 des Zuger Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 [Organisationsgesetz; nachfolgend: OrgG/ZG; BGS 153.1]). Nach § 3 Abs. 1 OrgG werden die Geschäfte des Regierungsrates auf die in dieser Bestimmung aufgezählten sieben Direktionen verteilt, denen in ihrem Geschäftsbereich die Vollzugsaufgaben nach Massgabe des Gesetzes obliegen (Abs. 2). Der Regierungsrat obliegt die Steuerung der Verwaltungstätigkeit (§ 7 Abs. 1 OrgG/ZG), wobei die Ämter sowie die Staatskanzlei mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets geführt werden (Abs. 2). Auf der Grundlage dieses Gesetzes hat der Regierungsrat verschiedene organisatorische Verordnungen erlassen, z.B. über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998 (BGS 153.2), die Delegation vom 23. November 1999 (BGS 153.3) und die Steuerung der Verwaltungstätigkeit vom 23. August 2011 (BGS 153.62).

3.3. Im Urteil BGE 130 I 140 schützte das Bundesgericht eine Verordnung des Schwyzer Regierungsrats zum Einbürgerungsverfahren in den Gemeinden. Der Regierungsrat sei als oberste Vollziehungs- und Verwaltungsbehörde befugt und gegebenenfalls verpflichtet, für den verfassungskonformen Vollzug des kantonalen Rechts zu sorgen, sei es durch den Erlass von Weisungen oder von Vollziehungsverordnungen (E. 4.3.2 und E. 5 S. 149 ff.). Die in der Verordnung enthaltene Abweichung vom geltenden Gesetzesrecht hielt das Bundesgericht für zulässig, soweit sie bundesrechtlich, zur Einhaltung der Grundrechte im Einbürgerungsverfahren, geboten sei und sich im Rahmen des verfassungskonformen Restbestands des schwyzerischen Einbürgerungsgesetzes halte (E. 5.3). Das Bundesgericht betonte damals den vorläufigen Charakter der angefochtenen Verordnung bis zum Tätigwerden des ordentlichen Gesetzgebers; dagegen verneinte es eine Pflicht des Regierungsrats, die Verordnung zeitlich zu befristen.

3.4. Vorliegend stand nach dem bundesgerichtlichen Urteil vom 21. November 2011 fest, dass der Kanton Zug verpflichtet war, einen Ersatz für die bisherige Gleichstellungskommission vorzusehen. Dies sollte zunächst mittels eines formellen Gleichstellungsgesetzes geschehen, das von der Direktion des Innern ausgearbeitet und vom Regierungsrat beschlossen wurde. Nachdem der Kantonsrat auf den Gesetzesentwurf nicht eingetreten war, bestand Handlungsbedarf, um den schon seit Oktober 2010 bestehenden regelungslosen Zustand nicht weiter andauern zu lassen.

3.4.1. In der parlamentarischen Beratung (Protokoll des Kantonsrats, 29. September 2016, S. 1321 ff.) wurde der Gleichstellungsauftrag von praktisch allen Rednern und Rednerinnen anerkannt, aber die Auffassung vertreten, es bedürfe hierzu keines Gesetzes, sondern dieser Auftrag könne im Rahmen der vorhandenen rechtlichen Grundlagen und Kompetenzen (Votum Imfeld, S. 1328), durch die bestehenden Verwaltungsstrukturen (Votum Riedi, S. 1328) oder allenfalls auf dem Verordnungsweg umgesetzt werden (Votum Barnet, S. 1327). Das vorgeschlagene Gesetz sei

inhaltsleer, da der Regierungsrat als politisch-strategisches Organ die geplanten Massnahmen im Rahmen seiner Kompetenzen sowieso veranlassen könne und der Kantonsrat so oder so das Budget beschliessen müsse (Votum Imfeld, S. 1328). Auf die Frage nach dem "Plan B" antwortete die Direktorin des Innern, die Regierung werde einen Nichteintretensentscheid des Kantonsrats vermutlich so auffassen, dass die Thematik Sache der Regierung sei, d.h. diese eine Verordnung erlassen und die erforderlichen Mittel ins Budget einstellen würde (S. 1332).

3.4.2. Die Gleichstellungsverordnung regelt in erster Linie Zuständigkeitsfragen: Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Massnahmenplan zu beschliessen (§ 2) und ermächtigt, Beiträge zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann zuzusprechen (§ 3 Abs. 1). Die Umsetzung soll dezentral in den einzelnen Direktionen erfolgen, mit einer Koordination durch die Direktion des Innern bzw. das Personalamt (§ 4). Damit verzichtet die Verordnung auf die Schaffung einer neuen Gleichstellungskommission oder -fachstelle und respektiert insofern den Entscheid des Kantonsrats, der sich gegen die Fortführung der bisherigen Kommission ausgesprochen hatte. Die bestehende Behördenorganisation wird nicht angetastet.

Respektiert wird auch die Budgethoheit des Kantonsrats, müssen doch die vom Regierungsrat zu vergebenden Beiträge grundsätzlich vom Kantonsrat bewilligt werden (§ 3 Abs. 2 GIV). Gleiches gilt für die Finanzierung neuer Gleichstellungsmassnahmen, die nach einem Amtsbericht der Zuger Finanzdirektion vom 20. Dezember 2012 als nicht gebundene Ausgaben gelten (im Sinne von § 26 lit. a des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 [FHG/ZG; BGS 611.1]) und daher auf einen Kreditbeschluss angewiesen sind.

Materiell beschränkt sich die Verordnung in § 1 auf eine Wiedergabe des verfassungs- und völkerrechtlichen Auftrags zur Schaffung tatsächlicher Gleichheit zwischen Frauen und Männern in allen Lebensbereichen (vgl. dazu BGE 137 I 305 E. 3.1 und 3.2 S. 317 ff.), ohne diesen näher zu konkretisieren. Sie äussert sich weder zur Frage, in welchen Gebieten vorrangig Massnahmen zu treffen sind, noch gibt sie bestimmte Arten von Massnahmen vor. Aufgrund der Verordnungsform scheiden Massnahmen, die einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfen, von vornherein aus (wie dies insbesondere bei Quotenregelungen der Fall wäre; vgl. BGE 131 II 361 E. 7.4).

3.4.3. Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass die Gleichstellungsverordnung zumindest eine zulässige Übergangslösung darstellt, um den seit 2010 bestehenden verfassungs- und völkerrechtswidrigen Zustand zu beseitigen. Sie beschränkt sich auf eine minimale Regelung, unter Respektierung der Beschlüsse des Kantonsrats und unter Wahrung von dessen Befugnissen. Dagegen ist mit dem Gutachten Pärli und dem Zuger Regierungsrat davon auszugehen, dass weitergehende Regelungen für die Umsetzung des Gleichstellungsauftrags im Kanton Zug vom Kantonsrat zu treffen wären: Es handelt sich um ein im Kanton politisch umstrittenes Thema mit engem Bezug zu den Grundrechten, weshalb die grundlegenden Vorschriften in einem formellen Gesetz mit den entsprechenden direkt-demokratischen Einwirkungsmöglichkeiten geregelt werden sollten (BGE 131 II 13 E. 6.3 S. 26; 133 II 331 E. 7.2 S. 346 ff.; je mit Literaturhinweisen).

Die Gegenstandslosigkeit der Beschwerde kann daher nicht schon mit Hinweis auf die fehlende formell-gesetzliche Grundlage der Verordnung verneint werden.

4.

Fraglich ist dagegen, ob die soeben skizzierte minimale Regelung der Verordnung (für sich allein oder zusammen mit dem Massnahmenplan) genügt, um dem verfassungs- und völkerrechtlichen Gleichstellungsauftrag nachzukommen.

4.1. Dies wird von den Beschwerdeführenden bestritten. Sie machen geltend, die Verordnung könne keinen effektiven Beitrag an die Geschlechtergleichheit bewirken, da keine personellen Ressourcen und kein Budget für die Förderung der Gleichstellung bereitgestellt worden seien. Der Massnahmenplan sei bisher nicht veröffentlicht worden; es handle sich somit um ein internes Dokument ohne Rechtsverbindlichkeit. Er enthalte weder Zielvorgaben noch einen Zeithorizont, noch sei eine Wirksamkeitskontrolle vorgesehen; insbesondere sei die Fachgruppe, die den Massnahmenplan ausgearbeitet habe, am 22. November 2016 ersatzlos aufgelöst worden. Unter diesen Umständen handle es sich um blosser Lippenbekenntnisse ohne konkrete Auswirkungen. Dies gelte insbesondere für das Ziel der Lohngleichheit, habe es der Regierungsrat doch in seinen Sitzungen vom 6. September und vom 25. Oktober 2016 abgelehnt, der vom Bund, den Kantonen und den Gemeinden erarbeiteten und vom Bund lancierten Charta "Lohngleichheit im öffentlichen Sektor" beizutreten, mit der Begründung, dies würde zu Personal- und Sachaufwand führen.

4.2. Wie das Bundesgericht in BGE 137 I 305 festgehalten hat, sind alle staatlichen Instanzen nach Art. 8 Abs. 3 BV und § 5 Abs. 2 KV verpflichtet, zur Herstellung von tatsächlicher Gleichheit tätig zu

werden. Dies setzt gewisse institutionelle und organisatorische Vorkehrungen voraus: Es muss insbesondere 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 (E. 5.5 S. 323). Erforderlich ist weiter, dass die zuständigen Stellen über die notwendigen Fachkenntnisse, Kompetenzen und Ressourcen verfügen, um ihren Auftrag auch effektiv umsetzen zu können, wie sich insbesondere aus Art. 2 lit. a CEDAW in Verbindung mit den Allgemeinen Empfehlungen und den Abschliessenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses ergibt (E. 6.6 S. 326).

4.3. Die Gleichstellungsverordnung legt fest, dass der Regierungsrat die Massnahmen zur Verwirklichung der rechtlichen und der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen (§ 1) in einem Massnahmenplan bestimmt (§ 2). Die Massnahmen werden grundsätzlich dezentral in den einzelnen Direktionen umgesetzt (§ 4 Abs. 1), wobei die Koordination durch die Direktion des Innern bzw. (im Personalbereich) durch das Personalamt erfolgt (§ 4 Abs. 2). Zudem kann der Regierungsrat Institutionen Beiträge zur Förderung der Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann zusprechen (§ 3). Der inzwischen vom Regierungsrat beschlossene erste Massnahmenplan enthält Massnahmen auf verschiedenen Gebieten für die Periode 2016-2018 und legt jeweils fest, welche Direktion mit welchen Mitteln für die Umsetzung zuständig ist. Der Beschluss des Regierungsrats ist für die ihm unterstellten Direktionen verbindlich, unabhängig von seiner Veröffentlichung.

Insofern hat der Kanton - im Sinne einer Ersatzlösung für die Gleichstellungskommission - verbindlich festgelegt, wie, von wem und mit welchen Mitteln der Gleichstellungsauftrag künftig umgesetzt werden soll. Dies gilt auch, wenn der Massnahmenplan noch nicht veröffentlicht wurde. Eine Publikation sollte allerdings erfolgen, um der kantonalen Gleichstellungspolitik die notwendige Sichtbarkeit zu verschaffen (vgl. CEDAW-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum 3. Länderbericht der Schweiz, Rz. 22).

§ 4 Abs. 2 GIV verlangt eine periodische Erfolgskontrolle: Bevor neue Massnahmen beschlossen werden, muss die Wirksamkeit der bisherigen Massnahmen überprüft werden. Eine Wirkungskontrolle muss somit vor Ablauf der Massnahmenplanung 2016-2018 und vor Erlass des nächsten Massnahmenplans erfolgen. M assstab sind neben den Zielvorgaben der Massnahmenplanung das verfassungsrechtliche Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann, das von der CEDAW für zahlreiche Lebensbereiche näher konkretisiert wird (vgl. BGE 137 I 305 E. 3.2 S. 318).

4.4. Dagegen steht nicht ohne Weiteres fest, ob die nach der Gleichstellungsverordnung zuständigen Stellen über die notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen verfügen, um den Gleichstellungsauftrag wirksam umsetzen zu können (vgl. BGE 137 I 305 E. 6.6 S. 326) oder ob es - wie die Beschwerdeführenden befürchten - bei blossen "Lippenbekenntnissen" bleibt.

Der Kanton Zug hat seit 2015 Sparmassnahmen zum Abbau des Haushaltsdefizits beschlossen; seit 2015 gilt ein Personalstopp für die Kantonsverwaltung, in der längerfristig Stellen abgebaut werden sollen. Die vom Regierungsrat beschlossenen Gleichstellungsmassnahmen sollen deshalb mit den bestehenden sachlichen und finanziellen Mitteln erfüllt werden. Obwohl der Regierungsrat allein in der Direktion des Innern mit einem Zusatzaufwand von 0.8 Stellenprozenten für Koordinationsaufgaben rechnete (vgl. unten E. 6.1.2), beantragte er infolge des Entlastungsprogramms keine zusätzlichen Mittel (Bericht und Antrag zum Gleichstellungsgesetz vom 11. März 2016, Ziff. 5 S. 16. Die verwaltungsinterne Fachgruppe für die Gleichstellung von Frau und Mann, die den Massnahmenplan vorbereitet hatte, wurde aufgelöst.

Während die vormalige Gleichstellungskommission ein fixes Budget für Gleichstellungsarbeit hatte, soll der Massnahmenplan im Wesentlichen mit den bestehenden bzw. den budgetierten Mitteln der jeweils zuständigen Stellen umgesetzt werden. Zusatzaufgaben und Kampagnen (z.B. für Massnahme C: Erweiterung des Berufs- und Studienwahlspektrums) müssen separat budgetiert werden, d.h. sie sind von entsprechenden Budgetbeschlüssen des Kantonsrats abhängig. Gleiches gilt für die Beiträge an Institutionen gemäss § 3 GIV, die auf Kredite des Kantonsrats angewiesen sind (kritisch deshalb EVELYNE SCHMID, Völkerrechtliche Gesetzgebungsaufträge in den Kantonen, ZSR 135/2016 I S. 11 ff.).

Immerhin enthält der Massnahmenplan gewisse - für den Gleichstellungsauftrag wichtige - Massnahmen, wie z.B. die Erhöhung der Anzahl Frauen in Führungspositionen der kantonalen Verwaltung oder Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei Kantonsmitarbeitenden (z.B. durch Telearbeit, Jahresarbeitszeit und die Förderung von Teilzeitarbeit in Führungspositionen), die im Rahmen der bestehenden Budgets der Direktionen und Abteilungen durchgeführt werden können. Beiträge aus dem Lotteriefonds können zwar grundsätzlich nicht für die Finanzierung staatlicher Gleichstellungsmassnahmen verwendet werden (vgl. Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbmässigen Wetten vom 8. Juni 1923; SR

935.51); dagegen erscheint es nicht ausgeschlossen, diesen Fonds für Beiträge an private Organisationen zu verwenden, die gleichstellungsrelevante Arbeit ohne staatlichen Auftrag leisten. In BGE 137 I 305 E. 5.2 S. 321 erachtete das Bundesgericht eine dezentrale Umsetzung ohne spezialisierte Fachstellen als nicht von vornherein ausgeschlossen, wies aber darauf hin, dass diesfalls mit verschiedenen organisatorischen Massnahmen (z.B. Kaderschulung, spezielle Controlling- oder Vernehmlassungsverfahren) für die notwendige Sensibilisierung gesorgt und sichergestellt werden müsse, dass die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Projekten und politischen Entscheidungen effektiv analysiert und das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter berücksichtigt werde (vgl. ANDREAS BALTHASAR/FRANZISKA MÜLLER/JULIA MAISENBACHER, Wie evidenzbasiert und gendersensibel ist die Politikgestaltung in den Schweizer Kantonen? Soziale Sicherheit 2010 S. 305 ff.). Insbesondere müssen die zuständigen Verwaltungseinheiten über die erforderlichen Daten über die soziale Wirklichkeit verfügen, d.h. diese müssen erhoben und analysiert werden (TAREK NAGUIB, Bedeutung des BGE 137 I 305 für den institutionellen Diskriminierungsschutz auf kantonaler Ebene, AJP 2012 S. 915 ff., insbes. S. 931 ff.).

Derartige Vorgaben sind in der Verordnung nicht vorgesehen, liegen aber in der Kompetenz des Regierungsrats und der jeweiligen Direktions-, Amts- und Abteilungsleiter und -leiterinnen. Die Umsetzung des Gleichstellungsauftrags hängt damit stark vom politischen Willen und dem Engagement von Regierung und Verwaltungskadern ab.

4.5. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Gleichstellungsverordnung die minimale organisatorische Basis für die Fortführung der Zuger Gleichstellungspolitik nach Abschaffung der Gleichstellungskommission geschaffen hat. Nicht mit Sicherheit voraussagen lässt sich indessen, ob die Verordnung ausreicht, um den Gleichstellungsauftrag wirksam umzusetzen, ohne zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen. Immerhin hat der Kanton mit dem Erlass der Verordnung und dem Massnahmenplan Vorkehren eingeleitet, um seinen Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV, § 5 Abs. 2 KV/ZG und Art. 2 lit. a CEDAW nachzukommen, d.h. er ist nicht untätig geblieben. Insoweit ist der Hauptantrag der Beschwerdeführenden, wonach festzustellen sei, dass der Kanton seine Verpflichtungen weder erfüllt noch Vorkehren zu seiner Erfüllung eingeleitet habe, unbegründet, soweit er nicht gegenstandslos geworden ist.

5.

Die Beschwerdeführenden beantragen überdies die Feststellung, der Kanton habe zumindest eine rechtlich nicht akzeptable Rechtsverzögerung begangen.

5.1. Zwar bezieht sich das allgemeine Verbot der Rechtsverzögerung und -verweigerung nach Art. 29 Abs. 1 BV nur auf das Verfahren der Rechtsanwendung und nicht auf jenes der Rechtssetzung (BGE 137 I 305 E. 2.4 S. 315 mit Hinweisen). Eine unnötig lange andauernde Untätigkeit des Gesetz- oder Verordnungsgebers würde aber den verfassungs- und völkerrechtlichen Gleichstellungsauftrag nach Art. 8 Abs. 3 BV, § 5 Abs. 2 KV/ZG und Art. 2 lit. a CEDAW verletzen.

5.2. Der Regierungsrat strebte ursprünglich eine Regelung in einem formellen Gesetz an, wozu er berechtigt war (oben E. 3). Hierzu wurden verschiedene Abklärungen eingeholt (u.a. Amtsbericht der Finanzdirektion, externes Gutachten von Prof. Pärli) und ein Gesetzesentwurf mit Bericht durch die Direktion des Innern erarbeitet. Im Jahr 2013 wurde zudem eine verwaltungsinterne Fachgruppe geschaffen, die (zum Teil mit Unterstützung der Hochschule Luzern) in zahlreichen Sitzungen eine Bestandesaufnahme durchführte und den Massnahmenplan vorbereitete. Die von der Direktion des Innern eingereichten Protokolle, Aussprachepapiere und andere Unterlagen belegen, dass der Kanton die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags nicht unnötig verzögert hat; vielmehr bedurfte es - insbesondere angesichts der zu erwartenden Opposition im Kantonsrat und der angespannten Finanzlage - einer sorgfältigen Vorbereitung. Nach dem Nichteintretensentscheid des Kantonsrats vom 29. September 2016 erliess der Regierungsrat kurze Zeit später, am 22. November 2016, die Gleichstellungsverordnung.

Bis zum Erlass dieser Regelung kam die Gleichstellungsarbeit im Kanton nicht völlig zum Erliegen; vielmehr wurden gewisse bestehende Programme fortgeführt und Beiträge aus dem Lotteriefonds zugesprochen; hierfür kann auf die Zusammenstellung in der Vernehmlassung der Direktion des Innern verwiesen werden.

Unter diesen Umständen kann dem Kanton keine Rechtsverzögerung vorgeworfen werden.

6.

Zu prüfen sind noch die Eventualanträge der Beschwerdeführenden.

6.1. Es erscheint fraglich, ob die Beschwerdeführenden hinsichtlich einzelner Gleichstellungsmassnahmen zur Beschwerdeführung legitimiert sind: Als Einwohner des Kantons sind sie zwar vom Gleichstellungsgesetz bzw. der Gleichstellungsverordnung virtuell betroffen und deshalb befugt, eine entsprechende Unterlassung des Gesetzgebers geltend zu machen. Dagegen liesse sich die Auffassung vertreten, dass die Überprüfung einzelner Massnahmen und Programme eine besondere Betroffenheit voraussetze, um Populärbeschwerden auszuschliessen. Die Frage kann letztlich offenbleiben, wie im Folgenden darzulegen sein wird.

6.2. Die Beschwerdeführenden verlangen konkrete Massnahmen im Bereich der Lohngleichheit von Frauen und Männern im Kanton Zug (lit. a und b), die Schaffung einer Anlauf- und Kontaktstelle für Gleichstellungsfragen sowie einer Struktur zur Ausarbeitung von Empfehlungen und Erstellen von Gutachten und Studien sowie für Öffentlichkeitsarbeit und die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und Organisationen aller föderalistischen Ebenen (lit. c) sowie Massnahmen zur Stärkung der Chancen und Möglichkeiten der Partizipation von Frauen in der Politik (d). Diese Anträge sind durch den vom Regierungsrat beschlossenen Massnahmenplan 2016-2018 allenfalls teilweise gegenstandslos geworden:

6.2.1. Massnahme G sieht die Motivierung von Verwaltungseinheiten zur Teilnahme am Programm "Engagement Lohngleichheit" vor, in dem die teilnehmenden Unternehmen bzw. Verwaltungen ihre Löhne mittels des Programms Logib überprüfen und allenfalls festgestellte Lohndiskriminierungen beseitigen. Dagegen lehnte der Regierungsrat die Unterzeichnung der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor, die regelmässige Überprüfungen vorschreibt, ab (zuletzt mit Beschluss vom 22. November 2016). Auf Massnahmen im Privatsektor wird verzichtet. Auch im Bereich des Beschaffungswesens sind (entgegen Eventualantrag b) keine Massnahmen geplant (vgl. dazu die Antwort des Regierungsrats vom 29. Juni 2016 auf die Interpellation betreffend "Gleiche Löhne für Frau und Mann im Kanton Zug").

6.2.2. Die in Eventualantrag c genannten Aufgaben der früheren Gleichstellungskommission (Anlauf- und Kontaktstelle für Gleichstellungsfragen, Ausarbeitung von Empfehlungen und Erstellen von Gutachten und Studien, Öffentlichkeitsarbeit, Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und Organisationen aller föderalistischen Ebenen) sollen dezentral in den einzelnen Direktionen bzw. von den Koordinationsstellen wahrgenommen werden. Eine wichtige Rolle kommt dabei der Direktion des Innern zu: Diese soll die Wirksamkeit der Massnahmen prüfen und in diesem Zusammenhang Studien einholen, die kantonale Gesetzgebung im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann betreuen und überprüfen, den Erfahrungs- und Fachaustausch mit den Gleichstellungsstellen von Bund und Kantonen pflegen und den Kanton in der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten vertreten (Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 11. März 2016, Ziff. 4.5 S. 15 f. und Fn. 32). Allerdings wurden hierfür keine zusätzlichen Ressourcen vorgesehen (a.a.O. Ziff. 5 S. 16 und oben E. 4.4), entgegen dem Eventualantrag c der Beschwerdeführenden.

6.2.3. Im Bereich der Partizipation von Frauen in der Politik (Eventualantrag d) sind keine Massnahmen vorgesehen - obwohl es sich gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrats um ein wesentliches Ziel der Gleichstellungspolitik handelt (a.a.O. S. 13 Ziff. 4.2; zum Handlungsbedarf vgl. Ziff. 2 S. 3 f.).

6.3. Soweit die Beschwerdeführenden die Anordnung weitergehender Massnahmen verlangen, sprengt dies jedoch den Rahmen des gerichtlichen Rechtsschutzes:

Es ist in erster Linie Sache des kantonalen Gesetz- oder Verordnungsgebers, verfassungs- und völkerrechtliche Gesetzbefugnisse umzusetzen und zu konkretisieren. Aus föderalistischer Sicht ist die Umsetzungs- und Vollzugsautonomie der Kantone zu respektieren (JUDITH WYTENBACH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten, Zürich/St. Gallen 2017, S. 436 ff., 452 ff., 495 ff., 498 ff. und 509 f., 566 ff.). Während sich eine vollständige Untätigkeit relativ leicht feststellen lässt, kann es aus rechtlicher Sicht schwierig sein zu beurteilen, ob ein kantonaler Erlass den verfassungs- und völkerrechtlichen Auftrag wirksam und vollständig umsetzt (vgl. schon BGE 137 I 305 E. 2.3 und 2.4 S. 313 ff. mit Hinweisen; so auch SCHMID, a.a.O., S. 14 f.). Dies gilt besonders ausgeprägt, wenn es sich um einen Sozialgestaltungsauftrag handelt, dessen Umsetzung eine aktive Gleichstellungspolitik verlangt (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Rz. 1151 f.). Dabei stellen sich heikle Fragen der politischen Opportunität, die nur beschränkt justiziabel sind. Zudem kann es einem Kanton bei beschränkten finanziellen und personellen Ressourcen nicht verwehrt sein, Schwerpunkte zu setzen und gewisse Gleichstellungsanliegen zurückzustellen (z.B. solche, die bereits auf Bundesebene behandelt

werden). Das Bundesgericht kann ohne klare und konkrete rechtliche Vorgaben, die insoweit fehlen, nicht selbst Massnahmen anordnen oder solche ergänzen.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann und sie nicht gegenstandslos geworden ist.

Beim Kostenentscheid ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerde nach dem Nichteintretensentscheid des Kantonsrats auf das Gleichstellungsgesetz erhoben wurde, d.h. zu einem Zeitpunkt, als noch immer keine institutionelle Ersatzlösung für die 2010 weggefallene Gleichstellungskommission in Sicht war. Die Beschwerdeführenden hatten somit Anlass zur Beschwerdeführung. Auf die Erhebung von Gerichtskosten ist deshalb zu verzichten (Art. 66 BGG) und es rechtfertigt sich, ihnen eine reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist bzw. sie nicht gegenstandslos geworden ist.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Der Kanton Zug hat die Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 2'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführenden, dem Kantonsrat und dem Regierungsrat des Kantons Zug sowie dem Bundesamt für Justiz schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 19. Oktober 2017

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Gerber