

Interfraktionelle Motion SP/JUSO, AL/GaP/PdA, GB/JA! (Mohamed Abdirahim, JUSO/Valentina Achermann, SP/Eva Gammenthaler, AL/Ursina Andereg, GB): Hürden für non-binäre Menschen abbauen; Begründungsbericht

Am 23. Juni 2022 hat der Stadtrat folgende Interfraktionelle Motion SP/JUSO, AL/GaP/PdA, GB/JA! im Sinne einer Richtlinie erheblich erklärt:

Für die Mehrheit der Bewohner*innen der Stadt Bern sind Behördengänge nichts Spezielles. Für manche nervig und für andere kurz und effizient. Doch für gewisse Menschen, die sich in der Stadt ummelden wollen und ein Formular ausfüllen müssen oder die z.B. für den Stadtrat kandidieren, stehen schon vor einer Hürde, wenn es nur die Option zwischen Frau und Mann gibt. Genauer gesagt sind non-binäre Menschen mit diesen Hürden konfrontiert.

Was bedeutet non-binär genau? Wenn sich Menschen nicht in den Kategorien «Frau» oder «Mann» repräsentiert sehen, wird das auch non-binär Geschlecht genannt.

Unsere Gesellschaft sieht aber Geschlecht als etwas strikt Binäres an.

Beim non-binären Geschlecht geht es um die empfundene Geschlechtsidentität und nicht um das körperliche Geschlecht. Das Spektrum an non-binären Identitäten ist breit. Non-binäre Menschen können das Bedürfnis verspüren, ihren Körper mit einer medizinischen Massnahme zu verändern. Es ist aber auch verbreitet, dass sie kein Bedürfnis haben, solche Veränderungen vorzunehmen. Es kann sein, dass sich Inter*-Menschen mit einer der binären Kategorien identifizieren oder sie können sich auch als non-binär sehen. Bei non-binären Menschen ist die Situation sehr unterschiedlich. Gewisse spüren ganz klar, dass sie kein Geschlecht haben (Agender), andere können spüren wie es wechselt (Genderfluid), aber es kann auch sein, dass jemand mit der ganzen Idee vom gefühlten Geschlecht gar nichts anfangen kann. Ob sich non-binäre Menschen als trans identifizieren oder nicht, ist unterschiedlich und ihnen überlassen. Gemäss einer repräsentativen Studie aus Deutschland sind 2-3% der Bevölkerung trans, wobei 60% der Trans-Menschen sich im binären Geschlechtersystem nirgendwo zugehörig fühlen.¹ Umgerechnet auf die Stadt Bern sind das bis zu 2500 Personen. Das sind etwa so viele Personen, wie heute in Wittikofen leben.

Non-binäre Menschen fühlen sich in ihrem gesellschaftlich zugewiesenen Geschlecht oft nicht 100% wohl und sind in unzähligen Situationen damit konfrontiert, sich in die Kategorie Frau oder Mann einordnen zu müssen. Einige würden sich eine neutrale Option wünschen und andere fänden es sinnvoller, diese Kategorisierung abzuschaffen. Für non-binäre Menschen ist eine dritte Eintragungsmöglichkeit neben alltäglichen Belangen vor allem für ihre persönliche Identität von hoher Relevanz. Das binäre Geschlechtersystem verwehrt die Anerkennung der Geschlechtervielfalt und blendet die Existenz von non-binären Personen aus. Das ist grundrechtlich hoch problematisch. Die Einführung einer neuen Kategorie fördert die Sichtbarkeit von non-binären, Inter- und Trans-Personen, was zu mehr Akzeptanz führen kann.

Für die Anerkennung der Geschlechtervielfalt wird der Gemeinderat gebeten:

1. sämtliche städtischen Systeme, in denen Personaldaten erfasst werden, durch eine dritte geschlechtsneutrale Option (z.B. «divers» oder eine offene Option) zu ergänzen.
2. auf allen städtischen Formularen (auf Papier wie auch online) eine dritte geschlechtsneutrale Option zu schaffen.

Bern, 25. Februar 2021

¹ Recher, Aleks (2018): Kritik an Transmenschen-Gesetzesentwurf: «Der Bundesrat signalisiert: Ihr existiert nicht», Watson vom 24. Mai 2018, [online] <https://www.watson.ch/schweiz/interview/190564726-kritik-an-transmenschen-gesetzesentwurf-der-bundesrat-signalisiert-ihr-existiert-nicht> [2021.02.12].

Erstunterzeichnende: Mohamed Abdirahim, Valentina Achermann, Eva Gammenthaler, Ursina Anderegg

Mitunterzeichnende: Zora Schneider, Jemima Fischer, Simone Machado, Nadja Kehrli-Feldmann, Sara Schmid, Diego Bigger, Fuat Köçer, Ayse Turgul, Elisabeth Arnold, Rafael Egloff, Laura Binz, Lena Allenspach, Edith Siegenthaler, Nicole Cornu, Alina Irene Murano, Barbara Nyffeler, Bernadette Häfliger, Nora Krummen, Michael Sutter, Katharina Altas, Ingrid Kissling-Näf, Timur Akçasayar, Katharina Gallizzi, Jelena Filipovic, Rahel Ruch, Seraphine Iseli, Anna Leissing, Franziska Geiser, Nora Joos, Seraina Patzen, Sarah Rubin, Regula Bühlmann

Bericht des Gemeinderats

Dem Gemeinderat ist bewusst, dass Menschen, die nicht den heteronormativen Erwartungen der Gesellschaft entsprechen, mit Herausforderungen konfrontiert sind, die zu hohen psychosozialen Belastungen führen können. Dies gilt in besonderem Masse für nicht-binäre Menschen, deren Geschlechtsidentitäten in der Schweiz auch rechtlich nicht anerkannt sind.

Als Mitglied des internationalen Rainbow Cities Network hat sich die Stadt Bern verpflichtet, Anliegen von (binären und nicht-binären) trans Menschen sowie von intergeschlechtlichen Menschen in allen städtischen Politikfeldern zu berücksichtigen. Aufgrund dieser Verpflichtung wurden ab dem dritten Aktionsplan Gleichstellung (Laufzeit 2018 – 2022) neben Massnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern vom Gemeinderat auch Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von lesbischen, schwulen, bisexuellen, trans, intergeschlechtlichen und weiteren queeren Menschen (LGBTIQ) verabschiedet. Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Massnahme 3.5 wurden neue Empfehlungen für den stereotypenfreien und geschlechterinklusive Sprachgebrauch erarbeitet und Ende 2021 als Broschüre mit dazugehöriger Webseite publiziert (vgl. www.bern.ch/sprachlichegleichstellung «Kommunikation und Geschlecht: Worauf muss ich achten? 10 Tipps für die Stadtverwaltung»). Inhaltlich wird unter anderem die Schreibweise mit Genderstern als Option eingeführt, um auch nicht binäre Menschen sprachlich sichtbar zu machen und es werden Beispiele für geschlechterinklusive Anreden und Formulare aufgezählt. Zurzeit ist der vierte Aktionsplan Gleichstellung 2023 – 2026 in Kraft, der sich mit den Massnahmen 3.2 und 4.5 thematisch den Forderungen der vorliegenden Motion annimmt. Die Aktionspläne sind verfügbar unter www.bern.ch/aktionsplangleichstellung.

Geschlecht aus rechtlicher Sicht

Mit Deutschland und Österreich haben zwei Nachbarländer der Schweiz Geschlechtsoptionen für nicht-binäre Menschen eingeführt. Bis heute kennen auch folgende Länder amtliche Geschlechtsoptionen neben «weiblich» und «männlich»: Argentinien, Australien, Belgien, Kanada, Dänemark, Island, Indien, Niederlande, Nepal, Neuseeland, Pakistan, Taiwan, Thailand, United Kingdom, USA und Uruguay².

Das Schweizer Gesetz anerkennt nur die beiden amtlichen Geschlechter «weiblich» oder «männlich». Bei Neugeborenen erfolgt die Zuteilung innerhalb dreier Tage nach der Geburt. Sie ist auch dann erforderlich, wenn die Geschlechtsmerkmale des Kinds nicht den medizinischen Standards von weiblich oder männlich entsprechen (sog. Intergeschlechtlichkeit). Das Bundesamt für Statistik sieht als einzige Ausnahme von dieser binären Geschlechtsregistrierung einen dritten Geschlechtseintrag «unbestimmt» vor für intergeschlechtliche Personen, die im Ausland weder als

² Vgl. World map (Stand Mai 2024) auf https://en.wikipedia.org/wiki/Legal_recognition_of_non-binary_gender

«weiblich» noch als «männlich» registriert sind und die durch das Schweizer Zivilstandswesen neu erfasst werden müssen³.

Bericht der Nationale Ethikkommission (2020)

Im Bericht der Nationalen Ethikkommission⁴, welcher das Bundesamt für Justiz aufgrund der Postulate Sibel Arslan (17.4121), Rebecca Ruiz (17.4185) und Beat Flach (18.3690) in Auftrag gegeben hat und der seit Oktober 2020 vorliegt, wird folgendes festgehalten: «Die NEK-CNE vertritt die Auffassung, dass die heutige Regelung und Praxis der amtlichen Registrierung des Geschlechts unbefriedigend ist. Sie trägt der Vielfalt von Geschlechtsidentitäten ungenügend Rechnung und lässt fundamentale Interessen von Menschen mit nichtbinärer Geschlechtsidentität sowie von transidenten und intergeschlechtlichen Menschen ausser Acht. Daraus resultieren für die Betroffenen schwerwiegende Einschränkungen, die ihre Selbstbestimmung, die freie Wahl von Lebensvollzügen, aber auch den Schutz vor Diskriminierung betreffen.». Im Bericht werden verschiedene alternative Möglichkeiten zum Umgang mit dem amtlichen Geschlechtseintrag diskutiert. Die Kommission kommt zum Schluss, «dass jede der diskutierten Möglichkeiten der aktuellen Regelung vorzuziehen ist. Sie alle bringen eine verbesserte Anerkennung der Vielfalt von Geschlechtsidentitäten zum Ausdruck und stärken die Rechte der Betroffenen, ohne die Rechte jener unzulässig einzuschränken, die sich mit der binären Geschlechterordnung identifizieren»⁵.

Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate Arslan und Ruiz (2022)

In Erfüllung der Postulate Sibel Arslan (17.4121) und Rebecca Ruiz (17.4185) wurde vom Bundesrat ein Bericht in Auftrag gegeben, der sich mit den Folgen auseinandersetzt, die es hätte, wenn insbesondere im Personenstandsregister die Möglichkeit eines «dritten Geschlechts» zugelassen oder die Festlegung des Geschlechts ganz weggelassen würde. Im März 2020 hat das Bundesamt für Justiz eine breite Umfrage unter den Ämtern durchgeführt. Der Bericht wurde Ende Dezember 2022 publiziert. Zusammenfassend ist in der Medienmitteilung des Bundes zum Bericht folgendes zu lesen: «Das binäre Geschlechtermodell ist in der schweizerischen Gesellschaft nach wie vor stark verankert. Die gesellschaftlichen Voraussetzungen für die Einführung eines dritten Geschlechts oder für einen generellen Verzicht auf den Geschlechtseintrag im Personenstandsregister sind derzeit nicht gegeben. Eine Änderung des binären Geschlechtermodells wäre ausserdem mit zahlreichen Anpassungen der Verfassung und der Gesetze von Bund und Kantonen verbunden.»⁶.

Zu Punkt 1:

Wie bereits im Vortrag an den Stadtrat vom 18. August 2021 ausgeführt, gibt es neben der Software, mit welcher die Personaldaten der städtischen Mitarbeitenden erfasst werden, weitere Systeme. Zu erwähnen sind beispielsweise die Software der Einwohnerdienste, die Software Citysoftnet, die vom Sozialdienst und vom Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz verwendet wird und die Software Scholaris des Schulamts. Aus technischer Sicht ist allen Systemen gemeinsam, dass bereits kleine Änderungen zahlreiche weitere Anpassungen zur Folge haben, weil jede Applikation auf komplexe Weise mit weiteren Applikationen verbunden ist. So ist die Datenbank der Einwohnerdienste beispielsweise mit dem Zivilstandsregister, mit dem zentralen Migrations- und Informatiksystem ZEMIS, mit dem Gemeinderegistersystem, mit der Datenbank des Schulamts oder mit dem Register, in dem Personen des EDA erfasst werden, verknüpft.

³ Vgl. Art. 6 Bst. j RHG; Bundesamt für Statistik, Harmonisierung amtlicher Personenregister, Amtlicher Katalog der Merkmale, S. 25, Ziff. 33 («Geschlecht»)

⁴ Die amtliche Registrierung des Geschlechts - Ethische Erwägung zum Umgang mit dem Geschlechtseintrag im Personenstandsregister, [Stellungnahme Nr. 36/2020](#) der nationalen Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin NEK.

⁵ Vgl. Medienmitteilung der nationalen Ethikkommission im Bereich Humanmedizin NEK-CNE [«Die NEK befürwortet die Einführung eines dritten amtlichen Geschlechtseintrags»](#).

⁶ Vgl. Medienmitteilung zum Bericht des Bundesrates vom 21.12.2022 [„Bundesrat erachtet Voraussetzungen für Einführung des dritten Geschlechts als nicht erfüllt“](#).

Ganz unabhängig vom technischen Aufwand und den damit verbundenen Kosten muss aber festgehalten werden, dass es grundsätzlich nicht zulässig ist, beim Personenstand weitere Geschlechtsoptionen wie beispielsweise «divers» oder eine offene Option zur Selbstdeklaration zur Verfügung zu stellen, solange das Schweizer Recht als amtliches Geschlecht nur die Optionen «weiblich» und «männlich» kennt. Dies gilt auch für das Offenlassen des amtlichen Geschlechts. Für die Einführung einer dritten Option beim Personenstand braucht es eine entsprechende gesetzliche Grundlage auf Bundesebene. Der Verband schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) hat sich mit Schreiben vom 20. September 2018 bereits bei der damals zuständigen Bundesrätin für diese Gesetzesänderung eingesetzt. Ohne eine solche Änderung können diesbezüglich weder auf kantonaler noch auf Gemeindeebene Anpassungen vorgenommen werden. Bei der Datenbank der Einwohnerdienste wurden die technischen Voraussetzungen bereits geschaffen, sodass bei Vorliegen der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene eine dritte geschlechtsneutrale Option ohne Vorlaufzeit angeboten werden kann.

Zu Punkt 2:

Im Gegensatz zur Gesetzesänderung auf Bundesebene, die notwendig ist, um eine dritte amtliche Geschlechtsoption einzuführen, ist das Weglassen der Anrede «Frau» oder «Herr» bei der Adressierung eines Serienbriefs, das Erstellen einer dritten Option in einem Formular für die geschlechtliche Selbstbezeichnung einer Person, oder das Ergänzen eines Formulars mit der Option für die geschlechtsneutrale Anrede («Guten Tag Vorname Nachname») mit verhältnismässig kleinem Aufwand verbunden.

Für die meisten städtischen Dienstleistungen, die mittels Formulars in Anspruch genommen werden, ist das amtliche Geschlecht einer Person nicht relevant und muss auch nicht erhoben werden. Hingegen sind nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten unerlässlich, um den geschlechtergerechten Zugang zu Dienstleistungen zu überprüfen und sicherzustellen. So standen bei der Bevölkerungsbefragung 2019 erstmals drei Geschlechterkategorien zur Auswahl. Oft ist eine geschlechtliche Selbstdeklaration aussagekräftiger als das amtliche Geschlecht einer Person. Bei der Software Citysoftnet wird das Geschlecht gemäss Selbstdeklaration der Klient*innen mit den Optionen «männlich», «weiblich» und «unbestimmt» erfasst. Sollen Angaben zum amtlichen Geschlecht notwendig sein, kann die Software auf die Datenbank der Einwohnerkontrolle zurückgreifen.

In vielen Fällen interessiert weder der amtlich registrierte Geschlechtseintrag noch die geschlechtliche Selbstbezeichnung einer Person, sondern ist es die gewünschte Anrede, die von Interesse ist. Hier wurden verschiedene Anpassungen an zentralen Stellen vorgenommen. So kann beispielsweise auf den Kontaktformularen aller Dienststellen neben den Optionen «Frau» und «Herr» auch die Option «geschlechtsneutrale Anrede» ausgewählt werden. Auch die Vorlagen der Stimmrechtsausweise wurden angepasst. Seit März 2022 werden die Abstimmungs- und Wahlunterlagen ohne Anrede «Frau» oder «Herr» an die stimmberechtigten Berner*innen versendet.

Insgesamt ist die Formularwirtschaft in der Stadtverwaltung nicht zentral organisiert. Ein Teil der Formulare wird von den einzelnen Dienststellen selbst erstellt und kann entsprechend auch von diesen angepasst werden. Andere Anpassungen müssen durch eine externe Firma vorgenommen werden. Um die Überarbeitung der städtischen Formulare voranzutreiben, wurde diese mit Massnahme 3.2 im Aktionsplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern und von LGBTIQ-Menschen 2023 – 2026 aufgenommen.

Als Hilfestellung für die Überarbeitung derjenigen Formulare, die ohne externe Hilfe angepasst werden können, dienen zum einen die Sprachempfehlungen «Kommunikation und Geschlecht – worauf muss ich achten?». Zusätzlich wurde zudem im Januar 2024 ein [Merkblatt mit Checkliste](#) publiziert, das die Dienststellen dabei unterstützt, Formulare geschlechterinklusiv und diversitäts-

sensibel zu gestalten. Alle städtischen Stellen wurden aufgefordert, die Empfehlungen des Merkblatts laufend umzusetzen. Auf dem Merkblatt sind verschiedene Fachstellen aufgeführt, die den Dienststellen bei Fragen und Unklarheiten weiterhelfen können.

Da die Formularwirtschaft der Stadtverwaltung auch in einem grösseren Kontext steht und abhängig ist von der Gesamtplanung der digitalen Entwicklung, kann momentan noch nicht zeitlich terminiert werden, in welcher Form die Anpassungen umgesetzt werden. Festgehalten werden kann an dieser Stelle aber, dass der Bedarf nach einer systematischen Überarbeitung der bestehenden Formulare erkannt ist und dass der Gemeinderat das Ziel, alle städtischen Formulare diversitätssensibel und geschlechterinklusiv zu gestalten, als wichtig erachtet.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Falls auf Bundesebene neben «weiblich» und «männlich» weitere Optionen für einen amtlichen Geschlechtseintrag beschlossen würde, stehen einige Anpassungen in den verschiedenen Softwarepaketen, in denen Personal- bzw. weitere Personendaten erfasst werden, an. Diese sind mit Kosten in noch unbekannter Höhe verbunden. Die systematische Überarbeitung der Formularwirtschaft wird ebenfalls mit Kosten in noch unbekannter Höhe verbunden sein.

Bern, 19. Juni 2024

Der Gemeinderat