



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

An den Grossen Rat

13.0427.02

09.5070.04

Basel, 15. August 2013

Kommissionsbeschluss
vom 14. August 2013

Bericht der Justiz, Sicherheits- und Sportkommission

zum

Ratschlag "zu einer Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 26. Juni 1996 (EG GIG)

und

Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend besseres Risikomanagement durch geschlechts-spezifisch ausgewogene Besetzung der Verwaltungsräte im öffentlichen und halböffentlichen Bereich (P095070)"

1. Inhaltsverzeichnis

1. Inhaltsverzeichnis	2
2. Ausgangslage	3
3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission	3
3.1 Beratung und Beschlussfassung	3
3.2 Grundsätzliche Erwägungen der Kommission.....	3
3.3 Änderungen im Einzelnen.....	6
3.3.1 § 24 EG GIG	6
3.3.2 § 25 EG GIG	7
3.3.3 Übergangsbestimmung.....	7
3.3.4 Publikations- und Referendumsklausel	8
3.4 Motion Brigitta Gerber und Konsorten	8
4. Anträge der Kommission	8
Grossratsbeschluss.....	9
Beilage	
Entwurf Grossratsbeschluss	

2. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 23. April 2013 hat der Regierungsrat seinen Ratschlag "zu einer Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 26. Juni 1996 (EG GIG) und Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend besseres Risikomanagement durch geschlechtsspezifisch ausgewogene Besetzung der Verwaltungsräte im öffentlichen und halböffentlichen Bereich (P095970)" [künftig Ratschlag] dem Grossen Rat überwiesen. Er beantragt, dass zwecks Verbesserung des Risikomanagements in den Verwaltungsräten von öffentlichrechtlichen Anstalten und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen bei der Bestellung von Aufsichtsgremien, die in der Wahlbefugnis des Kantons Basel-Stadt liegen, mindestens ein Drittel der Mandate an Frauen und mindestens ein Drittel der Mandate an Männer vergeben werden. Zudem beantragt der Regierungsrat die Abschreibung der Motion Brigitta Gerber und Konsorten als erfüllt. Für die näheren Ausführungen, die der Regierungsrat in seiner Vorlage macht, wird hier auf dessen Inhalt verwiesen.

Der Grosse Rat hat die Vorlage mit Beschluss vom 15. Mai 2013 seiner Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung überwiesen.

3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission

3.1 Beratung und Beschlussfassung

Die JSSK hat sich an der Sitzung vom 27. Juni 2013 im Beisein von Regierungspräsident Guy Morin, Leila Straumann, Leiterin und Beauftragte für Gleichstellung für Frauen und Männer (GFM) sowie Katja Reichen, Projektleiterin GFM, Präsidentsdepartement, mit der Vorlage befasst.

Die Kommission ist mit 6 zu 3 Stimmen ohne Enthaltungen auf die Vorlage eingetreten und hat in der Schlussabstimmung ebenfalls mit 6 zu 3 Stimmen ohne Enthaltungen beschlossen, den Gesetzesentwurf des Regierungsrates mit den von der JSSK beschlossenen Änderungen dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten.

3.2 Grundsätzliche Erwägungen der Kommission

Quotenregelung und Qualifikation

Die *Kommissionsmehrheit* teilt die Einschätzung des Regierungsrates, wonach für die weitere Realisierung einer tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im Bereich der Besetzung von Aufsichtsgremien, die in der Wahlbefugnis des Kantons Basel-Stadt liegen, eine gesetzliche Regelung zur Konkretisierung von § 9 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (Kantonsverfassung, SR 101) und Art. 8 der Bundesverfassung (BV, SR 101) erforderlich ist. Eine Umsetzung im Rahmen der Ergänzung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 26. Juni 1996 (EG GIG, SG 140.100) erscheint unter den im Ratschlag (Ziffer 1.8) geschilderten Umständen hierfür am geeignetsten.

Die mangelnde Bereitschaft, Spitzenstellungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik mit Frauen zu besetzen, lässt sich nicht länger mit dem fehlenden Angebot an qualifizierten Kandidatinnen begründen. Frauen sind in zahlreichen Studiengängen und Abschlüssen übervertreten. Dennoch haben sie bei der Berufung oder Anstellung in leitende Positionen nach wie vor geringere Chancen als Männer. Die Mehrheit zeigt sich aber überzeugt davon, dass genügend qualifizierte Frauen zu finden sind und die mangelnde Rekrutierung, wie im Ratschlag aufgezeigt, insbesondere auch mit der homogenen Zusammensetzung der Gremien zusammenhängt. Eine Geschlechterquote kann dazu beitragen bestehende Strukturen aufzubrechen sowie das politische und gesellschaftliche Bewusstsein hin zur Schaffung passender Rahmenbedingungen zu beeinflussen. Sie begrüsst deshalb die vorgeschlagene Festsetzung einer Drittelsquote für die Vertretung beider Geschlechter in den Aufsichtsgremien, die durch die öffentlichen Organe des Kantons ganz oder teilweise besetzt werden und erhofft sich von der gesetzlichen Festschreibung nebst den in der Motion Brigitta Gerber und Konsorten und im Ratschlag beschriebenen Auswirkungen auf die Aufsichtsgremien einen zusätzlichen positiven Effekt auf die Wahlbehörden. Insbesondere wird auch der Grosse Rat, über alle Parteigrenzen hinweg, in seinen Bemühungen, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten rekrutieren zu können, eine erhöhte Dialogbereitschaft an den Tag legen müssen.

Innerhalb der Kommission wurde die Festsetzung der Quotenhöhe allerdings unterschiedlich gewertet. So wurde sowohl die Ansicht vertreten, dass die Einführung einer höheren Quote (40% bis 50%) bevorzugt und die Drittelsquote deshalb als Minimallösung anzusehen ist, als auch die Meinung geäussert, dass eine Drittelsquote das maximal Akzeptierbare sei.

Eine *Kommissionsminderheit* spricht sich dagegen klar gegen die gesetzliche Festsetzung einer Quotenregelung aus. Zur Begründung führt sie an, dass sie grundsätzlich nicht gegen Frauenförderung sei, aber bei der Abstufung von Quotenregelung und Qualifikation die Priorität bei der Qualifikation setzt. Die Einsetzung von möglichst vielen qualifizierten Personen in den Strategie- und Aufsichtsorganen müsse für sie demnach unabhängig des Geschlechts erfolgen. Die Quotenregelung gefährdet diesen Anspruch. Entsprechend wurden auch Befürchtungen geäussert, dass es aufgrund der gesetzlich verankerten Quotenregelung zu Besetzungen mit blossen Quotenfrauen käme und somit nicht mehr die geeignetste Person ausgewählt würde. Zur Verdeutlichung führte die Minderheit im Sinne eines Worst-Case-Szenarios folgendes Beispiel an: sieben hochqualifizierte Frauen mit langjähriger Branchenerfahrung stehen für die Wahl in den Bankrat drei weniger gut qualifizierten Männern gegenüber. Aufgrund der Drittelsquotenregelung wäre die Rekrutierung der eigentlich besser qualifizierten Frauen für das Gremium aber nicht möglich.

In erster Priorität müsse nach den Ursachen der Untervertretung von Frauen gesucht und weiterhin an den generellen Rahmenbedingungen für Frauen in ihren Berufen, der Wirtschaft und an der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gearbeitet werden. Die Besetzung der Strategie- und Aufsichtsgremien soll sich aber weiterhin in erster Linie an der Qualifikation einer Person orientieren und nicht aufgrund regulierend eingreifender Quoten erfolgen.

Vorrang Quotenregelung vor Qualifikation

Die Kommissionsmehrheit will der Quotenregelung einerseits Vorrang vor der Qualifikationsklausel einräumen und andererseits findet sie es sinnvoller, wenn Qualifikationserfordernisse in den Spezialgesetzen geregelt sind. Deshalb hat sie sich für den Verzicht auf einen Qualifikationsvorbehalt im EG GIG ausgesprochen.

In Übereinstimmung mit dem Vertreter des Regierungsrates stellt sie aber klar, dass die Streichung der Qualifikationsklausel (Satz 2 § 24 Abs. 2) einer Regelung von Qualifikationsanforderungen in Spezialgesetzen nicht entgegenstehe.

Aus der Kommission wurde die Befürchtung geäussert, dass mit der Streichung des Qualifikationsvorbehalts eine reine Geschlechterquote eingeführt werde und betont, dass die Qualifikation unbedingt Vorrang vor der Quote haben müsse.

Seitens der Verwaltung wurde auf die Corporate Governance Richtlinien verwiesen, welche die Regierung als Wahlbehörde ohnehin zur Wahl qualifizierter Personen anhalte, was ebenso die Aufforderung beinhalte, keine Quotenfrauen oder –männer zu wählen.

Die Kommission hat mit 7 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen die ersatzlose Streichung des Qualifikationsvorbehalts beschlossen. Ein Rückkommensantrag wurde mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung abgewiesen.

Quotenregelung bindend für alle öffentlichen Organe des Kantons

Unter den Begriff "öffentliche Organe des Kantons" fällt auch der Grosse Rat. Aktuell ist der Grosse Rat für den Bankrat und partiell auch für die Basler Verkehrsbetriebe (BVB) und die Industriellen Werke Basel (IWB) Wahlorgan. In der Kommission wurde Antrag gestellt, den Grossen Rat in seiner Funktion als Wahlorgan von der Drittelsquotenregelung auszunehmen. Zur Begründung wurden insbesondere Bedenken hinsichtlich der Durchführbarkeit des Suchprozesses aufgeführt und darauf hingewiesen, dass dem Grossen Rat im politischen Prozess, im Gegensatz zu anderen Wahlorganen, letztlich nicht mehr als ein "Best Effort" auferlegt werden könne. Als Lösung wurde die Aufnahme eines zusätzlichen Absatzes vorgeschlagen, wonach für den Grossen Rat als Wahlorgan in Spezialgesetzen abweichende Regelungen getroffen werden können.

Bei einer Mehrheit der Kommission stiess dieser Antrag auf vehemente Ablehnung, weil die Drittelsquotenregelung ausnahmslos auch für den Grossen Rat Geltung haben müsse und zwar selbst dann, wenn die Realisierbarkeit mit grösserem Aufwand verbunden sein könnte. So wurde geltend gemacht, dass die Einführung einer Quotenregelung, insbesondere auch mit der Einbindung des Grossen Rates, eine politische Haltung widerspiegeln würde. Der politische Druck, welcher dadurch erzeugt werde, wirke sich sowohl auf den Grossen Rat als auch die Parteien positiv aus.

Der Vertreter des Regierungsrates hat die Haltung der Regierung bestätigt, wonach die parteipolitische Quote in keinem Organ eine Rolle spielen dürfe und offen gelegt, dass der Regierungsrat zudem explizit der Meinung sei, dass sich der Grosse Rat in seiner Doppelfunktion als Gesetzgeber und Wahlorgan hinsichtlich Quotenregelung nicht aus dieser Pflicht nehmen dürfe.

Die Kommission ist sich aber bewusst, dass der Gesetzgeber dennoch in späteren Spezialgesetzen den Grossen Rat für eine in diesem Gesetz geregelte Wahl von der Quotenregelung des EG GIG ausnehmen kann.

Die Kommission hat mit 6 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, den Grossen Rat als Wahlbehörde nicht von der Quotenregelung auszunehmen.

3.3 Änderungen im Einzelnen

3.3.1 § 24 EG GIG

Ratschlag	Antrag der Kommission
<p>§ 24</p> <p>¹ Der Kanton strebt eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Strategie- und Aufsichtsorganen, namentlich Verwaltungsräten, von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, gemischtwirtschaftlichen Unternehmen oder anderen öffentlichen Unternehmen an.</p> <p>² In Strategie- und Aufsichtsorganen, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindestens je einem Drittel vertreten sind. Dabei sind allfällige, für das Mandat erforderliche Qualifikationen zu beachten.</p> <p>³ Bestellen öffentliche Organe des Kantons ein Strategie- und Aufsichtsorgan nur teilweise, so kommen sie im Rahmen ihrer Wahlbefugnis der Drittelsquote gemäss Abs. 2 nach und setzen sich bzgl. der übrigen zu Wählenden dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von Abs. 2 entspricht.</p> <p>⁴ In Verhandlungen zu Vereinbarungen setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass Vorschriften zu Strategie- und Aufsichtsorganen auch eine Klausel über die ausgewogene Vertretung der Geschlechter enthalten.</p> <p>⁵ Die vorstehenden Absätze kommen auch bei Ersatzwahlen zur Anwendung.</p>	<p>§ 24</p> <p>¹ Der Kanton strebt eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Strategie- und Aufsichtsorganen, namentlich Verwaltungsräten, von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, gemischtwirtschaftlichen Unternehmen oder anderen öffentlichen Unternehmen an.</p> <p>² In Strategie- und Aufsichtsorganen, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindestens je einem Drittel vertreten sind. Dabei sind allfällige, für das Mandat erforderliche Qualifikationen zu beachten.</p> <p>³ Bestellen öffentliche Organe des Kantons ein Strategie- und Aufsichtsorgan nur teilweise, so kommen sie im Rahmen ihrer Wahlbefugnis der Drittelsquote gemäss Abs. 2 nach und setzen sich bzgl. der übrigen zu Wählenden dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von Abs. 2 entspricht.</p> <p>⁴ In Verhandlungen zu Vereinbarungen setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass Vorschriften zu Strategie- und Aufsichtsorganen auch eine Klausel über die ausgewogene Vertretung der Geschlechter enthalten den Erfordernissen von Abs. 2 entsprechen.</p> <p>⁵ Die vorstehenden Absätze kommen auch bei Ersatzwahlen zur Anwendung.</p>

§ 24 Abs. 1

Keine Änderungen.

§ 24 Abs. 2

Vgl. Ausführungen zu "Vorrang Quotenregelung vor Qualifikation" unter Ziffer 3.2 hiavor.

Mit der Streichung des Qualifikationsvorbehalts wird klargestellt, dass die Quotenregelung Vorrang hat. Nichtsdestotrotz bleibt die Festschreibung von Qualifikationserfordernissen in Spezialgesetzen aber vorbehalten.

Die Kommission hat mit 7 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen die ersatzlose Streichung des Qualifikationsvorbehalts beschlossen. Ein Rückkommensantrag wurde mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung abgewiesen.

§ 24 Abs. 3

Keine Änderungen.

§ 24 Abs. 4

Aus der Kommission wurde die Formulierung des Absatzes 4 kritisiert, weil der Begriff "ausgewogen" durchaus auch als 50:50 Vertretung interpretiert werden könnte. Mit der Änderung wird verdeutlicht, dass sich der Regierungsrat für die Drittelquotenregelung einsetzen muss.

Die Kommission hat diese Änderung mit 7 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen gutgeheissen.

§ 24 Abs. 5

Keine Änderungen.

3.3.2 § 25 EG GIG

Ratschlag	Antrag der Kommission
<p>§ 25 ¹ Wer den Kanton von Amtes wegen in einem Strategie- und Aufsichtsorgan eines privat- oder gemischt-wirtschaftlichen oder anderen öffentlichen Unternehmens vertritt, setzt sich für eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in diesem Aufsichtsgremium ein.</p>	<p>§ 25 ¹ Wer den Kanton von Amtes wegen in einem Strategie- und Aufsichtsorgan eines privat- oder gemischt-wirtschaftlichen oder anderen öffentlichen Unternehmens vertritt, setzt sich für eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in diesem Aufsichtsgremium ein dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von § 24 Abs. 2 entspricht.</p>

Vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Ziffer 3.3.1 hiavor.

Redaktionelle Anpassung in Anlehnung an die Formulierung des § 24 Abs. 3 und in Analogie zur Änderung des § 24 Abs. 4.

Die Kommission hat die Anpassung des § 25 Abs. 1 stillschweigend beschlossen.

3.3.3 Übergangsbestimmung

Ratschlag	Antrag der Kommission
<p>Übergangsbestimmung §§ 24 und 25 werden auf den Beginn der jeweils nächsten Amtsperiode nach Inkraftsetzen dieses Gesetzes sowie bei Ersatzwahlen während einer laufenden Amtsperiode des jeweiligen Strategie- und Aufsichtsorgans wirksam.</p>	<p>Ersatzlose Streichung</p>

§ 24 Abs. 5 regelt die Anwendbarkeit des § 24 Abs. 1 bis 4 bei Ersatzwahlen innerhalb der laufenden Amtsperiode. Kommission und Verwaltung sind sich darin einig, dass das Inkrafttreten der Änderungen an sich keine Neuwahlen des Gremiums begründen können, so dass diese selbstredend erst auf die jeweilige neue Amtsperiode des entsprechenden Strategie und Aufsichtsorgans Anwendung finden.

Die Kommission hat die ersatzlose Streichung der Übergangsbestimmung stillschweigend beschlossen.

3.3.4 Publikations- und Referendums Klausel

Ratschlag	Antrag der Kommission
III. Diese Änderung ist zu publizieren. Sie untersteht dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.	II. Diese Änderung ist zu publizieren. Sie untersteht dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.

Anpassung der Ziffer infolge ersatzloser Streichung der vorangehenden Übergangsbestimmung.

3.4 Motion Brigitta Gerber und Konsorten

Die Kommission erachtet die Anliegen der Motion als erfüllt und hat deshalb einstimmig beschlossen, diese als erledigt abzuschreiben.

4. Anträge der Kommission

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission dem Grossen Rat

- 1.) Zustimmung zum nachstehenden Entwurf zum Grossratsbeschluss zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 26. Juni 1996 (EG GIG);
- 2.) Abschreibung der Motion Brigitta Gerber und Konsorten Nr. 09.5070 betreffend besseres Risikomanagement durch geschlechts-spezifisch ausgewogene Besetzung der Verwaltungsräte im öffentlichen und halböffentlichen Bereich als erledigt.

Die Mitglieder der JSSK haben an der Sitzung vom 14. August 2013 vorliegenden Bericht mit 10 Stimmen bei einer Enthaltung verabschiedet und ihre Präsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission



Dr. Tanja Soland
Präsidentin

Beilage
Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG)

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 13.0427.01 vom 23. April 2013 und in den Bericht Nr. 13.0427.02 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission vom 14. August 2013, beschliesst:

I.

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG) vom 26. Juni 1996 wird wie folgt geändert:

Es wird folgender neuer Abschnitt III^{bis} mit den §§ 24 und 25 eingefügt:

III.^{bis} Ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien

§ 24.

¹ Der Kanton strebt eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Strategie- und Aufsichtsorganen, namentlich Verwaltungsräten, von öffentlichrechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen an.

² In Strategie- und Aufsichtsorganen, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindestens je einem Drittel vertreten sind.

³ Bestellen öffentliche Organe des Kantons ein Strategie- und Aufsichtsorgan nur teilweise, so kommen sie im Rahmen ihrer Wahlbefugnis der Drittelsquote gemäss Abs. 2 nach und setzen sich bzgl. der Übrigen zu Wählenden dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von Abs. 2 entspricht.

⁴ In Verhandlungen zu Vereinbarungen setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass Vorschriften zu Strategie- und Aufsichtsorganen auch den Erfordernissen von Abs. 2 entsprechen.

⁵ Die vorstehenden Absätze kommen auch bei Ersatzwahlen zur Anwendung.

§ 25.

¹ Wer den Kanton von Amtes wegen in einem Strategie- und Aufsichtsorgan eines privat- oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens vertritt, setzt sich dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von § 24 Abs. 2 entspricht.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie untersteht dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.