

Berichterstattung der Redaktionskommission (Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen)

Bericht der Redaktionskommission vom 8. April 2022

Zusammenfassung

Die Redaktionskommission hat das Thema der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen beraten. Aufgrund verschiedener Diskussionen im Kantonsrat und veränderter gesellschaftlicher Entwicklungen empfiehlt die Redaktionskommission eine Praxisänderung. Die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung soll künftig nicht nur in allen Entwürfen neuer bzw. totalrevidierter Erlasse, sondern auch in allen Änderungen bisheriger Erlasse erfolgen. Ausnahmen von diesem Grundsatz erfordern gewichtige Gründe.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zur sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen des Kantonsrates, die dem Referendum zu unterstellen sind.

1 Ausgangslage

An ihrer Sitzung vom 15. Februar 2021 diskutierte die Redaktionskommission den Antrag der GRÜNE-Fraktion zum XVIII. Nachtrag zum Steuergesetz (22.20.09), die Regierung einzuladen, das Steuergesetz sprachlich anzupassen; im ganzen Erlass sollte «der Steuerpflichtige» unter Anpassung an den Text durch «die steuerpflichtige Person» ersetzt werden. Die Redaktionskommission beauftragte ihren Präsidenten, im Rahmen der Beratung der Vorlage im Kantonsrat diesem die Ablehnung des Antrags zu empfehlen. Der Kantonsrat lehnte den Antrag der GRÜNE-Fraktion mit 73:36 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

Die Redaktionskommission beschloss jedoch, das Thema der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen zu einem späteren Zeitpunkt einlässlich zu beraten. Sie tat dies an ihren Sitzungen vom 23. März und 19. November 2021 sowie vom 4. Februar 2022. Aufgrund der wiederkehrenden Aufnahme des Themas in den Medien im letzten Jahr diskutierte sie in diesem Zusammenhang auch die in jüngster Zeit aufgekommene Verwendung von weiteren Sonderzeichen neben dem Schrägstrich, um in verkürzten Paarformen beide Geschlechter und auch nicht binäre Geschlechtsidentitäten besonders anzusprechen, z.B. Binnengrossschreibung, Stern (Asterisk), Doppelpunkt (Kolon), Unterstrich (Gap) oder Hochpunkt (auch Mitte- oder Mediopunkt).

Die Redaktionskommission entschied sich, Kantonsrat und Regierung über das Ergebnis ihrer erneuten Beschäftigung mit dem Thema mit einer kurzen Berichterstattung zu informieren und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der bisherigen Praxis auszusprechen.

2 Entstehung der aktuellen Regelung

Grundsätzlich ist die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter in Abschnitt 7.6 des Rechtsetzungsleitfadens der Regierung vom Juni 2016 (verabschiedet am 24. Mai 2016)

abschliessend geregelt.¹ Im Grundsatz sieht er vor, dass Frauen und Männer in Erlassentexten sprachlich gleich behandelt werden (Randziffer 185). Zusammengefasst sehen die Randziffern 186 bis 190 (siehe Anhang zu diesem Bericht) die Anwendung der sogenannten kreativen Methode bei der Formulierung von Erlassentexten vor. Diese besteht darin, dass je nach dem Zusammenhang verschiedene Formen verwendet werden, insbesondere Paarformen, geschlechtsneutrale oder geschlechtsabstrakte Ausdrücke, geschlechtsunspezifische Pronomen oder die Passivform. Von diesem Grundsatz ging auch das Vorgängerregelwerk, die im Herbst 2001 / Frühling 2002 umfassend überarbeiteten² Richtlinien der Redaktionskommission aus. Die entsprechende Richtlinie Nr. 25 wiederum basierte auf den bereits in der Schriftlichen Antwort von Redaktionskommission und Präsidium vom 2. Dezember 1998 auf die Interpellation 51.98.22 «Sprachliche Gleichstellung von Frauen und Männern in st.gallischen Erlassen» abgedruckten Richtlinien für die Formulierung des Textes der neuen Kantonsverfassung:

- «1. Der Erlass ist von Grund auf so zu gestalten, dass er in sprachlicher Hinsicht Frau und Mann gleichermaßen anspricht. Der Erlassentext hat diesem Grundsatz in natürlicher Weise gerecht zu werden; er soll leicht und fliessend lesbar sein.
2. Bei der Verwirklichung der sprachlichen Gleichbehandlung sind die Möglichkeiten des «kreativen» Formulierens voll auszuschöpfen.
3. Der Verwendung von Umformulierungen sowie geschlechtsneutralen und -abstrakten Begriffen ist der Vorzug zu geben vor der kumulativen Verwendung der vollen weiblichen und männlichen Formen (im Folgenden: Paarform).
4. Ist das gezielte Ansprechen von Personen, Berufen oder Funktionen unumgänglich, ist die volle Paarform zu verwenden. Auf Sparschreibungen ist zu verzichten.
5. Bei zusammengesetzten Wörtern mit einer maskulinen Personenbezeichnung im ersten Wortteil ist diese, wenn möglich, durch eine neutrale Bezeichnung zu ersetzen, sonst zu belassen.
6. Wird mit einer Bestimmung ausdrücklich nur ein Geschlecht angesprochen, ist nur die entsprechende Form zu verwenden.»

Angewendet wurde diese kreative Methode schon in beispielhafter Weise im Rahmen der Totalrevision (21.96.01) der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1; abgekürzt KV) sowie in allen Entwürfen neuer bzw. totalrevidierter Erlasse, die der Grosse Rat bzw. der Kantonsrat ab der Februarsession 2001 beraten hat.³ Grundsätzlich nicht umgesetzt wurde die sprachliche Gleichbehandlung jedoch in Nachträgen zu bzw. Teilrevisionen von Erlassen.

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz machte der Kantonsrat am 25. September 2007 bei der Beratung des IV. Nachtrags zum Gerichtsgesetz (22.06.14), indem er einem Antrag zustimmte, mit dem die Redaktionskommission eingeladen bzw. eine Regieanweisung in den Erlass aufgenommen wurde, das gesamte Gerichtsgesetz geschlechtsneutral zu formulieren. Das Gerichtsgesetz (sGS 941.1; abgekürzt GerG) in der Fassung gemäss IV. Nachtrag vom 1. Juni 2008 (nGS 44-52) ist seither das herausragende Beispiel eines Erlasses mit zahlreichen Paarformen, z.B. in Art. 7: «Als Einzelrichterinnen oder Einzelrichter und als Familienrichterinnen oder Familienrichter amten hauptamtliche und teilamtliche Richterinnen oder Richter.»

¹ Vgl. 82.12.06 «Rechtsetzungsleitfaden», Bericht der Redaktionskommission vom 13. August 2012.

² Vgl. 39.02.04 «Praxis der Redaktionskommission», Bericht der Redaktionskommission vom 15. April 2002.

³ Vgl. 39.01.04 «Sprachliche Gleichbehandlung von Männern und Frauen in st.gallischen Erlassen», Bericht der Redaktionskommission vom 2. Februar 2001.

3 Einschätzung und Anpassungsbedarf

3.1 Sprachliche Gleichbehandlung im Allgemeinen

Die Redaktionskommission erachtet das geltende Regelwerk zur Verwirklichung dieses Teilaspekts des Grundrechts nach Art. 2 Bst. b KV auf Gleichstellung von Frau und Mann in den Erlassen der st.gallischen Gesetzessammlung weiterhin als richtig und angemessen. Sie erachtet den aktuellen Umgang mit dem Regelwerk als verhältnismässig und praktikabel, sieht aber die Zeit gekommen, die sprachliche Gleichbehandlung zusätzlich auf jene Teilrevisionen von Erlassen auszuweiten, in denen dies mit verhältnismässigem Zusatzaufwand möglich ist. Eine generelle und systematische Umschreibung aller Erlasstexte zum Zeitpunkt der nächsten Teilrevision würde hingegen die Möglichkeiten der Redaktionskommission und wohl auch der Verwaltung sprengen. Zudem ist davon auszugehen, dass zur Klärung der Frage, ob die Änderungen rein redaktioneller Art sind oder möglicherweise materielle Bedeutung haben, in etlichen Fällen auch die das Geschäft vorberatende Kommission beigezogen werden müsste.

Die Redaktionskommission diskutierte verschiedene Aspekte des Themas, insbesondere:

- die Veränderung der Sprachgewohnheiten mit der gesellschaftlichen Entwicklung;
- die bisherige Praxis der Redaktionskommission und den aktuellen Umgang mit dem Regelwerk;
- die bisherigen Fälle der Verwirklichung der sprachlichen Gleichbehandlung in grösseren neuen bzw. totalrevidierten Erlassen und in umfangreichen Nachträgen;
- die in jüngster Zeit aufgekommene Verwendung von weiteren Sonderzeichen neben dem Schrägstrich, um in verkürzten Paarformen beide Geschlechter und auch nicht binäre Geschlechtsidentitäten besonders anzusprechen.

Die Mitglieder der Redaktionskommission waren sich dabei einig, dass:

- die Erlasse der st.gallischen Gesetzessammlung so formuliert sein sollen, dass sich alle Adressatinnen und Adressaten der Bestimmungen angesprochen fühlen können;
- der Abschnitt 7.6 «Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter» des Rechtsetzungsleitfadens das Thema angemessen regelt;
- die kreative Methode, die mit einer dem Inhalt der Texte angemessenen Mischung von Paarformen, geschlechtsabstrakten Ausdrücken, geschlechtsunspezifischen Pronomen, Passivformen und geschlechtsneutralen Umformulierungen arbeitet, weiterhin die richtige ist;
- der Neuschöpfung von Substantiven aus Adjektiven oder Partizipien enge Grenzen gesetzt sind, wenn der Wortsinn nicht verändert werden soll;
- verkürzte Paarformen in Erlasstexten weiterhin nicht zugelassen werden sollen und sich darum die Frage nach der Verwendung von Sonderzeichen in diesem Zusammenhang gar nicht stellt.

Die Redaktionskommission stellte fest, dass bei der Verwendung von Paarformen, also der Kombination von weiblicher und männlicher Form, nicht binäre Geschlechtsidentitäten nicht ausdrücklich angesprochen werden. Es fehlt derzeit eine allgemein anerkannte Formulierung, die auch in den Erlasstexten angewandt werden könnte.

3.2 Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung in Erlassen

Bezüglich der Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung in Erlassen erachtet die Redaktionskommission eine Anpassung der aktuellen Praxis als angezeigt; sie will die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung in den st.gallischen Erlasstexten erweitern bzw. beschleunigen. In diesem Sinn will sie künftig die Randziffern 192 und 193 des Rechtsetzungsleitfadens nicht mehr ganz wörtlich, sondern grosszügiger auslegen und auf die darin vorgenommene Unterscheidung grundsätzlich verzichten. Das in Randziffer 193 beschriebene Vorgehen soll grundsätzlich in allen Fällen von Totalrevisionen bzw. neuer Erlasse und auch in den Fällen nach Randziffer 192, also in Fällen von geringfügigen Teilrevisionen von nicht geschlechtergerecht verfassten Erlassen, gewählt werden. Mit anderen Worten soll die Umsetzung der sprachlichen

Gleichbehandlung künftig sowohl in allen Entwürfen neuer bzw. totalrevidierter Erlasse als auch in allen Änderungen bisheriger Erlasse in der Form von Nachträgen zu diesen Erlassen oder von Schlussbestimmungen in anderen Erlassen möglich sein, und zwar unabhängig von ihrem Umfang und ihrer Bedeutung im Alltag der Bevölkerung.

Ausnahmen vom Grundsatz der Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung sollen sehr zurückhaltend und nur bei Erlassen gemacht werden, in denen diese aufgrund des Umfangs der Erlasse mit einem unverhältnismässigen Aufwand und faktisch mit einer «redaktionellen Totalrevision» verbunden wäre oder bei deren Anwendung und Auslegung das Nebeneinander von Bezeichnungen oder Formulierungen nach bisheriger Praxis im übergeordneten Recht und nach neuer Praxis im kantonalen Recht zu Rechtsunsicherheit führen würde (z.B. im Steuerrecht oder im Prozessrecht). Ob eine vollständige Überarbeitung eines Erlasses zur Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung möglich ist, muss folglich im Einzelfall beurteilt werden. Daher sollen Präsidium und Regierung in ihrer Botschaft zu einer Teilrevision eines Erlasses jeweils begründen, warum in Abweichung vom Grundsatz auf eine vollständige Überarbeitung des Erlasses zur Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung verzichtet werden soll.

Die Durchsicht der systematischen Gesetzessammlung ergab folgenden Stand der Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung in Erlassen der Normstufe Gesetzgebung. Die dritte Spalte zeigt den tatsächlichen Handlungsbedarf.

Erlasse		Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung		
Band	Anzahl	erfolgt	noch nicht erfolgt	nicht nötig
1	34	14	7	13
2	30	8	2	20
3	49	12	8	29
4	12	4	3	5
5	15	5	5	5
6	11	3	4	4
7	40	9	13	18
8	25	9	5	11
9	13	5	6	2
total	229	69	53	107

3.3 Verwendung von Paarformen

Bezüglich der Verwendung von Paarformen erkennt die Redaktionskommission keinen Anpassungsbedarf. Verkürzte Paarformen sollen in Erlasstexten weiterhin nicht zugelassen werden, womit sich die Frage nach der Verwendung von Sonderzeichen in diesem Zusammenhang nicht stellt. Im Übrigen erachtet die Redaktionskommission die Verwendung von weiteren Sonderzeichen neben dem Schrägstrich in verkürzten Paarformen (z.B. Jäger/in) als unnötig, in bestimmten Fällen gar als falsch. Sie stützt sich dabei auf die Ausführungen in Abschnitt B Ziff. 3.1 der Weisung und Erläuterungen der Bundeskanzlei vom 15. Juni 2021 zum Umgang mit dem Genderstern und ähnlichen Schreibweisen in deutschsprachigen Texten des Bundes.⁴

⁴ Abrufbar unter https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/sprachdienste/sprachdienst_de/20210615_Weisung%20der%20BK%20zum%20Genderstern.pdf.download.pdf/20210615_Weisung%20der%20BK%20zum%20Genderstern.pdf.

4 Weiteres Vorgehen

Die Redaktionskommission ist sich bewusst, dass sie in diesem Thema nicht völlig frei entscheiden kann. Zum einen pflegte sie schon früher ihre Richtlinien in Absprache mit der für die Legistik zuständigen Stelle der Staatskanzlei. Auch der aktuelle Rechtsetzungsleitfaden dient weiterhin Verwaltung und Regierung sowie Redaktionskommission und Kantonsrat als Hilfsmittel in ihrer Rechtsetzungstätigkeit. Zum anderen kann die entsprechende kreative Textarbeit nicht erst kurz vor der Schlussabstimmung über einen Erlass einsetzen, sondern muss sinnvollerweise bereits bei der Erarbeitung des Erlassentwurfs im zuständigen Departement erledigt werden. Nach Auffassung der Redaktionskommission soll es zur Selbstverständlichkeit werden, dass die mit der Erlassredaktion betrauten Mitarbeitenden die Möglichkeit prüfen, ob alle nicht geschlechtergerechten Bezeichnungen oder Formulierungen eines Erlasses geändert werden könnten. Diese Prüfung sollte nicht von vornherein durch quantitative Vorgaben verhindert werden, wie sie die Randziffer 192 des Rechtsetzungsleitfadens macht, sondern ihre Grenzen nur noch an den unter Abschnitt 3.2 dieses Berichts erwähnten Ausnahmefällen finden.

Die Redaktionskommission sieht vor, jeweils gegen Ende der Amtsdauer den Stand der Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung in Erlassen der Normstufe Gesetzgebung zu prüfen.

Die Redaktionskommission empfiehlt dem Präsidium und der Regierung, die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung künftig nicht nur in allen Entwürfen neuer bzw. totalrevidierter Erlasse, sondern auch in allen Änderungen bisheriger Erlasse in der Form von Nachträgen zu diesen Erlassen oder von Schlussbestimmungen in anderen Erlassen vorzusehen, und zwar unabhängig von ihrem Umfang. Sollte von der Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung aus gewichtigen Gründen Abstand genommen werden, ist dazu in die Botschaft des Präsidiums bzw. der Regierung eine entsprechende Begründung aufzunehmen.

Die Redaktionskommission empfiehlt dem Präsidium und der Regierung zudem, verkürzte Paarformen auch im allgemeinen Schriftgut und unabhängig vom Kommunikationskanal nur ausnahmsweise (z.B. in Tabellen, Formularen, Beschriftungen) zur Anwendung zu bringen und dabei ausschliesslich den Schrägstrich zu verwenden.

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht einzutreten.

Im Namen der Redaktionskommission

Arno Noger
Präsident

Anhang

Auszug aus dem Rechtsetzungsleitfaden vom Juni 2016

7.6 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter

7.6.1 Grundsatz

Frauen und Männer werden in Erlasstexten sprachlich gleich behandelt.¹⁴⁶

185

7.6.2 Möglichkeiten der sprachlichen Gleichbehandlung

7.6.2.a Paarformen

Die sprachliche Gleichbehandlung kann durch Paarformen erreicht werden. Hier wird die weibliche jeweils vor der männlichen Form erwähnt. Verkürzte Paarformen, wie «Lehrer/innen», «Lehrer(innen)» oder «LehrerInnen», sind im Erlasstext nicht zulässig.

186

*Beispiel:*¹⁴⁷

Art. 31 c) Rückzug der Einsprache

¹ Die Einsprecherin oder der Einsprecher kann die Einsprache innert vierzehn Tagen nach erfolgter Information über das Ergebnis der Beurteilung des Einbürgerungsgesuchs zurückziehen.

7.6.2.b Geschlechtsneutrale Ausdrücke

Die sprachliche Gleichbehandlung kann auch dadurch erreicht werden, dass Adjektive oder Partizipien substantiviert und in den Plural gesetzt werden: Weibliche und männliche Form unterscheiden sich hier nicht («die Studierenden», «die Gesuchstellenden»).

187

*Beispiel:*¹⁴⁸

Art. 22 Vorschriften

¹ Für wissenschaftliche Mitarbeitende und das übrige Personal gelten die Vorschriften für die Angestellten im Staatsdienst.

7.6.2.c Geschlechtsabstrakte Ausdrücke

Sprachliche Gleichbehandlung kann ferner durch die Verwendung von Ausdrücken erreicht werden, die keine geschlechtsspezifische Wortbedeutung haben («die Person», «das Mitglied»). Das grammatikalische Geschlecht solcher Ausdrücke hat keinen Bezug zum natürlichen Geschlecht.

188

¹⁴⁶ Weitergehende Ausführungen und Beispiele finden sich in der Publikation der Bundeskanzlei «Geschlechtergerechte Sprache – Leitfaden zum geschlechtergerechten Formulieren im Deutschen», abrufbar unter www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/05313.

¹⁴⁷ Gesetz über das St.Galler Bürgerrecht, sGS 121.1.

¹⁴⁸ Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen, sGS 216.0.

*Beispiel:*¹⁴⁹

Art. 1 Wohnsitzdauer

¹ Für die Feststellung, ob **gesuchstellende und in die Einbürgerung einbezogene Personen** die Voraussetzung der Wohnsitzdauer erfüllen, ist der Zeitpunkt der Einreichung des Einbürgerungsgesuchs massgebend.

7.6.2.d Geschlechtsunspezifische Pronomen

Möglich ist auch die Verwendung von geschlechtsunspezifischen Pronomen mit Relativsatz. 189

*Beispiel:*¹⁵⁰

Art. 25 Grundsatz

¹ **Wer fischt**, übt die Fischerei tierschutzgerecht [...] aus.

7.6.2.e Passivform

Grundsätzlich sind Rechtsnormen in der Aktivform zu formulieren. Die Passivform kann verwendet werden, um sprachliche Gleichbehandlung zu erreichen, wenn aus dem Zusammenhang klar ist, wer gemeint ist (siehe Abschnitt 7.2.2). 190

*Beispiel:*¹⁵¹

Art. 3 Gesuch um Bewilligung

¹ Das Gesuch um Zulassung [...] **wird schriftlich eingereicht**.

² Dem Gesuch **werden beigelegt**: [...]

7.6.3 Umsetzung bei Total- und bei Teilrevisionen von Erlassen

Neue Erlasse und Totalrevisionen werden geschlechtergerecht formuliert.¹⁵² Dies gilt auch dann, wenn sich neue oder totalrevidierte Erlasse auf einen übergeordneten Erlass stützen, der nicht geschlechtergerecht formuliert ist. 191

Bei *geringfügigen Teilrevisionen* von nicht geschlechtergerecht verfassten Erlassen werden auch die neuen Bestimmungen grundsätzlich nicht geschlechtergerecht formuliert, damit Paarformen **nicht** neben männlichen Formen zu stehen kommen und zur Frage führen können, ob sich diese Normen nur auf Männer beziehen. 192

Bei *umfangreicheren Teilrevisionen* älterer Erlasse, die in absehbarer Zeit nicht totalrevidiert werden, zentrale Lebensbereiche natürlicher Personen betreffen und entsprechend zahlreiche Bezeichnungen natürlicher Personen enthalten, ist hingegen zu prüfen, ob eine geschlechtergerechte Umformulierung ohne grössere Probleme möglich ist, und die Umformulierung gegebenenfalls im Rahmen des Möglichen vorzunehmen. Die Umformulierung wird in sämtlichen Artikeln gesondert vorgenommen und erfolgt *nicht* durch eine Regieanweisung. 193

¹⁴⁹ Verordnung über das St.Galler Bürgerrecht, sGS 121.11.

¹⁵⁰ Fischereigesetz, sGS 854.1.

¹⁵¹ Verordnung zur Bundesgesetzgebung über den Konsumkredit, sGS 556.11.

¹⁵² In Anlehnung an «Geschlechtergerechte Sprache – Leitfaden zum geschlechtergerechten Formulieren im Deutschen», abrufbar unter www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/05313.