

Beschluss Nr. 929/2022

Schwyz, 6. Dezember 2022 / jh

Motion M 10/22: Geschlechtsneutrale Sprache in allen Gesetzen

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 10. Juni 2022 haben Kantonsrätin Carmen Muffler und acht Mitunterzeichner folgende Motion eingereicht:

«In verschiedensten Gesetzesrevisionen der letzten Jahre fällt auf, dass unter den ersten Paragraphen immer etwas herausgestrichen wird: Der Paragraph über die Sprachregelung, der meist besagt, dass alle männlichen Funktionsbezeichnungen auch Frauen miteinschliesst.

Vor drei Jahren überarbeitete der Kantonsrat seine Geschäftsordnung (GOKR). Auch dort war vorgesehen, diesen Paragraphen zu streichen. Der Kantonsrat folgte allerdings einem Antrag, diesen Paragraphen zu behalten. Anlässlich der Beratung an der Session vom 17. April 2019 sagte Regierungsrat André Rüegsegger: « [...] man hat sich damals bewusst entschieden, dass man die sogenannte Gleichstellungsbestimmung allgemein in das Gesetz über die amtlichen Veröffentlichungen einfügt. Wir haben seither in keinem Gesetz einen Gleichstellungsparagraphen aufgenommen. Dies aus dem Konzept heraus, dass man den Gleichstellungsparagraphen nur in einem Gesetz rechtskräftig werden lässt und einen solchen nicht in jedem einzelnen Gesetz wieder auführt. »

Die angesprochene Gleichstellungsbestimmung im Gesetz über die amtlichen Veröffentlichungen steht im Paragraph 8: "Sämtliche Personen- und Funktionsbezeichnungen in rechtsetzenden Erlassen beziehen sich gleichermassen auf Frauen und Männer, sofern sich im Einzelnen nicht etwas anderes ergibt."

Nach dieser Formulierung könnten in allen Gesetzen die Funktionsbezeichnungen nur in der weiblichen Form beschrieben werden und alle Geschlechter wären mitgemeint. Fakt ist aber, dass alle Gesetze in der männlichen Form, dem generischen Maskulin geschrieben werden. Eine völlig veraltete Art und Weise über Menschen zu sprechen.

Es ist wichtig festzuhalten, dass eine geschlechtergerechte Sprache nicht nur durch Aufzählung aller Geschlechter oder mit Stern, Schrägstrich oder Doppelpunkt erreicht werden kann, sondern auch durch neutrale Bezeichnungen. So kann beispielsweise statt von dem Präsidenten und der Präsidentin vom Präsidium oder statt von Lehrerinnen und Lehrern von Lehrpersonen geschrieben werden. An dieser Stelle weisen wir auch auf den Leitfaden zum geschlechtergerechten Formulieren des Bundes hin. Auch hier finden sich etliche Beispiele und Hinweise, wie Texte geschlechterneutral formuliert werden können.

Die Präsidentin der Gleichstellungskommission des Kantons Schwyz Doris Beeler hat es auf den Punkt gebracht. Im Interview mit dem Bote der Urschweiz (1.5.2018) über die GOKR-Revision sagte sie: "Wenn wir etwas daran ändern wollen, dass im Parlament, in der Regierung und in den Führungspositionen der Verwaltung fast nur Männer sitzen, dann müssen wir auch sprachlich ansetzen."

Mit dieser Motion wird dem Regierungsrat der Auftrag erteilt, das Gesetz über die amtlichen Veröffentlichungen so anzupassen, dass künftig alle amtlichen Veröffentlichungen in einer geschlechtsneutralen Sprache formuliert werden.

Wir danken dem Regierungsrat für das wohlwollende Aufnehmen unserer Forderung.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

2.1.1 Das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) garantiert die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Menschen in der Rechtsetzung und Rechtsanwendung. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung bedeutet dies für die Rechtsetzung, dass ein Erlass rechtlich keine Unterscheidungen treffen darf, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Das Rechtsgleichheitsgebot ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird, was beispielsweise zutrifft, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (vgl. BGE 141 I 153, 157 E. 5.1 mit weiteren Verweisen).

2.1.2 Das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV als besonderes Gleichstellungsgebot untersagt dem Staat eine herabwürdigende oder ausgrenzende Benachteiligung von Menschen aufgrund von identitätswesentlichen Merkmalen, u. a. auch bezüglich ihres Geschlechts oder ihrer Lebensform. Das allgemeine Diskriminierungsverbot ist aber kein Egalisierungsgebot zu Gunsten absoluter Gleichbehandlung. Es begründet keine umfassende staatliche Pflicht zur Beseitigung von tatsächlichen Ungleichheiten und Benachteiligungen (vgl. BGE 134 II 249 ff.).

2.1.3 Soweit es um die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Besonderen geht, kommt Art. 8 Abs. 3 BV gegenüber Abs. 1 und 2 vorrangige Bedeutung zu. Eine unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau in der Rechtsetzung und Rechtsanwendung ist aber verfassungsmässig, wenn auf dem Geschlecht beruhende biologische oder funktionale Unterschiede dies notwendigerweise erfordern (vgl. BGE 129 I 265 ff.). Der Gleichstellungsauftrag nach Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV, wonach der Gesetzgeber für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau sorgen soll, begründet keine einklagbaren Rechte. Die Verfassung verlangt nur die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung in der sozialen Wirklichkeit im Sinne einer materiellen

Chancengleichheit. Bei der Wahl der Mittel kommt dem Gesetzgeber ein erheblicher Ermessensspielraum zu (vgl. BGE 137 I 305 ff). Die Sprache soll weder politisch noch ideologisch instrumentalisiert werden.

2.2 Sprachliche Gleichstellung auf Bundesebene

2.2.1 Schon vor der verfassungsmässigen Verankerung des Gleichstellungsartikels hatte der Bundesrat am 7. Juni 1993 die Gleichbehandlung von Frau und Mann in der Gesetzes- und Verwaltungssprache unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Sprachmittel beschlossen. In Umsetzung dieses Auftrages hat die Bundeskanzlei im Jahre 1995 einen Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung herausgegeben, welcher in der geltenden Fassung von 2009 in der Bundesverwaltung zur Anwendung kommt. Er beinhaltet folgende Grundoptionen:

- Frauen und Männer als Paarformen benennen («Bürgerinnen und Bürger»)
- Kollektivbezeichnungen («Menschen», «Bevölkerung»)
- geschlechtsabstrakte Personenbezeichnungen («versicherte Person»)
- geschlechtsneutrale Personenbezeichnungen («die Versicherten»)
- geschlechtsunspezifische Pronomen («alle» statt «jedermann»; nicht empfohlen wird «frau» als Pendant zu «man»)
- keine Personenbezeichnung («autofreie Zone» statt «Fussgängerzone»).

2.2.2 Am 15. Juni 2021 hat die Bundeskanzlei eine Weisung zum sogenannten Genderstern und ähnlichen Schreibweisen in deutschsprachigen Texten des Bundes erlassen. Darin wird zwar anerkannt, dass es Menschen gibt, die sich vom binären Geschlechtermodell nicht erfasst fühlen und sich auch in der deutschen Sprache, die exakt zwei Geschlechter kennt, nicht gleichermassen repräsentiert sehen wie Frauen und Männer. Aus Sicht der Bundeskanzlei sind aber typografische Mittel wie der Genderstern (Lehrer*innen), Genderdoppelpunkt (Lehrer:innen), Gender-Gap (Lehrer_innen) oder Gender-Mediopunkt (Lehrer-in) nicht geeignet, diesem Anliegen gerecht zu werden. Zum einen vermöchten diese Zeichen nicht zu leisten, was sie leisten sollten, und zum andern verursachten sie eine ganze Reihe von sprachlichen Problemen. Ausserdem würden auch sprachpolitische und rechtliche Gründe gegen die Verwendung dieser Mittel sprechen.

2.2.3 Diese unter Ziff. 2.2 dargestellten bundesrechtlichen Vollzugsgrundlagen für die Verwirklichung der sprachlichen Gleichstellung der Geschlechter sind für die Kantone weder rechtlich noch in anderer Weise verbindlich.

2.3 Kantonale Rechtsgrundlagen

2.3.1 Die Totalrevision der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) machte zahlreiche formelle Anpassungen der Schwyzer Gesetzsammlung erforderlich (§ 90 Abs. 2 KV). Bei dieser Gelegenheit sollte auch eine Harmonisierung der Praxis zur sprachlichen Gleichstellung angestrebt werden. Die stereotype Verwendung eines Gleichstellungsparagrafen in den allgemeinen Bestimmungen über den Geltungsbereich bzw. den Zweck des Erlasses wurde als überbetonter Formalismus empfunden, der mit den Grundsätzen einer schlanken und einfachen Gesetzgebung nicht im Einklang stand. Um dieses «gebetsmühlenartige» Wiederholen einer verpönten Norm zu Beginn jedes gesetzgeberischen Erlasses zu vermeiden, wurde deshalb im Gesetz über die amtlichen Veröffentlichungen vom 13. Mai 1987 (AVG, SRSZ 140.200) eine entsprechende Generalklausel aufgenommen, die seither für alle rechtsetzenden Erlasse der Schwyzer Gesetzsammlung gilt (vgl. RRB Nr. 149 vom 19. Februar 2013). Soweit möglich sollen Personenbezeichnungen geschlechtergerecht formuliert, jedoch auf Paarbezeichnungen verzichtet werden. Die Aufhebung von einzelnen Gleichstellungsparagrafen wie auch die Anpassungen der Personenbezeichnungen sollten bei der Revision von Erlassen oder bei neuen Erlassen erfolgen.

2.3.2 Bei der Totalrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) wich der Kantonsrat mit einer Ergänzung von § 1 Abs. 3 GOKR einmalig von dieser Praxis ab. Der Regierungsrat hatte dem Kantonsrat zwar mit dem Verweis auf § 8 AVG den Verzicht auf eine solche redundante Regelung empfohlen. Ungeachtet dessen wollte der Kantonsrat bei seiner «Hausordnung» jedoch eine lex specialis-Norm erlassen.

2.3.3 In den überarbeiteten Richtlinien über die Rechtsetzung vom 19. Juni 2018 hat der Regierungsrat die seit 2013 geltende Praxis zu § 8 AVG übernommen. Zwar soll dem verfassungsmässigen Grundsatz der Gleichbehandlung von Frau und Mann grundsätzlich auch sprachlich Ausdruck verliehen werden. Dies dürfe aber nicht dazu führen, dass die eigentliche gesetzliche Regelung in den Hintergrund rücke und die sprachliche Prägnanz und Lesbarkeit verlorengehe. Es gilt bei der Rechtsetzung somit folgende Prämissen zu beachten:

- Bei neuen Erlassen wird auf eine spezifische Bestimmung über die sprachliche Gleichbehandlung verzichtet.
- Bei neuen Erlassen sind geschlechtsneutrale Oberbegriffe (z. B. Mitglied, Person), die möglichst auch grammatikalisch neutral sind, vorzuziehen. Auf die gleichzeitige Verwendung der weiblichen und männlichen Form ist mit Ausnahme der Kantonsverfassung zu verzichten.
- Wenn das Geschlecht nicht spezifiziert ist und auch keine Rolle spielt oder auch eine juristische Person gemeint sein kann, ist grundsätzlich die männliche Form zu verwenden (z. B. der Gesuchsteller, der Eigentümer, der Beschwerdeführer, der Bürger).
- Auf jeden Fall unzulässig ist die Verwendung von Schrägstrichen (der/die Mitarbeiter/Mitarbeiterin) und von Grossbuchstaben innerhalb eines Wortes (die MitarbeiterInnen).
- Bei bestehenden Erlassen sind die für neue Erlasse geltenden Grundsätze bei einer nächsten Revision zu übernehmen. Spezifische Bestimmungen über die sprachliche Gleichbehandlung können zugunsten der allgemeinen Bestimmung von § 8 AVG aufgehoben werden.

Die Gesetzessprache soll den Willen des Gesetzgebers richtig, kurz, präzise, einfach und möglichst allgemein verständlich zum Ausdruck bringen. Verständliche und adressatengerechte Erlasse vereinfachen die Rechtsanwendung durch Behörden, Gerichte, Organisationen, Rechtsanwälte und Private.

2.4 Haltung des Regierungsrates

2.4.1 Verständliche Rechts- und Amtssprache

Die Gesetzessprache muss im Interesse der Nachvollziehbarkeit und Rechtsverwirklichung verständlich bleiben. Die auf den Zürcher Rechtsgelehrten Eugen Huber (1894 – 1923), Schöpfer des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, zurück gehende «Huber'sche Grundregel», wonach ein Paragraf nicht mehr als drei Absätze und jeder Absatz nicht mehr als einen Satz umfassen soll, ist auch für die Schwyzer Rechtsetzung wegleitend. Dies ist ein vom Kantonsrat vorgegebenes Wirkungsziel für eine gute Gesetzgebung, welchem der Regierungsrat mit den kantonalen Rechtssetzungsrichtlinien nachlebt.

2.4.2 Generisches Maskulinum als Auffangform

In der Motion M 10/22 wird das generische Maskulinum verpönt. Es wird geltend gemacht, dass es nicht geschlechtergerecht sei, wenn effektiv nicht nur Männer gemeint seien. Nach der vorherrschenden Sprachwissenschaft werden mit dem generischen Maskulinum alle Personen jeden natürlichen Geschlechts erfasst. Die Frauen sind nicht nur mitgemeint, sondern inkludiert, da semantisch keine Geschlechterspezifikation vorliegt. Dem generischen Maskulinum wohnt ein umfassendes demokratisches Selbstverständnis inne. Überdies hat die Endung «-er» semantisch oftmals eine rein grammatikalische Funktion, nämlich die eines substantivierenden Suffixes (das Verb «arbeiten» wird zum Nomen «Arbeiter»). Ein generisches Femininum kennt die deutsche

Sprache in diesem Sinne nicht. Das bedeutet jedoch nicht, dass die deutsche Sprache frauenfeindlich ist. Gerne geht vergessen, dass die Pluralpronomen «die» und «sie» der Form nach weiblich sind. Die deutsche Sprache ist ohnehin schon sehr wortlang und wortreich. Werden Personenbezeichnungen durchwegs in der männlichen und weiblichen Form verwendet, führt dies zu einer erheblichen Verkomplizierung der Syntax und es besteht das Problem des Überlesens bzw. Überspringens. Die wechselseitige Verwendung von männlichen und weiblichen Personenbezeichnungen in der Gesetzgebung schafft nur Rechtsunsicherheiten.

2.4.3 Geschlechtsneutrale Gesetzessprache

Die Forderung nach einer geschlechtsneutralen oder sogar geschlechtslosen Rechts- bzw. Verwaltungssprache steht nicht im Einklang mit der durch Verfassung und Gesetz besonders zu schützenden Persönlichkeitsrechten, zu denen auch das Geschlecht gehört. Sie würde letztlich zu einer Versachlichung des Menschseins führen, wo doch der Mensch im Zentrum steht (§ 2 Abs. 2 KV). Die inzwischen inflationäre Substantivierung von Partizipformen ist problembehaftet. Regelmässig resultieren daraus andere oder unzutreffende Bedeutungen, abhängig davon, ob der Status einer Person gemeint ist oder ihre aktuelle Tätigkeit. Ein «Kochender» beispielsweise ist nicht zwangsläufig ein «Koch». Während sich der Begriff der Mitarbeitenden sinnigerweise durchgesetzt hat (da diese vorzugsweise durchwegs arbeiten), wirkt etwa die Bezeichnung «Unterzeichnender» wenig überzeugend, weil diese Person kaum fortlaufend weiter unterzeichnet bzw. damit bis auf Weiteres nicht aufhört.

2.4.4 Gendern

Das «Gendern» mittels Verwendung von Sonder- bzw. Interpunktionszeichen in der Schriftform zur Verstärkung des Selbstverständnisses von geschlechtlichen Orientierungen ist eine Kunstsprache. Im alltäglichen Sprachgebrauch gibt es keine Kunstpause, um den Gender-Zeichen Ausdruck zu verleihen. Tatsächlich klingt es so, als ob sie allein die weiblichen Personen ansprechen würden. Genderzeichen unterbrechen den Leseprozess, beeinträchtigen die Satzästhetik, assoziieren Bezüge zur herkömmlichen Bedeutung von Sonderzeichen, erschweren die Verständlichkeit und erzeugen Ungereimtheiten. Die Gesetzgebung ist kein Sprachlabor. Das Gesetz dient nicht der Sprachbildung und Weiterentwicklung. Es soll – wie der Duden – die Sprache nur abbilden. Die Sprache bildet sich selber organisch weiter.

Die Verwendung von Gendertechniken würde die gesetzessprachliche Einführung des generischen Femininums bedeuten, was mithin männliche oder geschlechtlich divers orientierte Personen auslassen oder im Falle des Gendersterns als Fussnote marginalisieren würde. Gendern ist somit alles andere als geschlechtsgerecht oder geschlechtsneutral. Semantisch wird damit eine Geschlechtertrennung vorgenommen, statt über die Sprache Verbindung und Verständigung zwischen den Geschlechtern zu bewirken. Es ist kein hinreichender Grund ersichtlich, um mittels Gendern in der Rechts- und Amtssprache ideologisierende Sprach- oder Gesellschaftspolitik zu betreiben.

2.4.5 Gesamtbetrachtung

Der Beibehalt von § 8 AVG und dessen Umsetzung gemäss bewährter pragmatischer Praxis unter Zuhilfenahme des generischen Maskulinums steht der rechtlichen und tatsächlichen Gleichberechtigung, der Sprachfreiheit, dem Schutz der individuellen Selbstbestimmung und der Weiterentwicklung der Gesellschaft im Kanton Schwyz nicht im Wege.

Der Regierungsrat spricht sich dagegen aus, dass die Rechts- und Verwaltungssprache umständlichen, semantisch unrichtigen und volatilen Anpassungen unterworfen wird. Dies würde zu einer Vermischung von grammatikalischem, biologischen und sozialen Geschlecht in der kantonalen Gesetz- und Verordnungsgebung führen und die darin seit 2013 bereits verwirklichte Harmonisierung der Gesetzessprache auf lange Sicht zunichtemachen. Selbst wenn sich die Gesellschaft

dereinst tatsächlich zur sozialen Geschlechtslosigkeit entwickeln sollte, kann es nicht Aufgabe des Staates bzw. des Gesetzgebers sein, diese auf dem Weg der Rechtssprache zu antizipieren. Es gilt zudem, die Handschrift der Schwyzer Rechtsordnung im Rahmen ihrer Autonomie eigenständig weiterzuentwickeln. Vorgaben zur verbindlichen oder sinngemässen Anwendung des Bundesleitfadens zur sprachlichen Gleichbehandlung sind deshalb abzulehnen, weil dieser den Eigenheiten der kantonalen Rechtsetzung nicht Rechnung trägt und den Gestaltungsspielraum einschränken würde.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 10/22 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Gleichstellungskommission.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüeeggsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber