



Institutionelle Verankerung von LGBTI-Themen in der Schweiz

Umsetzung der Empfehlung CM/Rec(2010)5
des Ministerkomitees des Europarats

Irene Grohsmann
Christina Hausammann
Olga Vinogradova

Bern, 19. Februar 2014

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3001 Bern
Telefon +41 31 631 86 55, evelyne.sturm@skmr.unibe.ch

AUTORINNENVERZEICHNIS

Irene Grohsmann

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Themenbereich Geschlechterpolitik

Christina Hausammann

Leiterin, Themenbereich Geschlechterpolitik

Olga Vinogradova

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Themenbereich Geschlechterpolitik

Diese Studie gibt die Meinung der Autorinnen und Autoren wieder und bindet nur das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----|
| Inhaltsverzeichnis | III |
| Abkürzungsverzeichnis | V |
| Zusammenfassung | 1 |
| I. Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen | 5 |
| 1. Ausgangslage | 5 |
| 1.1. Europarat | 6 |
| 1.2. UNO | 8 |
| 2. Auftrag | 9 |
| 3. Vorgehen | 10 |
| II. Überblick über die aktuellen rechtlichen Grundlagen in der Schweiz | 12 |
| 1. Internationale Verträge | 13 |
| 1.1. Universelle Ebene | 13 |
| 1.2. Europäische Ebene | 13 |
| 2. Verfassungsrecht | 15 |
| 3. Gesetzesrecht und Zivilstandsverordnung | 16 |
| 3.1. Partnerschaftsgesetz | 16 |
| 3.2. Strafgesetzbuch | 17 |
| 3.3. Gleichstellungsgesetz | 17 |
| 3.4. Zivilgesetzbuch | 18 |
| 3.5. Zivilstandsverordnung | 18 |
| 3.6. Historischer Rückblick: Strafbarkeit homosexueller Handlungen in der Schweiz | 19 |
| 3.6.1. Strafgesetzbuch | 19 |
| 3.6.2. Militärstrafgesetz | 21 |
| 3.7. Fazit | 21 |
| 4. Pathologisierung von Homosexualität, Transsexualität und Intersexualität | 22 |
| III. Institutionelle Verankerung in der Schweiz - Bestandsaufnahme | 26 |
| 1. Einleitung | 26 |
| 2. Ergebnisse auf institutioneller Ebene | 26 |
| 2.1. Ausserparlamentarische Kommissionen | 26 |
| 2.2. Fachstellen und Organisationseinheiten der Bundesverwaltung | 29 |
| 2.2.1. Fachstellen | 29 |
| 2.2.2. Organisationseinheiten der Bundesverwaltung | 30 |
| 2.3. Kantone | 33 |
| 2.4. Gemeinden | 36 |
| 3. Ergebnisse nach Themenbereichen | 38 |
| 3.1. Bearbeitete Themenbereiche | 38 |
| 3.2. Häufigkeit der Befassung mit LGBTI | 41 |
| 3.3. Ausdrückliche Mandatierung zur Befassung mit LGBTI | 41 |
| 3.4. Sensibilisierung der Mitarbeitenden | 41 |
| 3.5. Finanzielle Mittel | 41 |
| 3.6. Priorisierung des Themas in der Zukunft | 41 |
| IV. Vorschläge zur Verbesserung der institutionellen Verankerung aus Sicht der befragten Institutionen | 44 |
| V. Ausländische Modelle - Institutionelle Verankerung in ausgewählten europäischen Staaten | 46 |
| 1. 5 Modelle | 46 |

| | |
|--|------|
| 2. Fallbeispiel: Belgien | 47 |
| VI. Fazit und nächste Schritte..... | 50 |
| 1. Fazit | 50 |
| 2. Nächste Schritte..... | 51 |
| Literaturverzeichnis..... | VII |
| Materialienverzeichnis | VIII |
| Anhang..... | XIV |
| Anhang I: Liste der befragten Stellen..... | XIV |
| Anhang II: Fragebogen Deutsch und Französisch..... | XVI |

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|-------|---|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| BBI | Bundesblatt |
| BAG | Bundesamt für Gesundheit |
| BASPO | Bundesamt für Sport |
| BEFH | Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes, Vaud |
| BFM | Bundesamt für Migration |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| BPE | Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes, Genève |
| BSV | Bundesamt für Sozialversicherungen |
| BüG | Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, SR 141.0 |
| BV | Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101 |
| CAT | Convention against Torture / Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105 |
| CDDH | Steering Committee for Human Rights (Lenkungsausschuss für Menschenrechte im Europarat) |
| CEDAW | Convention on the Elimination of all Discrimination against Women / Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, SR 0.108 |
| CIEC | La Commission Internationale de l'État Civil |
| CRC | Convention on the Rights of the Child / Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107 |
| COE | Council of Europe (Europarat) |
| DV | Direktion für Völkerrecht |
| EAZW | Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen |
| EBG | Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann |
| EBGB | Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung |
| EDA | Eidgenössisches Amt für auswärtige Angelegenheiten |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| EKF | Eidgenössische Kommission für Frauenfragen |

| | |
|---------------|---|
| EKFF | Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen |
| EKKJ | Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen |
| EKM | Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen |
| EKR | Eidgenössische Kommission gegen Rassismus |
| EKSG | Eidgenössische Kommission für Sexuelle Gesundheit |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950), SR 0.101 |
| EPA | Eidgenössisches Personalamt |
| FAQ | Frequently asked questions |
| FGG | Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann, Zürich |
| FGG | Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft des BSV |
| FRB | Fachstelle für Rassismusbekämpfung |
| GIG | Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz) vom 24. März 1995, SR 151.1 |
| I.a.W. | in anderen Worten |
| ICD | International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems |
| i.S. | im Sinne |
| i.Z.m. | im Zusammenhang mit |
| LGBTI | Lesbian, gay, bisexual, transsexual, intersexual people |
| MStG | Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927, SR 321.0 |
| NEK/CNE | Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin |
| NGO | Nichtregierungsorganisation (Non governmental organisation) |
| OE | Organisationseinheit |
| PartG | Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare, SR 211.231 |
| RSPM | Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –Methodik des BJ |
| SKMR | Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte |
| StGB | Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0 |
| STI | Sexuell übertragbare Infektionen (sexually transmitted infections) |
| WHO | Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation) |
| WSK-Ausschuss | Vertragsüberwachungsorgan des Internationalen Paktes vom 16.12.1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1 |
| WSK-Rechte | wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte |
| ZGB | Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210 |
| ZStV | Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004, SR 211.112.2 |

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Studie befasst sich mit der **institutionellen Verankerung der Anliegen sexueller Minderheiten in der Schweiz**. Sie fragt, ob und in welchem Umfang sich bestehende Institutionen und Gremien der spezifischen Bedürfnisse dieser Personengruppe annehmen. Sie basiert zum einen auf einer eingehenden Prüfung der **rechtlichen Grundlagen** in der Schweiz sowie des internationalen Rechtsrahmens und zum anderen auf einer **Befragung** jener Kommissionen, Fachstellen, Organisationseinheiten des Bundes sowie kantonalen und kommunalen Institutionen, die für eine solche institutionelle Verankerung in Frage kommen. 37 Stellen haben auf den ihnen vorgelegten Fragebogen geantwortet. Diese Antworten wurden im zweiten Teil der vorliegenden Studie ausgewertet.

In der Schweiz gibt es für den Schutz von LGBTI-Personen¹ bisher nur **wenige spezielle rechtliche Grundlagen**. Mit Ausnahme einiger Regelungen, etwa im Partnerschaftsgesetz oder in der Zivilstandsverordnung, werden LGBTI-Personen durch allgemeine Diskriminierungsverbote auf internationaler und nationaler Ebene (z.B. UNO-Pakte, EMRK, Bundesverfassung, StGB, GIG und ZGB) geschützt. Die in der Schweiz bis 1942 bzw. 1991 bestehenden strafrechtlichen Sanktionen gegen Homosexualität haben heute keine Bedeutung mehr.

Anders als für andere diskriminierte Gruppen gibt es in der Schweiz für LGBTI-Personen auf Bundes- und Kantonsebene bisher **keine spezialisierten Institutionen und Gremien**. Wohl befassen sich einige Stellen mit LGBTI. Im Unterschied zur Problematik der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder einer Behinderung sind aber in der Schweiz bisher keine spezialisierten Institutionen geschaffen worden, welche **ausdrücklich für LGBTI mandatiert** sind.

Die **Bestandsaufnahme der behördlichen Tätigkeiten im Bereich LGBTI** zeigt, dass die befragten Stellen mehrheitlich nur selten mit dem Thema LGBTI befasst sind. Mehr als die Hälfte gaben an, dass LGBTI allenfalls indirekt in ihren Aufgabenbereich fällt. Ein ausdrückliches Mandat zur Bearbeitung von LGBTI-Themen haben die allerwenigsten Stellen. Laut eigenen Angaben hat die grosse Mehrheit der Stellen, die die Fragebogen ausgefüllt haben, nicht mehr als ein bis zwei Mal jährlich tatsächlich mit dem Thema zu tun. Die Beschäftigung mit LGBTI geschieht eher zufällig als systematisch und gezielt.

Die sieben rückmeldenden **ausserparlamentarischen Kommissionen** gaben mehrheitlich an, dass die Beschäftigung mit LGBTI-Themen nicht unter ihr Mandat fällt. Alle Kommissionen erwähnten allerdings, dass sie tatsächlich zumindest am Rande mit LGBTI-Themen konfrontiert sind und zwar in den folgenden Bereichen: „Achtung des Privat- und Familienlebens“, „Beschäftigung“, „Bildung“, „Gesundheit“, „Sport“ und „Mehrfachdiskriminierung.“ Bei den meisten Kommissionen beschränkt sich aber die Beschäftigung mit LGBTI auf ein- bis zweimal pro Jahr. Eine Ausnahme bildet die Eidgenössische Kommission für Sexuelle Gesundheit (EKSG), die sich im Zusammenhang mit HIV/Aids intensiver mit homosexuellen Menschen beschäftigt. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) betrachtet die Bearbeitung der Thematik von LGBTI als Teil ihres Mandats und möchte dieses auch wahrnehmen. Aufgrund fehlender Ressourcen ist das aber heute nicht möglich. Von den 7 rückmeldenden Kommissionen zählt nur die EKSG Akti-

¹ Der Begriff LGBTI ist eine Kurzformel für die unterschiedlichen Untergruppen innerhalb der sexuellen Minderheiten, nämlich „Lesbian“, „Gay“, „Bisexual“, „Transgender“ und „Intersex“-Menschen.

vitäten in Bezug auf LGBTI zu ihren zukünftigen Prioritäten. Gezielte Massnahmen, um für die Anliegen von LGBTI-Menschen zu sensibilisieren, gibt es in keiner Kommission.

Zwei der drei befragten **Fachstellen auf Bundesebene** gaben an, dass sie im Zusammenhang mit ihrer Arbeit auch mit LGBTI-Themen konfrontiert sind, allerdings selten. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) kommt wöchentlich mit LGBTI-Anliegen in Kontakt und würde sich auch vermehrt damit befassen, wenn mehr Ressourcen zur Verfügung stehen würden. Die LGBTI-Thematik beschäftigt die Fachstellen im Zusammenhang mit den folgenden Themenbereichen: „Sicherheit und Schutz vor Gewalt“, „Beschäftigung“ sowie „Mehrfachdiskriminierung“. Spezialisierte Sensibilisierungsprogramme gibt es in keiner der drei Fachstellen und für die Zukunft ist auch keine Priorisierung von LGBTI vorgesehen.

Von den **Organisationseinheiten der Bundesverwaltung**, die an der Befragung teilgenommen haben, ist ein Drittel sehr selten mit dem Thema LGBTI befasst. Die Vertrauensstellen für das Bundespersonal und die Abteilung Personal VBS haben in den letzten 10 Jahren überhaupt nie mit der LGBTI-Thematik zu tun gehabt. Andere Einheiten beschäftigen sich ein bis zwei Mal pro Jahr mit LGBTI. Am häufigsten tauchen Fragen im Zusammenhang mit LGBTI bei der Abteilung übertragbare Krankheiten des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), im Bereich Asyl des Bundesamtes für Migration (BFM) und im Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen (EAZW) auf, welches täglich mit entsprechenden Anliegen konfrontiert ist. Im Vordergrund stehen bei den betroffenen Organisationseinheiten Fragen von „Sicherheit und Schutz vor Gewalt“, die „Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit“, die „Achtung des Privat- und Familienlebens“, die „Gesundheit“, das „Asylrecht“ und die „Mehrfachdiskriminierung.“ Bei der Hälfte der Organisationseinheiten, welche sich an der Umfrage beteiligt haben, gibt es spezifische Sensibilisierungsmassnahmen für Mitarbeitende. Für die Mehrheit der befragten Organisationseinheiten gehören Aktivitäten in Bezug auf LGBTI nicht zu den strategischen Prioritäten.

Auf kantonaler Ebene hat die Studie insbesondere die Gleichstellungsbüros befragt. Sie sind in der Mehrheit lediglich ein- bis zweimal im Jahr mit LGBTI konfrontiert und geben an, dass die LGBTI-Thematik nur indirekt unter ihr Mandat fällt, und zwar meist nur dort, wo es um Situationen geht, die das Gleichstellungsgesetz (GIG) und damit den Themenbereich „Beschäftigung“ betreffen. Allerdings tauchen auch Fragen rund um die Themen „Sicherheit und Schutz vor Gewalt“, „Achtung des Privat- und Familienlebens“, „Bildung“, und „Mehrfachdiskriminierung“ auf. Viele der befragten Büros geben an, dass es ihnen aufgrund des fehlenden Mandats und/oder wegen fehlender Ressourcen nicht möglich ist, im Bereich der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität vertieft tätig zu werden. Sensibilisierungsmassnahmen werden bei den meisten Stellen nicht ergriffen und Aktivitäten im Bereich LGBTI zählen mehrheitlich nicht zu den strategischen Prioritäten. Im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten findet aber ein erster Austausch zum Thema LGBTI statt.

Als einzige **kommunale Stelle** beteiligte sich die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich an der Befragung dieser Studie. Die Stelle ist seit März 2013 ausdrücklich auch für die Gleichstellung von LGBTI-Personen zuständig und damit eine der ersten öffentlichen Stellen in der Schweiz, deren Mandat explizit „sexuelle Orientierung“ und „Geschlechtsidentität“ umfasst.

Die an der Studie beteiligten Stellen wurden gebeten, eigene **Vorschläge zur besseren Verankerung der LGBTI-Thematik** in der Schweiz zu machen. Dabei hat sich gezeigt, dass zwei Drittel der befragten Stellen die Schaffung eines neuen und spezialisierten LGBTI-Gremiums auf Bundes- oder Kantonsebene nicht befürworten und die **Angliederung** der Thematik an eine **bereits bestehende Stelle** bevorzugen. Am häufigsten wurde das EBG genannt, gefolgt von der

EKF. Vereinzelt wurde die FRB genannt. Ein Drittel der befragten Stellen befürwortet die **Schaffung einer spezialisierten LGBTI-Stelle**, wobei am häufigsten vorgeschlagen wurde, eine Fachstelle auf Bundesebene einzurichten, die dem EBG oder generell dem EDI angegliedert ist. Mehrfach wurde auch der Vorschlag gemacht, eine allgemeine Diskriminierungsstelle zu schaffen.

Die Frage nach mehr **Koordination** wurde von den unterschiedlichen Behörden verschieden beantwortet. Die Mehrheit der befragten Stellen erachtet die **Vernetzung mit bestehenden Stellen** für Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsanliegen als sehr wichtig. Auf Bundesebene wird mehrheitlich eine **verstärkte Koordination** zwischen den Kommissionen, Fachstellen, Organisationseinheiten des Bundes und den Departementen gewünscht. Die kantonalen Stellen beurteilen die Notwendigkeit von stärkerer Koordination unterschiedlich. Es ist in dieser Frage keine klare Mehrheit auszumachen. Allerdings ist die **Vernetzung mit bestehenden Stellen** der Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsthematik der Mehrheit aller befragten Stellen sehr wichtig und die **transversale Dimension** der LGBTI-Thematik wird häufig betont. Schliesslich wird von den involvierten Stellen auch darauf hingewiesen, dass ein enger Bezug zu **politischen Organen** und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern notwendig und der **Einbezug der Betroffenen** und deren Expertenwissen wichtig ist.

Ein **Blick über die Landesgrenzen**, wie er zum Schluss dieser Studie gemacht wird, zeigt auf, dass trotz gewichtiger Unterschiede zahlreiche europäische Länder in den letzten Jahren eine signifikante Entwicklung in Richtung eines systematischen Schutzes von LGBTI-Personen vor Diskriminierung gemacht haben. So wurden in mehreren Ländern nationale Aktionspläne ausgearbeitet oder geplant. Die institutionelle Verankerung der Thematik ist sehr unterschiedlich geregelt. **Vier unterschiedliche Modelle** für die Verankerung der Anliegen der LGBTI lassen sich identifizieren: 1. Antidiskriminierungsstellen, 2. Gleichstellungsstellen, 3. Menschenrechtsinstitutionen, 4. spezialisierte Stellen. Daneben gibt es auch Mischformen. Alle untersuchten Länder betonen die Notwendigkeit von Koordination und Informationsaustausch. Als einzelnes Fallbeispiel wird in dieser Studie Belgien etwas eingehender dargestellt, da Belgien als föderaler und mehrsprachiger Staat eine gewisse Vergleichbarkeit mit der Schweiz aufweist.

Auf der Grundlage der vorliegenden Bestandsaufnahme, der Vorschläge der befragten Stellen sowie der Erfahrungen der untersuchten europäischen Länder kommt die Studie zum Schluss, dass die Anliegen der LGBTI-Menschen in der Schweiz institutionell wenig verankert sind und dass in diesem Bereich ein **Handlungsbedarf** besteht. Der Vergleich mit andern europäischen Ländern zeigt, dass verschiedene Optionen möglich sind. Als nächster Schritt wird deshalb vorgeschlagen, im Rahmen eines **Workshops** mit Betroffenen, NGOs aus dem LGBTI-Bereich, wissenschaftlichen Expertinnen und Experten sowie mit den relevanten Stellen des Bundes, der Kantone und Kommunen über die **Ergebnisse der Studie** zu diskutieren, verschiedene Optionen zu erörtern und **Empfehlungen** auszuarbeiten.

DANK

Wir bedanken uns bei allen Personen, die zum Entstehen dieser Studie beigetragen haben. Insbesondere danken wir den Teilnehmern und Teilnehmerinnen der Umfrage für ihre wertvollen und interessanten Rückmeldungen. Ein weiterer Dank gilt Brigitte Schnegg, welche die Entstehung dieser Studie begleitet und mit vielfältigen Hinweisen und Kommentaren bereichert hat. Einen herzlichen Dank auch an Josefin de Pietro für die Unterstützung bei der Übersetzung der Fragebögen, an Michèle Amacker für die Anleitung während und nach der sozialwissenschaftlichen Erhebung und an Eliane Arnet für die sorgfältige Durchsicht der Studie.

Februar 2014, Irene Grohsmann, Christina Hausammann, Olga Vinogradova

I. AUSGANGSLAGE, AUFTRAG UND VORGEHEN

1. Ausgangslage

Die Bezeichnung LGBT steht für „Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender“ und beschreibt eine Gruppe von Personen, deren sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität von heterosexuellen Normen abweicht. Zunehmend wird der Abkürzung ein „I“ für die Gruppe der intersexuellen Menschen hinzugefügt, welche mit uneindeutigen Geschlechtsmerkmalen zur Welt kommen. LGBTI-Personen sind häufig mit spezifischen Nachteilen konfrontiert und sind traditionell und bis heute teilweise schwerwiegenden rechtlichen und tatsächlichen Diskriminierungen ausgesetzt²:

Angehörige der LGBTI-Minderheit erleben Diskriminierung, Ablehnung und Anfeindungen in verschiedenen Lebensbereichen – Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Schule, (Spitzen-) Sport, in Religionsgemeinschaften oder auch im öffentlichen Raum. Im Erwerbsleben sehen sich LGBTI-Personen oft mit Karrierebarrieren konfrontiert, welche ihnen die berufliche Entwicklung erschweren. Sie werden öfter als Andere aus sozialen Arbeitsanlässen ausgeschlossen, haben Schwierigkeiten bei der Jobsuche (z.B. Transmenschen, deren Identitätspapiere oft nicht mit dem neuen Geschlecht übereinstimmen) bzw. finden gar keine Anstellung (die Arbeitslosenquote von Transmenschen ist 6mal höher als die der schweizerischen Gesamtbevölkerung). Oft müssen LGBTI-Personen nach einem Outing oder während der Transition Lohnsenkungen und beruflichen Abstieg gegenwärtigen. Gesamtarbeitsverträge sind meist nicht auf LGBTI-Arbeitnehmende und deren Partner und Partnerinnen ausgerichtet und gewähren keinen Schutz vor Diskriminierung wegen der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität, keinen Anspruch auf bezahlten Urlaub für die Pflege LGB-Angehöriger oder während anerkannten Abwesenheitsgründen wie Operationen zur Geschlechtsangleichung. LGBTI-Personen und deren Partner und Partnerinnen fallen oft nicht unter den Begriff „Familie“, sodass beispielsweise die Lohnfortzahlung nach einem Todesfall nicht gewährleistet ist. Auch Pensionskassenreglemente berücksichtigen die Situation homosexueller Paare oft nicht. Aus Angst vor Benachteiligung und Belästigung lassen homosexuelle Paare ihre Partnerschaft oft nicht eintragen, weil sie das mit der Zivilstandsangabe verbundene Zwangsoouting gegenüber dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin zu vermeiden versuchen. Berufstätige Transmenschen dürfen am Arbeitsplatz oft nicht die von ihnen bevorzugte Toilette benutzen und können allgemein wenig Verständnis für ihre Bedürfnisse erwarten (z.B. zugewiesene Garderobe und Arbeitsbekleidung, körperlich schwere Arbeit während der Hormontherapie/nach der Geschlechtsangleichungsoperation).

Transmenschen sehen sich im Gesundheitswesen mit Hürden bezüglich Übernahme der Kosten von Geschlechtsangleichungen, Aufnahme in Zusatzversicherungen und insbesondere bezüglich der Qualität der Behandlung konfrontiert und fühlen sich oft als geistig Abnorme behandelt. Im Alltag werden sie häufig dazu genötigt, Höchstpersönliches preisgeben zu müssen, wenn das gelebte Geschlecht nicht mehr dem Registergeschlecht entspricht. Eine rechtlich verbindliche Personenstandsänderung ist nur gestützt auf ein zivilgerichtliches Urteil möglich und bedarf eines „irreversiblen Wechsels“ des Geschlechts, Namensänderungen müssen mit achtenswerten

² Zur folgenden Übersicht siehe die Internetseiten von LGBTI-Organisationen und Verbänden: www.los.ch; www.transgender-network.ch; www.pinkcross.ch; <http://www.sgb.ch/der-sgb/gremien/lgbt-kommission/>; www.equalrights.ch; www.packs.ch (besucht am 18.02.2014) sowie SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE SKMR, S. 68 f; HAMMARBERG, THOMAS.

Gründen beantragt werden. Zwischengeschlechtlichen Menschen beklagen sich vor allem über unnötige und unqualifizierte medizinische Eingriffe. Hier stehen allerdings fast gar keine Daten zur Verfügung, was den Nachweis der erlittenen Verletzungen fast unmöglich macht.

Homosexuelle Paare können bei der Wohnungssuche mit Ablehnung konfrontiert werden und Wohnprojekte für LGBTI-Personen im Alter bestehen in der Schweiz bisher nicht.

Eingetragene Partner erfahren rechtliche Benachteiligungen bei der Einbürgerung und bei der Adoption.

Im Sport werden bisher nur die Kategorien Mann und Frau unterschieden. Es besteht noch kein Bewusstsein für Menschen, die aus dieser Zweiteilung heraus fallen. Homophobie im (Spitzen-) Sport ist überdies ein, auch medial, sehr bekanntes Phänomen. Homo- und Bisexualität ist auch in vielen Religionen ein Problemfeld. Viele religiöse Gruppierungen lehnen Homo- und Bisexualität, meist unter Berufung auf heilige Texte und religiöse Traditionen, ab, sodass gläubige LGBTI-Personen meist nicht Teil einer Kirchgemeinschaft sein dürfen. Auch in religiösen und nicht religiösen Jugendvereinen wie Cevi, Jungwacht-Blauring und den Pfadfindern werden LGBTI-Jugendliche gemobbt, vor allem, wenn sie Leiter oder Leiterinnen sind.

Bekannt ist schliesslich, dass junge LGBTI-Menschen eine höhere Selbstmordrate aufweisen als andere Jugendliche. Ausserdem gehen Studien davon aus, dass homosexuelle Männer aufgrund erhöhter Stressfaktoren häufig an Alkoholproblemen leiden und lesbische Frauen mehr rauchen als heterosexuelle Frauen.

Gegen diese vielfältigen Diskriminierungen und Benachteiligungen wurde in jüngster Zeit unter MenschenrechtsexpertInnen nun vermehrt Handlungsbedarf identifiziert.

1.1. Europarat

Seit Anfang der achtziger Jahre³ bemühen sich die politischen Gremien des Europarats um die Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität.⁴ Die europarätlichen Bemühungen gipfelten im Jahr 2010 in der Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität vom 31. März 2010.⁵ Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, ihre Gesetze und Massnahmen im Hinblick auf diskriminierende Auswirkungen zu überprüfen und entsprechende Daten zu sammeln, um direkte und indirekte Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität zu beseitigen (Ziff. 1), rechtliche und sonstige Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung zu ergreifen und effektiv umzusetzen mit dem Ziel, den Respekt gegenüber LGBTI⁶-Menschen zu garantieren und die Toleranz zu fördern (Ziff. 2). Die Staaten haben im Weiteren den Opfern von Diskriminierung den Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen zu sichern. Sie haben zudem zu garantieren, dass Diskriminierung sanktioniert und die Opfer entschädigt werden (Ziff. 3). Sie haben bei der Ausgestaltung ihrer Rechtsordnung sowie

³ Empfehlung 924(1981) vom 1. Oktober 1981 „discrimination against homosexuals“.

⁴ Siehe die Zusammenstellung der entsprechenden Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung sowie des Ministerkomitees des Europarates in: Europarat Standards 2011.

⁵ Ministerkomitee des Europarates, Recommendation (2010)5 vom 31. März 2010. Weitere Ausführungen zu diesen Empfehlungen sind in Empfehlung 1915(2010) vom 29. April 2010 „Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity“ enthalten. Wichtig auf dem Weg zu den Empfehlungen von 2010 war ausserdem das Papier der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Ausschuss für Rechtsfragen und Menschenrechte, Doc. 12087 vom 8. Dezember 2009.

⁶ Intersexuelle Menschen sind von der Empfehlung dem Wortlaut nach nicht erfasst.

ihrer Politik die vom Ministerkomitee im Anhang der Erklärung detailliert aufgelisteten Vorgaben und Massnahmen in den folgenden Themenbereichen zu beachten:

- Recht auf Leben
- Sicherheit und Schutz vor Gewalt
- Vereins-, Vereinigungs- und Meinungsäusserungsfreiheit
- Recht auf Privat- und Familienleben
- Arbeit
- Bildung
- Gesundheit
- Wohnen
- Sport
- Asyl
- Menschenrechtsinstitutionen
- Mehrfachdiskriminierung

Diese Empfehlung ist das erste internationale Instrument auf europäischer Ebene, welches sich spezifisch und umfassend mit der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität auseinandersetzt.

Kurz nach der Empfehlung des Ministerkomitees im März 2010 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung am 29. April 2010 Resolution 1728(2010)⁷ und Empfehlung 1915(2010)⁸ „On discrimination on the basis of sexual orientation or gender identity.“

Zur Überprüfung der Umsetzung der ministerrätlichen Empfehlung wurde der Lenkungsausschuss für Menschenrechte im Europarat („Steering Committee for Human Rights (CDDH)“) im September 2012 mit der Ausarbeitung eines Fragebogens an die Mitgliedstaaten beauftragt. Auf der Basis der bis Ende Januar 2013 erhaltenen Antworten⁹ erstellte der CDDH den Bericht „On the Implementation of Recommendation CM/Rec(2010)5,“¹⁰ welcher im März 2013 präsentiert wurde.

Am 27. Juni 2013 schliesslich verabschiedete die Parlamentarische Versammlung zwei wichtige Dokumente: Empfehlung 2021(2013)¹¹ und Resolution 1948(2013)¹² betreffend „Tackling discrimination on the grounds of sexual orientation and gender identity.“ Sie äusserte darin erneut ihre Besorgnis über die anhaltenden Verletzungen von Rechten von LGBT-Personen¹³. Die Versammlung empfiehlt dem Ministerkomitee in Empfehlung 2021(2013), ein Überwachungssystem

⁷ Resolution 1728(2010) vom 29. April 2010.

⁸ Empfehlung 1915(2010) vom 29. April 2010.

⁹ Die ausgefüllten Fragebögen sind abrufbar unter:
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Others_issues/LGBT/Follow_up_en.asp (besucht am 22.01.2014).

¹⁰ Bericht CDDH.

¹¹ Empfehlung 2021(2013) vom 27. Juni 2013.

¹² Resolution 1948(2013) vom 27. Juni 2013.

¹³ Intersexuelle Personen sind dem Wortlaut der Empfehlung und der Resolution nach nicht erfasst.

zu schaffen, mit welchem die Umsetzung der Empfehlung CM/Rec(2010)5 in den Mitgliedstaaten regelmässig überprüft werden kann. Die Empfehlung 2021 wurde im Juni 2013 an den CDDH weitergeleitet. Das Ministerkomitee selbst hat sich bisher zur Empfehlung noch nicht geäussert.

Auch der Hochkommissar für Menschenrechte des Europarates befasst sich aktiv mit LGBTI. 2009 legte der damalige Kommissar für Menschenrechte, Thomas Hammarberg, einen Bericht zur Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität vor und formulierte Empfehlungen an die Europaratsstaaten.¹⁴ Im Juni 2011 erhob er im Rahmen einer Studie Daten zur Situation der Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transmenschen und Intersexuellen in allen 47 Europaratsländern. Sein Bericht enthält Empfehlungen zur Einhaltung der Menschenrechte der LGBTI-Minderheiten in sieben Bereichen: Massnahmen zur Änderung der Einstellung gegenüber LGBTI, rechtliche Standards, Schutz vor Gewalt und Massnahmen zur Gewährleistung von Asyl wegen Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität, Partizipation (Recht auf Versammlungs-, Meinungsäusserungs- und Vereinigungsfreiheit), Recht auf Privat- und Familienleben (inkl. Massnahmen zur erleichterten Änderung des Registergeschlechts), Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Erwerbsleben sowie schliesslich Forschung und Datenerhebung zu LGBTI.

Diese Studie erlaubt erstmals einen Überblick über die Situation der LGBTI in Europa und der Schweiz.¹⁵

Nach seinem Besuch in der Schweiz im Februar 2012 kritisierte Hammarberg in einem offenen Brief an Bundesrat Didier Burkhalter, dass nach aktueller Rechtslage die Belange der leicht verletzbaren Gruppe der LGBTI in der Schweiz nicht ausreichend geschützt und ihre Bedürfnisse zudem auch nicht hinreichend bekannt seien. Ausserdem plädierte er für die Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes.¹⁶

1.2. UNO

Seit dem Jahr 2000 weisen die UNO-Vertragsorgane in ihren „Allgemeinen Kommentaren“ (General Comments) explizit auf Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und aufgrund der Geschlechtsidentität hin, so der Ausschuss für WSK-Rechte,¹⁷ der Ausschuss gegen Folter (CAT),¹⁸ der Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC)¹⁹ sowie auch der Ausschuss gegen Frauendiskriminierung (CEDAW).²⁰ Der Menschenrechtsausschuss hatte seit 1994, als er erstmals Australien wegen diskriminierender homophober Gesetze verurteilte,²¹ im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens²² und des Individualbeschwerdeverfahrens²³ Gelegenheit, die Geltung

¹⁴ HAMMARBERG, THOMAS.

¹⁵ Commissioner for Human Rights, Study 2011; Commissioner for Human Rights, Switzerland Sociological Report; RECHER, ALECS.

¹⁶ Commissioner for Human Rights, Brief an Didier Burkhalter vom 12. März 2012.

¹⁷ Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 18 (2005); General Comment No. 15 (2003); General Comment No. 14 (2000).

¹⁸ CAT, General Comment No. 2 (2008), Ziff. 21.

¹⁹ CRC, General Comment No. 13 (2011), Ziff. 60 und 72g; CRC, General Comment No. 4 (2003), Ziff. 6; CRC, General Comment No. 3, Ziff. 8.

²⁰ CEDAW, General Recommendation No. 27 (2010), Ziff. 13.

²¹ Menschenrechtsausschuss, *Toonen v. Australien* (Communication No. 488/1992).

²² Siehe z.B. Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations Albania 2013, para. 8; Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations Lithuania 2013, para. 10.

der Menschenrechte für LGBTI-Minderheiten zu bekräftigen und sich mit Gewalt und Diskriminierung gegen LGBTI-Minderheiten und LGBTI-Aktivist*innen zu beschäftigen. Insbesondere befand er im Oktober 2012, dass die Verurteilung einer russischen Aktivistin wegen „Verbreitung von Homosexualität unter Minderjährigen“, i.a.W. homosexuelle Propaganda (sie hatte in der Nähe einer Schule Plakate mit dem Text „Homosexualität ist normal“ aufgehängt) ihr Recht auf freie Meinungsäußerung in diskriminierender Weise einschränkt und Russland damit Art. 19 Abs. 2 i.V.m. Art. 26 UNO Pakt II verletzt hatte.²⁴

Obwohl Menschenrechtsverletzungen an LGBTI-Minderheiten seit längerer Zeit auch im Universal Periodic Review-Verfahren des UNO Menschenrechtsrates zum Thema gemacht werden und zudem verschiedene UN-Sonderbericht*innen in ihren Berichten an den Menschenrechtsrat auf Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen hinweisen,²⁵ konnte auf der politischen Ebene des Menschenrechtsrates erst 2011 eine Resolution zur Menschenrechtslage der LGBTI-Minderheiten verabschiedet werden.²⁶ In dieser Resolution äusserte der Menschenrechtsrat „grave concern“ über Gewalt und Diskriminierung gegen Personen wegen ihrer sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität. Er bat das Hochkommissariat für Menschenrechte um eine Studie über Umfang und Ausmass dieser Menschenrechtsverletzungen und mögliche Gegenmassnahmen. Am 16. Dezember 2011 veröffentlichte die Hochkommissarin für Menschenrechte gestützt auf diese Resolution erstmals einen Bericht über die rechtliche und faktische Diskriminierung sowie über die Gewalt gegenüber Einzelnen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität.²⁷ Sie weist auf die universelle Geltung der Menschenrechte hin und gibt einen Überblick über bestehende Menschenrechtsverletzungen, denen LGBTI-Personen ausgesetzt sind. Die Ergebnisse dieses Berichts dienten als Grundlage einer Diskussion im Menschenrechtsrat im März 2012. Dies war das erste Mal, dass eine formelle, zwischenstaatliche Diskussion zum Thema LGBTI-Menschen innerhalb der Vereinten Nationen stattfand.²⁸

Am 26. Juli 2013 läutete die Hochkommissarin eine einjährige Informations- und Sensibilisierungskampagne gegen homophobe und transphobe Gewalt und Diskriminierung ein.²⁹

2. Auftrag

Vor dem Hintergrund der nationalen und insbesondere der internationalen Entwicklungen wurde das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR mit Leistungsauftrag vom 10. April 2013 durch das EDA/EJPD beauftragt, eine Studie³⁰ zu erstellen,

«(...) dans le domaine de l'orientation sexuelle et de l'identité genre sur la pertinence et l'applicabilité pour la Suisse de la recommandation du Comité des Ministres (CM/Rec(2010)5)³¹ et de l'étude menée par le Commissaire aux droits de l'homme.»

²³ Siehe z.B. Menschenrechtsausschuss, *Young v. Australien* (Communication No. 941/2000); *X. v. Kolumbien* (Communication No. 1361/2005); *Alekseev v. Russian Federation* (Communication No. 1873/2009).

²⁴ Menschenrechtsausschuss, *Fedotova v. Russian Federation* (Communication No. 1932/2010).

²⁵ Siehe die Hinweise im Einzelnen bei HAMMARBERG, THOMAS, S. 36 f.

²⁶ A/HRC/RES/17/19 on Human rights, sexual orientation and gender identity.

²⁷ A/HRC/19/41 Report on Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity.

²⁸ Siehe z.B. Fact sheet International Human Rights Law and Sexual Orientation & Gender Identity.

²⁹ Siehe die Kampagnen Homepage unter: www.unfe.org sowie <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTI.aspx> (besucht am 15.01.2014).

³⁰ Die vorliegende Studie berücksichtigt die Situation bis Februar 2014, in Einzelfällen bis April 2014.

In Absprache mit den Auftraggebern konzentriert sich die vorliegende Studie hauptsächlich auf die institutionelle Verankerung der Anliegen der sexuellen Minderheiten in der Schweiz. Sie untersucht ob, und wenn ja, in welchem Umfang sich welche Behörden bzw. staatliche Gremien in der Schweiz mit den Bedürfnissen dieser potentiell diskriminierten Gruppe befassen und berücksichtigen dabei auch die Gruppe der intersexuellen Personen.³² Die Studie enthält ausserdem eine Übersicht der institutionellen Verankerung von LGBTI-Themen in ausgewählten europäischen Staaten.

Die vorliegende Studie gibt einen Überblick über die Verankerung von LGBTI-Themen in ausgewählten staatlichen Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. In der Schweiz leisten zahlreiche³³ nicht-staatliche Organisationen (NGO) grosse Arbeit im LGBTI-Bereich.³⁴ Das SKMR steht im Dialog mit den relevanten NGOs und konsultierte das Transgender Network Switzerland im Rahmen dieser Studie kurz. Dennoch beschränkt sich die Studie in Übereinstimmung mit dem Auftrag auf die staatliche Verankerung von LGBTI-Themen und beachtet nur die staatlichen Stellen und Behörden.

3. Vorgehen

In einem ersten Schritt wurden im Juli 2013 die rechtlichen Grundlagen zum Schutz von LGBTI-Personen aufgearbeitet und Lücken identifiziert.³⁵

In einem zweiten Schritt wurde eine sozialwissenschaftliche Datenerhebung durchgeführt, um Angaben über die institutionelle Verankerung der LGBTI-Thematik in der Schweiz zu erhalten. Dazu verschickte das SKMR im August 2013 einen Fragebogen an potentiell relevante Bundesämter, Kommissionen, Fachstellen und Büros auf Bundes-, Kantons und Gemeindeebene. Die Fragebögen wurden an einzelne Mitarbeitende dieser Behörden adressiert. Der Fragebogen wurde in deutscher und französischer Sprache angefertigt (vgl. Anhang II).

Auf Bundesebene wurden Kommissionen (parlamentarische und ausserparlamentarische), Fachstellen, Fachbüros und Bundesämter angefragt. Diese wurden anhand ihrer potentiellen Relevanz für LGBTI durch das SKMR im Juli und August 2013 ausgewählt. Die potentielle Relevanz ergab sich aus Recherchen auf den jeweiligen Homepages und aus Hinweisen von Seiten des Bundesamts für Justiz bzw. laufenden Rückmeldungen bereits angefragter Stellen. Befragt wurden 12 Kommissionen, 4 Fachstellen und Büros sowie 31 Bundesämter und deren Organisationseinheiten.

Zusätzlich wurden kantonale Gleichstellungsbüros und Fachstellen angeschrieben (insgesamt 24 Stellen). Schliesslich wurden Gemeinden befragt, von denen in Erfahrung gebracht werden konnte, dass dort relevante Fachstellen bestehen. Aufgrund der grossen Anzahl an Gemeinden beschränkt sich die Befragung der Gemeindebehörden auf 6. Nicht befragt wurden Gefängnisse, Polizei, Spitäler und Bildungsanstalten.

³¹ Siehe unter <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1606657&Site=CM>.

³² Intersexuelle Personen sind von der Empfehlung CM/Rec(2010)/5 nicht ausdrücklich erfasst.

³³ Im Sinne einer Auswahl: Dachverband Regenbogenfamilien, Freundinnen, Freunde und Eltern von Lesben und Schwulen (FELS), Homosexuelle Arbeitsgruppen Zürich (HAZ), Lesbianorganisation Schweiz (LOS), Pink Cross Schwulenbüro Schweiz, Transgender Network Switzerland (TGNS), Verein Selbsthilfe Intersexualität, Zwischengeschlecht.

³⁴ Z.B. UPR Switzerland 2012, Bericht der Schweizer NGO-Koalition, Ziff. 11, 15-18.

³⁵ Dabei konnte zu einem gewissen Teil auf die Grundlagenstudie 2013 des SKMR zurückgegriffen werden.

Insgesamt wurden an 80 Personen in 77 Behörden Fragebögen verschickt. Von 37 Behörden erhielten wir Rückmeldungen in Form ausgefüllter Fragebögen oder Ausführungen per Mail. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 48%. Eine Liste der befragten Stellen findet sich im Anhang I dieser Studie.

Der Fragebogen gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil dient der Erstellung einer Bestandsaufnahme der institutionellen Verankerung von LGBTI in der Schweiz und ermöglicht einen Überblick über den Status quo. Anhand dieser Bestandsaufnahme wird sichtbar, welche staatlichen Stellen sich tatsächlich mit LGBTI befassen und in welchen Themenbereichen (vgl. Empfehlung des Ministerkomitees) sie tätig sind. Der erste Teil des Fragebogens umfasst folgende Fragen:

- Gehört das Thema LGBTI in das Mandat der befragten Behörde?
- (Wie häufig) befasst sich die Behörde mit welchen LGBTI-Themen?
- Welche eigenen Projekte zum Thema LGBTI führt die Behörde durch und verfügt die Behörde über Finanzen zur Förderung von Projekten Dritter und wenn ja, in welcher Höhe?
- (Wie) werden Mitarbeitende in Bezug auf die LGBTI-Thematik sensibilisiert?
- Gehören Massnahmen in Bezug auf LGBTI zu den zukünftigen strategischen Prioritäten?

Im zweiten Teil des Fragebogens wurden die Mitarbeitenden um ihre persönliche Einschätzung gebeten, wie die institutionelle Verankerung von LGBTI in der Schweiz verbessert werden könnte. Die Fragen waren darauf ausgerichtet, von der praktischen Erfahrung und dem Expertenwissen der Mitarbeitenden zu profitieren. Diese Antworten werden daher anonymisiert verwendet und nicht einzelnen Behörden zugeordnet. Personen werden in der gesamten Studie, auch bei Zitaten, nicht genannt.

Die befragten Stellen wurden nicht um eine offizielle Stellungnahme gebeten, sondern um eine Auflistung und Beurteilung allfälliger Bemühungen und Verbesserungsvorschläge im Bereich LGBTI. Die erhaltenen Antworten spiegeln daher nicht zwingend die Haltung der gesamten Behörde wieder, sondern lassen vielmehr einen aussagekräftigen Rückschluss darüber zu, wie LGBTI-Themen nicht nur theoretisch, sondern tatsächlich in der Schweizer Verwaltung verankert sind.

Schliesslich wurden die institutionelle Verankerung und der Umgang mit sexuellen Minderheiten im europäischen Ausland erhoben. Dazu wurden im August und September 2013 Gesprächsanfragen per Email an 12 Behörden in 11 Ländern verschickt. Diese Länder wurden anhand ihrer föderalen Staatsstruktur ausgewählt. Die Kontaktdaten erhielten wir von der Liste des „Informal Network of Governmental LGBT Focal Points“. Von 8 Behörden aus 7 Ländern erhielten wir Rückmeldungen. Gestützt auf die Rückmeldungen wurden mit den zuständigen Behörden in 5 Ländern telefoniert.

II. ÜBERBLICK ÜBER DIE AKTUELLEN RECHTLICHEN GRUNDLAGEN IN DER SCHWEIZ

Für den Schutz von LGBTI-Personen gibt es noch sehr wenig spezifische Gesetzesbestimmungen und auch auf internationaler Ebene gibt es noch keine Verträge, die gezielt den Schutz von LGBTI-Personen bezwecken. LGBTI-Personen werden hauptsächlich durch allgemeine Diskriminierungsverbote geschützt. Während Homosexualität heute zumindest einen ersten Eingang in die schweizerische Rechtsordnung gefunden hat (z.B. im Partnerschaftsgesetz), gibt es für Transmenschen und vor allem für Intersexuelle Menschen bisher so gut wie keine Regelungen. So kann es, vor allem im Rahmen von Mehrfachdiskriminierungen, zu Situationen kommen, wo LGBTI-Personen durch das Schutzraster fallen. Neben der geringen Dichte von LGBTI-Personen schützende rechtliche Grundlagen trägt wohl auch das Fehlen eines allgemeinen Diskriminierungsgesetzes dazu bei, dass Verletzungen von Rechten von LGBTI-Personen oftmals nicht sanktioniert werden können.

Internationale Gremien äusserten bereits mehrmals ihre Besorgnis darüber, dass die Schweiz auf Bundesebene noch kein Antidiskriminierungsgesetz hat,³⁶ so etwa 2010 der WSK-Ausschuss³⁷ 2010 in seinen Concluding Observations.³⁸ Der WSK-Ausschuss wies die Schweiz in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf seinen General Comment No. 20³⁹ hin, welcher klarstellt, dass die im UNO Pakt I⁴⁰ garantierten Rechte diskriminierungsfrei gewährt werden müssen.

Im Rahmen des letzten Universal Periodic Review 2012 wies die Schweiz alle Empfehlungen⁴¹ des Menschenrechtsrates, ein generelles Antidiskriminierungsgesetz zu erlassen, zurück. Begründet wurde diese Position mit dem Hinweis, dass die Schweiz Diskriminierungen in gezielter Art und Weise, und jeden Themenbereich gesondert, angeht und keinen Bedarf für ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz sieht.⁴² Der Schweiz wurde auch empfohlen, die strafrechtlichen Bestimmungen zu Hassreden unter anderem auf sexuelle Orientierung auszuweiten.⁴³ Auch diese Empfehlung lehnte die Schweiz ab.⁴⁴

In der schweizerischen Rechtsordnung fanden sich allerdings bis 1942 bzw. 1991 spezielle Regelungen für homosexuelle Personen. Diese zielten jedoch nicht auf deren Schutz ab, sondern auf deren Pönalisierung. Homosexualität wurde in der Schweiz noch bis 1942 strafrechtlich sanktioniert, im Rahmen des Militärstrafrechts sogar bis 1991.⁴⁵ Ausserdem wurde Homosexualität bis 1991 in der ICD⁴⁶-10 Liste der Weltgesundheitsorganisation WHO als „mentale Krankheit oder Störung“ geführt. Transsexualität befindet sich weiterhin unter diesem Titel in dieser Liste.⁴⁷

³⁶ Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations Switzerland, 2001, para. 10.

³⁷ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Ausschuss für WSK-Rechte).

³⁸ Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland, 2010, para. 7.

³⁹ Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 20 (2009).

⁴⁰ Übereinkommen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, SR 0.103.1.

⁴¹ Empfehlungen 123.27 bis 123.39, UPR Switzerland 2012, Report of Working Group.

⁴² UPR Switzerland 2012, Views on conclusions and/or recommendations.

⁴³ Empfehlung 123.49, UPR Switzerland 2012, Report of Working Group.

⁴⁴ UPR Switzerland 2012, Views on conclusions and/or recommendations.

⁴⁵ Siehe unten „II. 3.6 Historischer Rückblick“.

⁴⁶ International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems.

⁴⁷ Siehe dazu unten „II. 4. Pathologisierung von Homosexualität, Transsexualität und Intersexualität“.

Im Folgenden werden die allgemeinen rechtlichen Grundlagen, die dem Schutz der Rechte von LGBTI-Menschen in der Schweiz dienen und die alle schweizerischen Behörden verpflichten, kurz vorgestellt. Spezifische Verpflichtungen für einzelne Behörden finden sich sodann u.a. in Bundesratsbeschlüssen, Gesetzen und Verordnungen auf Bundes- und auf Kantonsebene. Die institutionelle Zuständigkeit und die Mandate der in dieser Studie untersuchten Stellen sind daher an unterschiedlichsten Orten verankert. Diese Grundlagen werden in dieser Studie nicht einzeln aufgeführt.

1. Internationale Verträge

1.1. Universelle Ebene

Die Schweiz ist an das Diskriminierungsverbot, wie es u.a. im UNO-Pakt I⁴⁸ (Art. 2 Abs. 2), UNO-Pakt II⁴⁹ (Art. 2 Abs. 1) und in der Kinderrechtskonvention⁵⁰ (Art. 2) verankert ist, gebunden. Danach sind die in den entsprechenden Verträgen garantierten Rechte ohne Unterschied „wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.“ Die Liste ist nicht abschliessend und enthält mit dem Merkmal „oder sonstigem Status“ ein Auffangkriterium, unter das z.B. der Ausschuss für WSK-Rechte auch Diskriminierung wegen sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität subsumiert.⁵¹ Im Weiteren hat das UN-Flüchtlingshochkommissariat 2008 Leitlinien zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestützt auf sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität verabschiedet.⁵²

Im November 2006 erarbeiteten zahlreiche namhafte Menschenrechtler und Menschenrechtlerinnen die Yogyakarta-Prinzipien betreffend der Anwendung der Menschenrechte in Bezug auf die sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität⁵³ und schufen damit ein Referenzwerk, auf das sich auch die Vertragsüberwachungsorgane stützen.⁵⁴ Enthalten sind 29 Prinzipien, welche die Anwendung der zentralen Menschenrechte für die LGBTI-Minderheit bekräftigen und präzisieren.

1.2. Europäische Ebene

Analog zu den Diskriminierungsklauseln in den UN-Menschenrechtsverträgen findet sich auch im Diskriminierungsverbot von Art. 14 EMRK keine explizite Erwähnung des Merkmals sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität.⁵⁵ Es gilt allerdings auch hier, dass die Aufzählung in Art. 14

⁴⁸ Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1.

⁴⁹ Übereinkommen über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2.

⁵⁰ KRK, Übereinkommen über die Rechte des Kindes, SR 0.107.

⁵¹ Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 20 (2009), Ziff. 32.

⁵² UNHCR, Leitlinien zu Anträgen auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestützt auf sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität, Genf November 2008 (deutsche Übersetzung: UNHVR-Vertretung für Deutschland und Österreich, April 2009).

⁵³ Yogyakarta-Principles 2007, siehe dazu auch HIRSCHFELD-EDDY-STIFTUNG 2011.

⁵⁴ Siehe z.B. CAT, Concluding Observations Finland, 2011, Ziff. 24.

⁵⁵ Ebenso wenig in Art. 1 Zusatzprotokoll Nr. 12 zur EMRK, welches ein allgemeines Diskriminierungsverbot postuliert. Die Schweiz hat dies nicht unterzeichnet.

EMRK nicht abschliessend ist und es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität in der Praxis nicht zu den geschützten Merkmalen gehören.⁵⁶

Der EGMR hat sich seit 1981⁵⁷ in verschiedenen Urteilen mit dem Schutz der Menschenrechte von LGBTI-Personen befasst und sich seither – insbesondere gestützt auf das Recht auf Privatleben in Art. 8 EMRK – in verschiedenen Urteilen zu deren Rechten geäussert. Die Urteile befassen sich vor allem mit dem Recht auf Adoption, den Rechten als Eltern, den Rechten im Erwerbsleben, mit der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie mit Homophobie, Misshandlung und Wegweisung.⁵⁸ 1992 verurteilte der EGMR erstmals einen Staat, weil er einer Transfrau verweigerte, den Zivilstandsregistereintrag gemäss ihrem neuen Geschlecht zu ändern.⁵⁹ Er bestätigte in seiner Rechtsprechung sodann, dass sexuelle Orientierung und Transgeschlechtlichkeit verbotene Diskriminierungsmerkmale gemäss Art. 14 EMRK darstellen⁶⁰ und dass die Staaten in ihren Gesetzgebungen Verfahren vorzusehen haben, welche eine Geschlechtsanpassung erlauben.⁶¹ Im Fall *Schlumpf gegen die Schweiz* hatte sich der EGMR im Übrigen mit der Verweigerung der Kostenübernahme für eine Geschlechtsumwandlung durch die Krankenkasse im Falle einer Transfrau zu beschäftigen. Das Bundesgericht hatte den Entscheid geschützt, weil die Transfrau vor der Operation nicht die von der Rechtsprechung regelmässig geforderten zwei Jahre abgewartet hatte. Der EGMR sah im Entscheid einen Verstoss gegen Art. 6 (Anspruch auf ein faires Verfahren) und Art. 8 EMRK, da die Wartezeit ohne Berücksichtigung des konkreten Falls automatisch zur Anwendung gekommen sei.⁶²

Als erster Menschenrechtsvertrag überhaupt zählt das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt⁶³ vom 11. Mai 2011 im Diskriminierungsverbot von Art. 4 Abs. 3 sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität als verbotene Anknüpfungsmerkmale auf. Die Schweiz hat die Konvention am 11. November 2013 unterzeichnet, bisher aber noch nicht ratifiziert. Die Konvention tritt am 1. August 2014 in Kraft.⁶⁴

Im Rahmen des Europarats hat die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz⁶⁵ nun bei ihrer aktuellen Untersuchung der Situation⁶⁶ in der Schweiz neu auch LGBT-Themen in ihre Prüfung mit einbezogen und spricht auch institutionelle Aspekte an.⁶⁷

⁵⁶ Erläuterungstext zur Empfehlung CM/Rec(2010)5.

⁵⁷ EGMR, *Dudgeon v. Grossbritannien*, 7525/76 (1981), in dem es um die Einstufung homosexueller Beziehungen zwischen Männern als Straftat ging. Siehe den Überblick über die Praxis des EGMR zur Homosexualität in: European Court of Human Rights, Factsheet - Homosexuality: criminal aspects, November 2013, sowie Factsheet - Sexual Orientation Issues, Januar 2014.

⁵⁸ Einen Überblick über die Rechtsprechung findet sich in den Factsheets „Gender Identity“, „Homosexuality: criminal aspects“ und „Sexual Orientation“ des EGMR.

⁵⁹ EGMR, *B. v. France*, 13343/87 (1992); wichtig sodann EGMR, *Goodwin v. The United Kingdom*, 28957/95 (2002). Siehe den Überblick über die Praxis des EGMR zur Geschlechtsidentität in: European Court of Human Rights, Factsheet - Gender Identity Issues, Oktober 2013.

⁶⁰ EGMR, *P. V. v. Spanien*, 35159/09 (2010).

⁶¹ EGMR, *L. v. Litauen*, 27527/03 (2006).

⁶² EGMR, *Schlumpf Nadine v. Schweiz*, 29002/06 (2009). Siehe dazu auch das darauf folgende Revisionsurteil des Bundesgerichts 137 I 86, Urteil vom 15. Sept. 2010. Siehe sodann EGMR, *van Kück v. Germany*, 35968/97 (2003).

⁶³ Auch „Istanbul Konvention“ genannt.

⁶⁴ Benötigt wurden 10 Ratifikationen. Siehe zum aktuellen Stand unter: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=&DF=&CL=GER> (zuletzt besucht am 24.04.2014).

⁶⁵ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), siehe http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp (besucht am 23.04.2014).

Von gewisser Relevanz sind schliesslich einige im Rahmen der Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen⁶⁸ verabschiedete Konventionen.⁶⁹ So regelt die von der Schweiz unterzeichnete Konvention Nr. 34⁷⁰ die Vereinheitlichung und Anerkennung von Auszügen aus dem Personenstandsregister u.a. bei Heirat und eingetragener Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare. Im Übrigen befassen sich die Konventionen Nr. 29⁷¹, 31⁷² und 32⁷³ mit der Anerkennung von im Personenstandsregister eines Vertragsstaats vorgenommenen Geschlechtsanpassungen, der Anerkennung von Namensänderungen bei Eingang und Auflösung einer eingetragener Partnerschaft sowie der Anerkennung⁷⁴ von gültig registrierten eingetragenen Partnerschaften. Die Schweiz hat bisher nur Konvention Nr. 34 unterzeichnet.

2. Verfassungsrecht

Art. 8 Abs. 2 BV⁷⁵ bestimmt in einer nicht abschliessenden und exemplarischen Aufzählung, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen „der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.“ Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung fällt gemäss herrschender Lehre und Praxis unter „Lebensform.“⁷⁶ Dagegen wird das Diskriminierungsverbot aufgrund der Geschlechtsidentität von der Lehre unter „Geschlecht“ subsumiert.⁷⁷

Das ausdrückliche Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung findet sich in den Verfassungen der Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf.⁷⁸

⁶⁶ Die ECRI überwacht und untersucht die Situation betreffend Rassismus und Intoleranz in allen Europaratsstaaten. Die Situation in der Schweiz wurde im Rahmen des 5. Untersuchungszyklus (2013/2014) untersucht, der Schlussbericht der ECRI liegt noch nicht vor (Stand: April 2014).

⁶⁷ Die ECRI führt Länderbesuche und vertrauliche Gespräche mit den relevanten nationalen Behörden durch.

⁶⁸ La Commission Internationale de l'État Civil (CIEC), eine zwischenstaatliche Organisation, deren Ziel die Erleichterung der internationalen Zusammenarbeit in Personenstandsangelegenheiten und die Verbesserung des Betriebs nationaler Zivilstandsämter.

⁶⁹ Konventionen abrufbar unter: <http://ciec1.org/ListeConventions.htm> (besucht am 23.04.2014).

⁷⁰ Convention relative à la délivrance d'extraits et de certificats plurilingues et codés d'actes de l'état civil, 2014 (ersetzt Konvention Nr. 16).

⁷¹ Convention relative à la reconnaissance des décisions constatant un changement de sexe, 2000.

⁷² Convention sur la reconnaissance des noms, 2005.

⁷³ Convention sur la reconnaissance des partenariats enregistrés, 2007.

⁷⁴ Mit gewissen Ausnahmen, siehe Art. 7 Konvention Nr. 32.

⁷⁵ Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101.

⁷⁶ SCHWEIZER, KATINKA / BIGLER-EGGENBERGER, HERTHA, Art. 8, S. 210.

⁷⁷ MÜLLER, JÖRG PAUL / SCHEFER, MARKUS, S. 737 mit weiteren Hinweisen.

⁷⁸ Die Verfassung Kanton Zürich, Art. 11 Abs. 2 (SR 131.211) von 2005; die Verfassung des Kantons Basel-Stadt, § 8 Abs. 2, (SR 131.222.1) von 2005; sowie Art. 15 der neuen Verfassung des Kantons Genf (SR 131.234) vom 31. Mai 2012, in Kraft seit dem 1. Juni 2013.

3. Gesetzesrecht und Zivilstandsverordnung

3.1. Partnerschaftsgesetz

Zur Umsetzung des Diskriminierungsverbotes wurde 2004 das Bundesgesetz über die gleichgeschlechtliche Partnerschaft (PartG)⁷⁹ geschaffen, welches gleichgeschlechtlichen Paaren erlaubt, ihre Partnerschaft beim Zivilstandsamt eintragen zu lassen. Damit wird eine Lebensgemeinschaft begründet mit gegenseitigen Rechten und Pflichten ähnlich der Ehe. Das Gesetz wurde mit Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 mit 58% Ja- Stimmen angenommen und trat am 1. Januar 2007 in Kraft. Insbesondere in Bezug auf Steuern, Erbrecht, Sozialversicherungen und berufliche Vorsorge sowie bei bi-nationalen Partnerschaften in Bezug auf die ausländerrechtlichen Regeln ist die Partnerschaft der Ehe gleichgestellt.

Trotz der Einführung der eingetragenen Partnerschaft bestehen aber weiterhin Diskriminierungen für homosexuelle Paare.

So sind die Adoption, auch die Stiefkindadoption⁸⁰ sowie die Inanspruchnahme von fortpflanzungsmedizinischen Verfahren (Art. 28 PartG) bisher verboten. Die Aufhebung des Verbots der Stiefkindadoption wurde allerdings im Parlament diskutiert⁸¹ und entsprechende Vorschläge von beiden Räten gutgeheissen. Im November 2013 hat der Bundesrat diese Vorschläge nun in die Vernehmlassung geschickt.⁸² Frist war der 31. März 2014. Der Ergebnisbericht liegt noch nicht vor.⁸³

Diskriminiert werden gleichgeschlechtliche Partnerschaften im Weiteren zum Beispiel im Bürgerrecht, indem es gleichgeschlechtliche Partner und Partnerinnen von der Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung ausschliesst.⁸⁴ Als einziges „Zugeständnis“ ist ein reduziertes Wohnsitzfordernis vorgesehen.⁸⁵

Das Gesetz gilt ausserdem nur für Paare, die auch gemäss Registereintrag offiziell gleichgeschlechtlich sind: Transmenschen, deren Geschlechtsidentität zum Beispiel weiblich ist, die aber im Register (noch) als männlich gemäss Geburtsgeschlecht registriert sind, haben keinen Zugang zur gleichgeschlechtlichen Partnerschaft mit einer anderen Frau.

⁷⁹ Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (PartG), SR 211.231.

⁸⁰ Siehe Art. 264a ZGB, wonach lediglich verheirateten Paaren die Stiefkindadoption erlaubt ist. Siehe dazu auch Urteil des Bundesgerichts 137 III 241 vom 5. Mai 2011, in welchem das Adoptionsverbot vom Bundesgericht bestätigt worden ist.

⁸¹ Motion 11.4046. Adoptionsrecht, Gleiche Chancen für alle Familien.

⁸² Siehe zum Stand des Geschäfts auf der Website des Parlaments unter www.parlament.ch und die Pressemitteilung zur Vernehmlassung unter <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-11-292.html> (besucht am 23.01.2014).

⁸³ Stand: April 2014.

⁸⁴ Art. 27 Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG), SR 141.0.

⁸⁵ Art. 15 Abs. 3, 4 und 5 BüG. Für die eingetragene Partnerin einer Schweizer Bürgerin oder den eingetragenen Partner eines Schweizer Bürgers genügt ein Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung, sofern sie oder er seit drei Jahren in eingetragener Partnerschaft mit der Schweizer Bürgerin oder dem Schweizer Bürger lebt. Für die eingetragene Partnerschaft zwischen ausländischen Staatsangehörigen gelten sinngemäss die gleichen Bestimmungen wie für Ehegatten. Im Übrigen sind die Erfordernisse der ordentlichen Einbürgerung anwendbar.

Im Jahr 2007 entschieden sich 2004 Paare für eine eingetragene Partnerschaft. Seit dem ist die Zahl deutlich gesunken (2012: 695).⁸⁶ Dies kann wohl auch auf die Angst vor „Zwangsausings“ zurückgeführt werden. Mit der offiziellen Registrierung als eingetragene Partner bzw. Partnerin kann es zu ungewollten „Outings“ kommen, wenn das Paar z.B. einen gemeinsamen Namen gewählt hat. In diesem Fall würde beim Ausfüllen eines amtlichen Formulars oder Vertrags die eingetragene Partnerschaft offen gelegt.⁸⁷ Zu denken ist auch an amtliche Formulare, in welchen z.B. der Zivilstand angegeben werden muss.

3.2. Strafgesetzbuch

Im Strafgesetzbuch finden sich Straftatbestände, welche zwar ein bestimmtes Verhalten für alle Personen unabhängig von ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität unter Strafe stellen, mit welchen aber LGBTI-Personen zumindest potentiell vermehrt konfrontiert sind. Art. 177 StGB⁸⁸ regelt das Vergehen der Beschimpfung und schützt vor Angriffen der Ehre eines Menschen durch Wort, Schrift, Bild, Gebärde oder Tätlichkeiten. Herabsetzende Äusserungen, die sich auf die sexuelle Orientierung beziehen, stellen eine Beschimpfung dar. Zu denken wäre auch an die Straftatbestände der üblen Nachrede (Art. 173 Abs. 1 StGB) oder der Verleumdung (Art. 174 Abs. 1 StGB).⁸⁹ Darüber hinaus gibt es weitere Straftatbestände, welche von gewisser Relevanz sein können.⁹⁰

Eine der rassistischen Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB) analoge Bestimmung, welche eine strafrechtliche Verfolgung im Falle von öffentlicher Verleumdung und Herabsetzung von Menschen aufgrund ihrer sexuellen Identität ermöglicht hätte, wurde vom Nationalrat 2009 abgelehnt.⁹¹ In der Frühlingssession 2013 wurde im Nationalrat ein neuer Vorstoss zur Schaffung einer entsprechenden Strafnorm eingebracht.⁹² Bisher wurde der Vorstoss noch nicht im Plenum behandelt.⁹³

3.3. Gleichstellungsgesetz

Noch nicht abschliessend geäussert hat sich die Praxis zur Frage, wie weit sich LGBTI-Personen im Falle von Diskriminierung im Erwerbsleben auch auf das Gleichstellungsgesetz und die darin vorgesehenen Verfahrenserleichterungen berufen können. Die Lehre bejaht die Anwendung mehrheitlich.⁹⁴

⁸⁶ Bundesamt für Statistik, Eingetragene Partnerschaften und Auflösungen, abrufbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/06/blank/key/07.html> (besucht am 14.01.2014).

⁸⁷ <http://www.equalrights.ch/print.html/gleichstellung/namensrecht.html> (besucht am 14.01.2014).

⁸⁸ Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0.

⁸⁹ CURCHOD, ALEXANDRE, S. 504/505.

⁹⁰ Für eine ziemlich umfassende Behandlung siehe CURCHOD, ALEXANDRE, S. 504-520.

⁹¹ 09.3395 – Motion Jositsch Daniel. Diskriminierungsverbot auf Grund der sexuellen Identität vom 29. April 2009.

⁹² 13.407 – Parlamentarische Initiative Reynard Mathias, Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung. Art. 261^{bis} vom 7. März 2013.

⁹³ Stand Januar 2014.

⁹⁴ FREIVOGEL, ELISABETH, S. 60, N 17. Siehe auch die Hinweise in der Botschaft zum Gleichstellungsgesetz vom 24. Februar 1993, BBl 1993 I 1248, 1296 f. Siehe im Weiteren AUBERT, GABRIEL / LEMPEN, KARINE, S. 35 f. Danach ist das Gleichstellungsgesetz auf homosexuelle Menschen dann anwendbar, «lorsqu'une personne homosexuelle est discriminée, sur le plan professionnel, parce qu'elle ne se comporte pas conformément à ce qui est attendu d'une personne de son sexe» (S. 36).

Auch in der Praxis wurde die Anwendbarkeit bereits einige Male bestätigt. Die Schlichtungsbehörde des Kantons Zürich beispielsweise hat in mehreren Fällen Diskriminierungen aufgrund der Homosexualität der Betroffenen in Anwendung des Gleichstellungsgesetzes festgestellt.⁹⁵

Betreffend Diskriminierung von Transmenschen sind eine Handvoll Entscheide von Schlichtungsbehörden bzw. erstinstanzlichen Gerichten bekannt, in welchen die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes bejaht wurde.⁹⁶

3.4. Zivilgesetzbuch

Mit der Einführung des neuen Namensrechts Anfang 2013 wurden die Voraussetzungen zur Namensänderung generell gelockert. Während die Regierung des Wohnsitzkantons bisher einer Person die Änderung des Namens bewilligen konnte, wenn *wichtige* Gründe vorlagen, werden dafür neu nunmehr *achtenswerte* Gründe verlangt (Art. 30 ZGB). Neben der Änderung der Rechtslage lockert sich entsprechend auch die Praxis der Zivilstandsbehörden im Zusammenhang mit Vornamensänderungen bei Transmenschen.⁹⁷ Eine Erleichterung der Namensänderung sollte sich damit auch für die Personen ergeben, die ihren Vornamen ihrem gelebten Geschlecht anpassen wollen.

3.5. Zivilstandsverordnung

Zur Regelung der Belange von Trans- und Zwischengeschlechtlichen finden sich kaum explizite gesetzliche Vorgaben. Die Möglichkeit der Geschlechtsanpassung wird z.B. lediglich in Art. 7 Abs. 2 lit. o Zivilstandsverordnung (ZStV)⁹⁸ als Gegenstand, der bei der Beurkundung des Personenstands erfasst wird, erwähnt.⁹⁹ Von den Gesuchstellenden wurde und wird immer noch – ohne entsprechende gesetzliche Grundlage – für eine Änderung des amtlichen Geschlechts ein irreversibler Geschlechtswandel gefordert. Das bedeutete bis anhin in der Praxis konkret die Sterilisation. Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen EAZW hat in einer Rechtsauskunft vom 1. Februar 2012¹⁰⁰ zuhanden der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen aller-

⁹⁵ Siehe auf www.gleichstellungsgesetz.ch Zürich Fälle 71, 218 und 226.

⁹⁶ So hat die Schlichtungsbehörde nach Gleichstellungsgesetz des Kantons Zürich im Juni 2011 das Begehren einer Transfrau, welche gegen ihren Arbeitgeber klagte, weil dieser ihr das Führen ihres neuen Namens untersagte, entgegengenommen und sich als zuständig erklärt. Das Verfahren wurde mit einem Vergleich abgeschlossen (Schlichtungsverfahren 2011, Verfahren 5/2011 betreffend Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bzw. der geschlechtlichen Identität, Verhandlung vom 22. Juni 2011; dokumentiert auf der Website www.gleichstellungsgesetz.ch unter Zürich Fall 226). Die Parteien verständigten sich darauf, gemeinsam an einer Teammediation teilzunehmen, um die anstehenden Konflikte aufzuarbeiten. Ausserdem wurde festgehalten, dass „die Gesuchstellerin den weiblichen Vornamen überall dort verwenden darf, wo nicht aus juristischen Gründen (so bei offiziellen Dokumenten) die Unterzeichnung mit dem eingetragenen Namen erforderlich ist. Dort soll die Initiale für den Vornamen verwendet werden dürfen“. Siehe auf www.gleichstellungsgesetz.ch auch Thurgau Fall 17, in welchem es ebenfalls um eine Transfrau ging. Die Schlichtungsstelle Thurgau ging ohne nähere Erklärungen direkt von der Anwendbarkeit des Gleichstellungsgesetzes aus.

⁹⁷ Siehe dazu MONTINI, MICHEL, „Aspects juridiques du transsexualisme - Le point de la situation“, Vortrag vom 6.12.2013.

⁹⁸ Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV), SR 211.112.2.

⁹⁹ In Art. 40 Abs. 1 lit. j ZStV wird ausserdem die Geschlechtsänderung als Gegenstand der amtlichen Mitteilungspflicht aufgelistet; Artikel 98 Abs. 1 lit. h legt zudem fest, dass Geschlechtsänderungen im Geburtsregister von Amtes wegen als Randanmerkung einzutragen sind.

¹⁰⁰ Rechtsauskunft des EAZW vom 1. Februar 2012 betreffend Transsexualität, abrufbar auf der Website des EJPD unter „aus der Praxis des EAZW“.

dings klargestellt, dass die Sterilisation und chirurgische Eingriffe nicht als Voraussetzungen einer Personenstandsänderung gefordert werden dürfen.^{101/102} Das EAZW hielt zudem fest, dass eine Ehescheidung oder Auflösung einer eingetragenen Partnerschaft nicht als Bedingung für die Eintragung einer Geschlechtsänderung gefordert werden und diese auch nicht zwangsweise durchgeführt werden dürfe. Die Voraussetzungen für die Namensänderung wiederum werden von den einzelnen kantonalen Gerichten festgelegt¹⁰³ und sind gemeinhin weniger hoch als die Voraussetzungen, die für eine Änderung des amtlichen Geschlechts erfüllt werden müssen.

Das Verbot der Benachteiligung aufgrund der sexuellen Orientierung findet sich sodann vereinzelt in Personalgesetzen¹⁰⁴ oder auch in Gesamtarbeitsverträgen.¹⁰⁵

3.6. Historischer Rückblick: Strafbarkeit homosexueller Handlungen in der Schweiz

3.6.1. Strafgesetzbuch

Bis zur Einführung des schweizerischen Strafgesetzbuches 1942 regelten kantonale Gesetze die Strafbarkeit homosexueller Handlungen. Bestraft wurden diese verbotenen Handlungen mit bis zu 5 Jahren Gefängnis, Arbeitshaus oder Zuchthaus. Auch die „lesbische Liebesbetätigung“ unterstand der Strafandrohung, bis zum Inkrafttreten der Bundesverfassung 1874 in einigen Kantonen sogar noch der Todesstrafe oder der körperlichen Züchtigung. In den französisch- und italienischsprachigen Kantonen wurden homosexuelle Handlungen praktisch nicht geahndet. Höchstens wo die „gleichgeschlechtliche Unzucht“ oder ein „acte contre nature“ in der Öffentlichkeit (Erregung von öffentlichem Ärgernis), durch Vergewaltigung oder an Jugendlichen durchgeführt wurde, unterstand sie einer Freiheitsstrafe.¹⁰⁶

Mit Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches am 1. Januar 1942 wurden einvernehmliche homosexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen von der Strafbarkeit ausgenommen. Über diesen sog. straflosen „Grundtatbestand“ hinausgehende Handlungen wurden weiterhin mit verschiedenen Strafandrohungen belegt. So waren homosexuelle Handlungen von Männern und Frauen mit Jugendlichen unter 20 Jahren strafbar. Die Altersgrenze für heterosexuelle Handlungen mit Jugendlichen war damals bei 16 Jahren angesetzt. Daneben wurden homosexuelle Handlungen in der Öffentlichkeit („öffentliches Ärgernis“), im Rahmen von Prostitution und Vergewaltigung, bestraft.¹⁰⁷

¹⁰¹ Aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse zu Transsexualität und des gegenwärtigen Standes der juristischen Diskussion müsse davon ausgegangen werden, dass die Sterilisation und chirurgische Eingriffe zu Geschlechtsanpassungen schwere Risiken für die Gesundheit der Betroffenen nach sich ziehen können und daher nicht als Voraussetzungen einer Personenstandsänderung gefordert werden dürfen.

¹⁰² Siehe ZH, Oger 2011. Weitere Hinweise auf www.transgender-network.ch unter „Information“. Siehe ausserdem das Urteil aus dem Kanton Jura, Tribunal de Première Instance 2012, in dem eine Änderung des amtlichen Geschlechts ohne jeglichen Nachweis der Fortpflanzungsunfähigkeit gutgeheissen wurde.

¹⁰³ Siehe für einen Überblick RECHER, ALECS, S.31 ff.

¹⁰⁴ Siehe etwa Art. 6 Abs. 1 Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3: „Der Arbeitgeber sorgt dafür, dass die Angestellten nicht aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer Lebensform benachteiligt werden.“

¹⁰⁵ Siehe etwa Art. 16.2 Landes-Gesamtarbeitsvertrag der Migros-Gruppe 2011-2014.

¹⁰⁶ BASLER, WALTER, S. 64-79.

¹⁰⁷ BASLER, WALTER, S. 82 f.

Obwohl Homosexualität in der Schweiz erwachsenen Personen ab 1942 damit nicht mehr verboten war, sahen sich schwule und lesbische Menschen nach wie vor mit zahlreichen Diskriminierungen konfrontiert und Homosexualität galt weiterhin als „unterwünschte Neigung.“¹⁰⁸ Das Bekanntwerden der sexuellen Orientierung hatte meist den Verlust des Arbeitsplatzes zur Folge, und Polizeirazzien fanden auffällig häufig an einschlägigen Treffpunkten statt. Bis in die 1980er Jahre wurden zudem in vielen Kantonen sog. „rosa Listen“ geführt, in welchen die Polizei die Namen schwuler Männer erfasste. Lesbische Frauen hingegen verschwanden immer mehr aus dem öffentlichen Leben und mussten sich wegen dem in den 60er Jahren vorherrschenden Gesellschaftsbild, welches Frauen keine finanzielle und berufliche Unabhängigkeit zugestand, oft zwischen einer heterosexuellen Ehe und dem Verbleib bei den Eltern entscheiden.¹⁰⁹

Mit der 68er Bewegung, der neuen sexuellen Befreiung und den Forderungen der Frauen nach Selbstbestimmung wurde das Thema Homosexualität vermehrt enttabuisiert und die ersten politisch aktiven Homosexuellenbewegungen in der Schweiz gegründet (1971 Homosexuellen Arbeitsgruppe Zürich HAZ und 1974 Homosexuelle Frauengruppe Zürich).¹¹⁰

Mit Empfehlung 924(1981)¹¹¹ der Parlamentarischen Versammlung wurde das Ministerkomitee des Europarates im November 1981 aufgefordert, sich bei den Mitgliedstaaten für die Abschaffung der sog. „Schwulenregister“ und der Vereinheitlichung des Schutzalters für homosexuelle und heterosexuelle Kontakte einzusetzen und die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, auf die Strafbarkeit von einvernehmlichen homosexuellen Akten durch Erwachsene zu verzichten.

Am 21. Juni 1991 wurde in der Schweiz das Bundesgesetz betreffend die Teilrevision des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) und des Militärstrafgesetzes (MStG) verabschiedet, welches die Bestimmungen über die „strafbaren Handlungen gegen die Sittlichkeit“ im 5. Titel des StGB bzw. „Strafbare Handlungen im Sexualbereich“ im 12. Abschnitt des MStG unter dem neuen Titel „Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität“ einer Überarbeitung unterzog.¹¹²

Mit der Revision des Sexualstrafrechts sollte das Schutzalter für sexuelle Kontakte sowohl heterosexueller als auch homosexueller Art vereinheitlicht und auf 16 Jahre festgesetzt werden. In der Botschaft von 1985 über die Änderung des StGB und des MStG¹¹³ wurde die Vereinheitlichung des Schutzalters gestützt auf den Grundsatz der Gleichbehandlung bereits vom Bundesrat befürwortet.

1991 wurde gegen das Bundesgesetz betreffend die Teilrevision allerdings das Referendum ergriffen¹¹⁴ und die Änderungen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Am 17. Mai 1992 stimmte das Volk den Änderungen des StGB und des MStG mit deutlichem Mehr (73,1% Ja-Stimmen) zu.¹¹⁵ Das neue Sexualstrafrecht trat schliesslich am 1. Oktober 1992 in Kraft.¹¹⁶

Neben der Vereinheitlichung des Schutzalters wurde bestimmt, dass bei jüngeren Jugendlichen sexuelle Kontakte nicht strafbar sind, wenn der Altersunterschied der Sexualpartner weniger als

¹⁰⁸ BASLER, WALTER, S. 84.

¹⁰⁹ BAUR, FRANÇOIS E., S. 1-14, S. 6.

¹¹⁰ BAUR, FRANÇOIS E., S. 1-14, S. 7/8.

¹¹¹ Empfehlung 924(1981) vom 1. Oktober 1981.

¹¹² BBI 1991 II 1490.

¹¹³ BBI 1985 II 1009, S. 1087.

¹¹⁴ BBI 1991 IV 530, S. 530.

¹¹⁵ BBI 1992 V 451, S. 452 und 458.

¹¹⁶ AS 1992 1670.

drei Jahre beträgt. Ebenfalls fielen damals das Verbot der männlichen Prostitution und der Straftatbestand „Erregung öffentlichen Ärgernisses durch Homosexuelle.“¹¹⁷

3.6.2. Militärstrafgesetz

Art. 157 des Militärstrafgesetzes (MStG)¹¹⁸ stellte bis 1991 homosexuelle Handlungen von Personen, die dem Militärstrafrecht unterstehen, unter Strafe. Der Text der damaligen Bestimmung lautete:

„Gleichgeschlechtliche Handlungen

Art. 157

- 1. Wer mit einer Person gleichen Geschlechts eine geschlechtliche Handlung vornimmt, wird mit Gefängnis bestraft. In leichten Fällen erfolgt disziplinarische Bestrafung.*
- 2. Wer von einer Person gleichen Geschlechts unter Ausnützung seiner militärischen Stellung die Duldung oder Vornahme einer geschlechtlichen Handlung erlangt, wird mit Gefängnis nicht unter einem Monat bestraft.“¹¹⁹*

Noch 1985 wurde in der „Botschaft über die Änderung des schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes“ vom 26. Juni 1985 davon ausgegangen, dass homosexuelle Beziehungen mit dem Militärdienst nicht vereinbar seien:

„Ein Vorschlag auf Aufhebung von Artikel 157 Ziffer 1 MStG ist in der parlamentarischen Beratung über die Änderung des MStG von 1979 im Nationalrat mit 62 zu 37 Stimmen abgelehnt worden (Amtl. Bull. N 1978 125). Innerhalb der militärischen Gesellschaft, die eine geschlossene, hauptsächlich aus Männern bestehende Gemeinschaft darstellt, wären homosexuelle Beziehungen mit der militärischen Disziplin und Ordnung unvereinbar. Homosexuelle Handlungen von Personen, die dem Militärstrafrecht unterstehen, bleiben daher nach Ziffer 1 strafbar. Die Qualifikation von Ziffer 2 erhält eine neue Formulierung. Massgebend ist danach die Ausnützung der militärischen Stellung.“¹²⁰

Es sollte bis 1991 dauern, bis die eidgenössischen Räte zu einer Änderung dieser Ansicht gelangten. Im Rahmen der Revision des Sexualstrafrechts wurde auch Art. 157 Abs. 1 MStG gestrichen. Auch das neue MStG trat wie das StGB am 1. Oktober 1992 in Kraft.¹²¹

3.7. Fazit

In der Schweiz bestehen wenige explizite rechtliche Regelungen zum Schutz von LGBTI-Personen. Die Vorgaben und Bedingungen für Namens- und Geschlechtsänderungen werden von den Gerichten festgelegt und entsprechend bestehen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Der Bereich der LGBTI-Rechte ist noch lückenhaft und bedarf neben gesetzlichen Regelungen vermehrt auch Weisungen des Bundes, wie z.B. die Rechtsauskunft des EAZW, welche Einheitlichkeit bringen sollen.

¹¹⁷ BBI 1985 II 1009, S. 1065-1087; BBI 1991 II 1490, S. 1490-1494.

¹¹⁸ SR 321.0

¹¹⁹ BBI 1985 II 1009, S. 1119.

¹²⁰ BBI 1985 II 1009, S. 1097.

¹²¹ AS 1992 1670.

Die wichtigsten zu nennenden Lücken sind:

- *Fehlendes strafrechtliches Verbot, LGBTI-Minderheiten zu verunglimpfen*: Lediglich die direkt Betroffenen können Strafanzeige wegen Ehrverletzung, Verleumdung oder Beschimpfung stellen.
- *Fehlende spezielle Antidiskriminierungsgesetzgebung*: Zur Verfügung steht lediglich das Gleichstellungsgesetz (im Erwerbsleben), dessen Anwendbarkeit auf Transmenschen bisher nicht zweifellos, auf intersexuelle Menschen überhaupt nicht geklärt ist.

4. Pathologisierung von Homosexualität, Transsexualität und Intersexualität

Noch im 19. Jahrhundert wurde Homosexualität als psychische Krankheit qualifiziert, deren Betroffene geheilt oder unschädlich gemacht werden mussten.¹²²

In der von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) erstellten „Internationalen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme“ („International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems“, ICD) wurde in der 9. Version (ICD-9), welche bis 1997 galt und im Januar 1998 von der noch heute gültigen 10. Version (ICD-10) abgelöst wurde, Homosexualität bis 1990 als psychiatrische Krankheit unter dem Titel „Sexuelle Verhaltensabweichungen und Störungen“ aufgeführt.¹²³

1981 verabschiedete die parlamentarische Versammlung des Europarates Resolution 756(1981) betreffend die Diskriminierung von homosexuellen Personen,¹²⁴ mit welcher die Weltgesundheitsorganisation (WHO) gehalten wurde, die Homosexualität aus der ICD Liste zu streichen.

1987 veröffentlichte die American Psychiatric Association (ASA) ein policy statement mit dem sie die Mitglieder der American Psychological Association aufforderte, die Diagnose „Homosexualität“ der damals aktuellen ICD-9 nicht mehr zu verwenden.¹²⁵

Am 17. Mai 1990 erklärte die World Health Assembly schliesslich,¹²⁶ dass Homosexualität keine mentale Krankheit oder Störung ist und strich sie aus der ICD-9 Liste. Der 17. Mai gilt daher seit 2005 als „Internationaler Tage gegen Homophobie.“¹²⁷

Transsexualität hingegen gilt auch heute noch als mentale Störung und ist in der aktuellen (ICD-10) der WHO aufgeführt:

“Chapter V, Mental and behavioural disorders (F00-F99)

Disorders of adult personality and behaviour (F60-69)

F64 Gender identity disorders

F64.0 Transsexualism

¹²² BAUR, FRANÇOIS E., S. 3.

¹²³ Homosexualität wurde unter der Nummer 302.0 geführt. ICD-9 abrufbar unter: <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/icd-10-who/historie/icd-vorgaenger/icd-9/index.htm> (besucht am 13.08.2013).

¹²⁴ Resolution 756(1981) vom 1. Oktober 1981.

¹²⁵ APA Policy Statement.

¹²⁶ Die Generalversammlung der Weltgesundheitsorganisation WHO.

¹²⁷ <http://ilga.org/ilga/en/article/546> (besucht am 14.08.2013).

*A desire to live and be accepted as a member of the opposite sex, usually accompanied by a sense of discomfort with, or inappropriateness of, one's anatomic sex, and a wish to have surgery and hormonal treatment to make one's body as congruent as possible with one's preferred sex.*¹²⁸

Dies wird von Transgenderorganisationen einerseits stark kritisiert¹²⁹ und auch der ehemalige Kommissar für Menschenrechte des Europarats, Thomas Hammarberg, kritisierte 2009 die Pathologisierung von Transpersonen in seinem Themenpapier „Menschenrechte und Geschlechtsidentität.“¹³⁰

*„Solche Klassifizierungen können dem vollen Genuss der Menschenrechte von transgener Menschen im Wege stehen, insbesondere wenn sie auf eine Weise angewandt werden, die die Rechtsfähigkeit oder die Wahl der medizinischen Versorgung einschränkt.“*¹³¹

Das Themenpapier greift allerdings auch die ebenfalls vertretene Position auf, dass eine Streichung der Transsexualität von der Liste der Krankheiten auch negative Folgen haben könnte:

*„Viele transgender Menschen fühlen sich von der Möglichkeit, die Klassifizierungssysteme zu ändern, bedroht, weil sie befürchten, dass dadurch weitere Behinderungen im Zugang zur Gesundheitsversorgung für Transgender entstehen könnten. Weil die Gesundheitssysteme für medizinische oder psychologische Behandlungen einer Diagnosestellung bedürfen, geben sie zu bedenken, dass an einer Diagnose festgehalten werden muss, um die Versorgung zu gewährleisten. (...) Von einer menschenrechtlichen und Gesundheitsfürsorgeperspektive muss keine psychische Störung diagnostiziert werden, um Zugang zur Behandlung eines Zustands einzuräumen, der medizinische Betreuung erfordert.“*¹³²

Die ICD-10-Liste wird derzeit überarbeitet.¹³³ Im Rahmen der Diskussionen um eine Streichung der Transsexualität von der Liste geht es in erster Linie darum, die Kategorisierung der Transsexualität als „mentale Störung“ zu ändern. Während die Transsexualität nicht vollständig von der ICD-Liste gestrichen werden soll, soll die Stigmatisierung durch die Einordnung als „mentale Störung“ entfernt werden. Wichtig ist die „Entpsychopathologisierung“, aber nicht vollständige „Entpathologisierung“ von Transsexualität. Transsexualität soll weiterhin in der ICD-Liste enthalten sein, weil Transmenschen durchaus spezifische medizinische Behandlung benötigen. Die Nennung von Transsexualität in der ICD-Liste alleine führt nicht zu einer Geringschätzung, sondern ihre Einordnung als psychische Störung.¹³⁴ Die oben bereits erwähnte American Psychiatric Association (ASA) unterstützt diese Umkategorisierung.

In der Schweiz müssen die Kosten für die medizinische Angleichung der primären und der sekundären Geschlechtsmerkmale grundsätzlich von der Grundversicherung der Krankenkasse

¹²⁸ Abrufbar unter: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2010/en#/F60-F69> (besucht am 13.08.2013).

¹²⁹ Z.B. Transgender Network Switzerland „Trans ist keine Krankheit, abrufbar unter: <http://www.transgender-network.ch/information/psychologie/> (besucht am 14.08.2013).

¹³⁰ HAMMARBERG, THOMAS, Originaltext in Englisch, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1476365> (besucht am 14.08.2013).

¹³¹ HAMMARBERG, THOMAS, S. 15.

¹³² HAMMARBERG, THOMAS, S. 15/16.

¹³³ Die ICD-11 Liste soll ab 2015 verfügbar sein.

¹³⁴ Informationen und Einschätzungen erhalten vom Transgender Network Switzerland, Telefonat vom 22.08.2013.

übernommen werden. Allerdings muss die operationswillige Person mehrere psychiatrische Gutachten vorweisen können und die Diagnose „echte Transsexualität“ wird verlangt.¹³⁵

Ganz anders wird in der Schweiz meist mit intersexuell geborenen Kindern umgegangen. Bereits nach einigen Tagen muss dem Kind ein Geschlecht zugewiesen werden¹³⁶ und bereits im Säuglings- oder Kleinkindalter wird eine geschlechtsbestimmende (teilweise auch geschlechtskorrigierend genannt) Operation an dem ansonsten gesunden Kind durchgeführt. Die Behandlung intersexueller Syndrome wird entsprechend als „Behebung der Störung“ verstanden und soll das Kind in das duale Modell der Geschlechter einordnen.¹³⁷

Für die behördliche Beurkundung einer Geburt wird die Angabe eines der beiden von der schweizerischen Rechtsordnung anerkannten Geschlechter verlangt. Die Betroffenen selber werden nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen und erfahren oft ihr ganzes Leben lang nicht, dass sie als zwischengeschlechtliche Person geboren wurden und dies, obwohl sie möglicherweise in ihrem Wohlbefinden stark eingeschränkt sind.¹³⁸

Im November 2012 äusserte sich die Nationale Ethikkommission (NEK) in ihrer Stellungnahme Nr. 20/2012 erstmals zum Thema Intersexualität und erklärte, dass bei intersexuell geborenen Kindern im Sinne ihres Kindeswohl auf irreversible Operationen wenn möglich zu verzichten sei. Ausserdem sollen Änderungen des eingetragenen Geburtsgeschlechts unbürokratisch möglich sein:

„Eine Folge dieser Rechtslage und der zu Grunde liegenden gesellschaftlichen Wertungen bezüglich der Notwendigkeit einer eindeutigen Geschlechtszuweisung ist, eine solche Zuweisung mit Mitteln der Medizin vorzunehmen. (...) Solche Eingriffe sind irreversibel und können schwere Auswirkungen auf das Leben der betroffenen Person haben; dies beispielsweise dann, wenn sich später herausstellt, dass das medizinisch zugewiesene Geschlecht nicht mit dem Erleben der eigenen Geschlechtsidentität der betroffenen Person übereinstimmt. Mangels Einwilligungs- und Urteilsfähigkeit der betroffenen Kinder obliegt es der gesetzlichen Vertretung, d.h. im Regelfall den Eltern, die entsprechende Einwilligung in die geschlechtsbestimmenden medizinischen Eingriffe zu erteilen. Obgleich ihre stellvertretende Einwilligung die Eingriffe in der Regel rechtfertigt, besteht die Gefahr, dass bei einer ex post-Betrachtung das Recht auf physische und psychische Integrität sowie das Recht auf Selbstbestimmung und damit Grund- und Menschenrechte von betroffenen Kindern verletzt werden. Daher ist genau zu prüfen, ob, und wenn ja unter welchen Umständen sich irreversible, geschlechtsbestimmende Operationen mit dem Verweis auf das Kindeswohl rechtfertigen lassen.“¹³⁹

¹³⁵ HAUPT, HORST-JÖRG, S. 7/8; Informationen zum Thema „Krankenkasse“, Transgender Network Switzerland, abrufbar unter: <http://www.transgender-network.ch/information/rechtliches/#Krankenkasse> (besucht am 14.08.2013).

¹³⁶ COPUR, EYLEM / STUDER, MELANIE, S. 60 ff.

¹³⁷ ZEHNDER, KATHRIN, S. 135, welche deutlich macht, dass „die Behandlungsmöglichkeiten (sind) mit zwei Optionen sehr eingeschränkt sind.“

¹³⁸ http://intersex.ch/einfuehrung_intersexualitaet.html (besucht am 29.01.2014).

¹³⁹ Stellungnahme abrufbar unter: <http://www.bag.admin.ch/nek-cne/04229/04232/index.html?lang=de> (besucht am 19.08.2013).

Schätzungen gehen davon aus, dass in der Schweiz 10% der Bevölkerung LGBTI-Personen sind. Genaue Zahlen gibt es nicht, da bisher keine Erhebungen durchgeführt wurden.¹⁴⁰ Dieser Mangel an Daten führt auch dazu, dass LGBTI-Menschen einerseits als vernachlässigbare Minderheit behandelt und andererseits undifferenziert unter einem Sammelbegriff thematisiert werden. Die spezifischen Bedürfnisse der homosexuellen, bisexuellen, transgender und intersexuellen Menschen werden dabei gerne vernachlässigt.

¹⁴⁰ Siehe z.B. die Seite des Transgender Network Switzerland unter: <http://www.transgender-network.ch/information/> oder die Seite der Organisation Intersex unter: http://intersex.ch/einfuehrung_intersexualitaet.phtml (besucht am 29.01.2014).

III. INSTITUTIONELLE VERANKERUNG IN DER SCHWEIZ - BESTANDSAUFNAHME

1. Einleitung

Im Gegensatz zu anderen diskriminierten Gruppen stehen in der Schweiz für LGBTI-Personen auf Bundes- und Kantonsebene bisher keine spezialisierten Institutionen und Fachstellen zur Verfügung. Wohl befassen sich einige Stellen im Rahmen ihrer Arbeit mit LGBTI. Anders als für die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder einer Behinderung sind in der Schweiz bisher aber keine Institutionen geschaffen worden, welche ausdrücklich für LGBTI mandatiert sind.

Die fehlende institutionelle Verankerung der Thematik bewirkt, dass keine oder nur wenige Mittel zur Verfügung stehen, um die Situation und Probleme der LGBTI-Minderheiten erforschen und untersuchen zu können und mögliche Massnahmen mit Politikern und Politikerinnen, Behördenmitgliedern und der Zivilgesellschaft zu diskutieren. Kommissionen publizieren vereinzelt Artikel oder Stellungnahmen zu LGBTI, wenn die Thematik einen Bezug zu ihrem Mandat hat. Finanzen für externe Studien oder Unterstützungsbeiträge für NGOs stehen kaum zur Verfügung. Etwas anders sieht die Situation bei den Fachstellen aus, welche teilweise über Gelder verfügen, um Projekte zu unterstützen.

Im Folgenden wird anhand des ersten Teils des Fragebogens im Sinne einer Bestandsaufnahme ein Überblick gegeben,

- welche der befragten Stellen sich im Zusammenhang mit welchen Themen mit LGBTI befassen,
- wie häufig LGBTI in der Arbeit dieser Stellen vorkommt,
- ob finanzielle Mittel zur Unterstützung von LGBTI-Studien oder Projekten vorhanden sind und
- ob entsprechende Studien bereits laufen oder liefen sowie
- ob die Mitarbeitenden der befragten Stellen speziell auf die LGBTI-Thematik sensibilisiert werden.

Die Auswertung wird zuerst nach institutioneller Ebene geordnet präsentiert und anschliessend institutionenübergreifend nach Themenbereichen.

2. Ergebnisse auf institutioneller Ebene

2.1. Ausserparlamentarische Kommissionen

Das Mandat der eidgenössischen Kommissionen umfasst – im Rahmen ihres thematischen Zuständigkeitsbereichs – in der Regel die Beratung des Bundesrates, die Erarbeitung von Stellungnahmen zu aktuellen Geschäften, Sensibilisierung, Koordination und Kontakt zu Behörden und weiteren interessierten Kreisen. Sie verfügen über ein gewisses Budget, um Analysen und Forschung zu betreiben bzw. zu unterstützen und innovative Projekte zu fördern. Sie sind zusammengesetzt aus Vertretern und Vertreterinnen des Bundes, der Kantone und der Zivilgesellschaft (NGO, Gewerkschaften, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter und -vertreterinnen, Vertreter

und Vertreterinnen von Minderheiten). Obwohl sie auf ihren beratenden Status beschränkt sind, können sie zumindest auch als Anlaufstelle für aktuelle Fragen und Probleme fungieren.

Auf Bundesebene bestehen zurzeit 5 Kommissionen, die sich explizit mit **speziellen Gruppen** beschäftigen: die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF), die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ), die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) und die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF). Daneben könnten auch andere Kommissionen mit Fragen spezieller Gruppen befasst sein, wenn diese im Rahmen ihres Mandats auftauchen (wie z.B. die Kommission für sexuelle Gesundheit (EKSG) oder die Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK)).

Die Mehrheit dieser 7 Kommissionen gibt an, dass die Beschäftigung mit LGBTI-Themen in ihrem **Mandat nicht ausdrücklich erwähnt wird**. Alle Kommissionen geben allerdings an, tatsächlich zumindest **am Rande** mit LGBTI-Themen konfrontiert zu sein. So fällt LGBTI, wenn auch nicht explizit, doch zumindest indirekt in den Arbeitsbereich aller 7 Kommissionen. Im Rahmen ihrer Tätigkeiten steht z.B. die EKFF im Austausch mit der Geschäftsführung des Dachverbandes Regenbogenfamilien und die EKF veröffentlichte im November 2013 einen Artikel in der Fachzeitschrift „Frauenfragen“ zum Schwerpunkt „Kein Raum für Sexismus“.

Die meisten Kommissionen befassen sich jedoch nur **ein- bis höchstens zweimal jährlich** mit dem Thema. Die NEK macht dazu keine Angaben.

Im Rahmen ihres Mandats beachtet die EKKJ bei gewissen Fragen (wie z.B. Jugendsexualität, Mobbing oder Adoption durch gleichgeschlechtliche Eltern) jeweils auch den Aspekt der sexuellen Orientierung von Kindern und Jugendlichen. Jedoch wurden LGBTI-Themen bisher noch nie systematisch oder unter dem Aspekt der Kinderrechte behandelt.

Die EKM gibt an, dass LGBTI-Themen bisher in der Kommissionsarbeit kein Thema waren. Dennoch sieht sie die Möglichkeit, im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Verfolgung oder Zwangsheirat zumindest am Rande mit LGBTI befasst zu werden (Mehrfachdiskriminierung). Ausserdem hat sich die EKM im Rahmen einer Stellungnahme zum Bürgerrechtsgesetz betreffend Gleichbehandlung von eingetragenen Partnerinnen und Partnern von Schweizer Staatsangehörigen geäussert. Bisher gibt es in der EKM aber keine Tätigkeiten im Bereich der Mehrfachdiskriminierung.

Die EKSG und die EKF hingegen erachten sich grundsätzlich **für das Thema LGBTI zuständig**. Die EKSG ist im Rahmen ihres Mandats zur sexuellen Gesundheit und der Bekämpfung sexuell übertragbarer Krankheiten **täglich** mit der Thematik beschäftigt. Dabei geht es allerdings nicht um LGBTI-Personen generell, sondern hauptsächlich um homosexuelle Männer.

Auch die EKF geht davon aus, dass die Beschäftigung mit LGBTI grundsätzlich unter ihr Mandat fällt und wäre auch bereit, sich mit dem Thema zu befassen. Allerdings ist ihr dies aufgrund der bestehenden Ressourcenauslastung faktisch nicht möglich.

Alle Kommissionen geben an, über **keine Finanzen zur Finanzierung externer Studien** zu verfügen. Eigene Studien und Projekte können jedoch teilweise finanziert werden, über die Höhe der Beiträge werden keine Angaben gemacht.

Die NEK veröffentlichte 2012 zuhanden des Bundesrates Stellungnahme Nr. 20/2012¹⁴¹ „Zum Umgang mit Varianten der Geschlechtsentwicklung, Ethische Fragen zur Intersexualität“ im Auf-

¹⁴¹ Siehe oben.

trag des BAG. Die EKFF kann eigene Studien finanzieren, gibt jedoch keine im Bereich LGBTI an. Die EKSG gibt an, eng mit dem BAG und NGOs im Bereich der AIDS Hilfe und sexuellen Gesundheit (Aidshilfe Schweiz, Santé Sexuelle Suisse und Positiv Rat) zusammen zu arbeiten.

Keine Kommission bietet spezialisierte **Sensibilisierungsschulungen oder -kurse** für ihre Mitglieder an. Die Mitglieder erlangen Kenntnisse entweder privat oder durch die Arbeit in der Kommission (z.B. in der EKFF im Rahmen von Themenschwerpunkten in Plenarsitzungen und dem Austausch mit dem Dachverband Regenbogenfamilien) bzw. verfügen bereits über Wissen. Spezialisierte Sensibilisierung findet in keiner Kommission statt, jedoch informiert eine Kommission ihre Mitglieder bei Bedarf.

Von den befragten 7 Kommissionen zählt nur die EKSG Massnahmen in Bezug auf LGBTI zu ihren **zukünftigen Prioritäten**.

Die befragten ausserparlamentarischen Kommissionen befassen sich im Zusammenhang mit LGBTI mit folgenden Themenbereichen:¹⁴²

Tabelle 1

| | |
|---|---|
| Achtung des Privat- und Familienlebens | <ul style="list-style-type: none"> • EKFF (im Rahmen familienpolitischer Anliegen von LGBTI-Personen mit Familie) • EKSG (Datenschutz HIV positiver Personen) |
| Beschäftigung | <ul style="list-style-type: none"> • EKSG (Diskriminierung HIV positiver Personen am Arbeitsplatz) |
| Bildung | <ul style="list-style-type: none"> • EKKJ • EKSG (Sexuelle Orientierung und Schutz vor HIV in der Sexualkunde) |
| Gesundheit | <ul style="list-style-type: none"> • EKSG (Homosexuelle Männer als von HIV hauptbetroffene Gruppe) • EKKJ |
| Sport | <ul style="list-style-type: none"> • EKKJ |
| Mehrfachdiskriminierung | <ul style="list-style-type: none"> • EKF • EKR (i.Z.m. Recht auf Privat- und Familienleben, Wohnen und vor allem Asylrecht) • EKKJ • EKSG (i.Z.m. HIV Status) |

Nicht genannt wurden die Themenbereiche Sicherheit und Schutz vor Gewalt, Vereinigungs-/Versammlungsfreiheit, Wohnen und Asylrecht.

¹⁴² Diese Themenbereiche folgen der Empfehlung des Europarates CM/Rec(2010)5.

2.2. Fachstellen und Organisationseinheiten der Bundesverwaltung

2.2.1. Fachstellen

Alle drei befragten Fachstellen geben an, dass sie sich im Zusammenhang mit ihrer **Mandatsarbeit** auch mit LGBTI-Themen befassen. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB) sind vor allem über den Aspekt der Mehrfachdiskriminierung von LGBTI berührt, nämlich wenn zugleich die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung oder rassistische Diskriminierung vorliegt. Die FRB ist monatlich mit LGBTI befasst, das EBGB ein- bis zweimal jährlich.

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) gibt an, häufig Anfragen von Bürgern und Bürgerinnen betreffend LGBTI zu erhalten und sich daher wöchentlich mit der Thematik zu beschäftigen. Entsprechend ist geplant, die FAQs auf der Homepage des EBG um eine Frage zu LGBTI zu ergänzen.

Im Rahmen des Jugendparlaments nimmt das EBG als Experte zum Thema Homophobie teil.

Dem EBG stehen **Finanzhilfen für Organisationen** zur Verfügung, welche den Schutz von LGBTI-Personen im Erwerbsleben bezwecken (vgl. Art. 14 GIG). Die FRB könnte Unterstützungsleistungen für Projekte sprechen, welche an der Schnittstelle zwischen rassistischer Diskriminierung und Diskriminierung im Bereich LGBTI liegen. Und auch das EBGB verfügt über die Möglichkeit, im Rahmen von Studien zur Gleichstellungsförderung von LGBTI-Personen mit Behinderung Finanzen zu sprechen. Zur Höhe dieser Unterstützungsleistungen werden keine Angaben gemacht. Keine Fachstelle gibt unterstützte Studien im LGBTI-Bereich an. Allerdings sind sowohl das EBGB als auch die FRB an der Studie „Access to Justice in Diskriminierungsfällen“, welche das SKMR 2014/15 erstellt, beteiligt.

Spezialisierte Sensibilisierungsprogramme sind in keiner der drei Fachstellen vorgesehen. In jeder der Fachstellen werden die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Rahmen ihrer gewöhnlichen Arbeit, aus konkretem Anlass oder durch internen Wissenstransfer und Literatur sensibilisiert. Die FRB gibt ausserdem „Veranstaltungen“ an, jedoch ohne weitere Ausführungen zu deren Form.

Das EBG und das EBGB geben an, dass LGBTI in der Zukunft für sie **keine alleinstehende Priorität** haben werden. Das EBG sieht sich vor allem aufgrund fehlender Mittel dazu nicht in der Lage. Die FRB wird LGBTI auch in der Zukunft ausschliesslich im Zusammenhang mit Mehrfachdiskriminierungen priorisieren.

Die befragten Fachstellen befassen sich im Zusammenhang mit LGBTI mit folgenden Themenbereichen:

Tabelle 2

| | |
|---|---|
| Sicherheit und Schutz vor Gewalt | <ul style="list-style-type: none"> • EBG (im Rahmen von häuslicher Gewalt denkbar, kein konkreter Fall bisher) |
| Beschäftigung | <ul style="list-style-type: none"> • EBG |
| Mehrfachdiskriminierung | <ul style="list-style-type: none"> • EBGB • FRB |

Nicht genannt wurden die Themenbereiche Vereinigungs-/Versammlungsfreiheit, Privatleben, Bildung, Gesundheit, Wohnen, Sport und Asylrecht.

2.2.2. Organisationseinheiten der Bundesverwaltung

Ein Drittel der befragten Organisationseinheiten teilt mit, dass sie mit dem Thema LGBTI praktisch nie befasst sind. Das Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft (FGG) und die Sektion Internationale Organisationen des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) begegnen LGBTI nie, da sie **keinen spezifischen Auftrag** dazu haben. Allerdings hat das FGG in den Jahren 2011 und 2012 mehrere Projekte von LGBTI Youth Schweiz / Suisse / Svizzera finanziell unterstützt (z.B. „Queere Jugendplattform“, „InterActions on Tour“ und „Développeur LGBTI en Suisse“). Und die Sektion Internationale Organisationen gibt an, ab und zu im Zusammenhang mit Projekten oder Empfehlungen / Resolutionen der UNO oder des Europarats betreffend Jugendliche und Minderheiten zur Mitarbeit angefragt zu werden. Aktuell ist sie im Rahmen der Kampagne des Europarats gegen Hassreden („No Hate Speech Movement“¹⁴³), welche auch LGBTI-Personen umfasst, aktiv.

Das Bundesamt für Sport (BASPO) gibt an, sich **mit der LGBTI-Thematik bisher noch gar nicht befasst** zu haben. Zwar spricht sich das BASPO in Übereinstimmung mit der Ethik-Charta im Sport für einen diskriminierungsfreien Zugang zum Sport aus, Massnahmen oder Überlegungen zu besonderen Bedürfnissen von LGBTI-Personen bestehen aber bisher nicht. Im Rahmen eines Telefongesprächs, welches nach dem Versand der Fragebögen erfolgte, führte das BASPO aus, dass im Sport eine Unterscheidung zwischen Mann und Frau gemacht werde und Sonderregeln für LGBTI-Personen nicht bestehen, da diese LGBTI-Personen diskriminieren würden. Dies könne allerdings problematisch für T- und I-Personen sein, da diese nach ihren genetischen Anlagen als Mann oder Frau eingeteilt werden, unabhängig von ihrer Geschlechtsidentität. Das BASPO gibt keine Richtlinien o.ä. für Sportvereine heraus. Diese regeln den Umgang mit LGBTI-Personen selber, gestützt auf das allgemeine Diskriminierungsverbot. Auch Swiss Olympic hat eigene Richtlinien, u.a. auch für genetische Abklärungen, Einordnung in Kategorie Mann-Frau.

Die Vertrauensstellen für das Bundespersonal und das Personal des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) haben sich in den letzten 10 Jahren nie mit der LGBTI-Thematik befasst.

Fünf Organisationseinheiten teilen mit, dass sie **selten**, d.h. ein- bis zweimal pro Jahr mit LGBTI-Themen beschäftigt sind: Im Diversity Management des Eidgenössischen Personalamts (EPA) sind LGBTI-Anliegen im Rahmen der Chancengleichheit zwischen Frau und Mann unter dem Themenbereich „Gender“ integriert. Die Fachbereiche Rechtsetzungsbegleitung I und Internationales Strafrecht des Bundesamts für Justiz (BJ) geben an, dass die Thematik im Rahmen ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot mitbeachtet wird. Auch die Abteilungen Integration und Zulassung Aufenthalt des Bundesamts für Migration (BFM) melden zurück, dass sie sich mit LGBTI befassen. Im Rahmen der Arbeit der Abteilung Zulassung Aufenthalt kann dies beim Familiennachzug von gleichgeschlechtlichen Partnern vorkommen. Dazu spezialisierte Projekte laufen derzeit nicht. Die Abteilung Integration beschäftigt sich mit LGBTI-Themen im Rahmen der Themenbereiche Gender/Internationales/Zwangsheirat/Abbau von Diskriminierung und hat LGBTI-Anliegen im Rahmen einer Arbeitsgruppe zur Thematik Gender/Zwangsheirat integriert.

Die Fachstelle Chancengleichheit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) gibt LGBTI zwar nicht als einen ihrer Arbeitsschwerpunkte an, die Thematik

¹⁴³ <http://www.nohatespeechmovement.org/>.

werde jedoch in den Projekten der Fachstelle jeweils mitgedacht (z.B. Kampagne gegen sexuelle Belästigung). So befasst sich die Fachstelle **monatlich** mit LGBTI. Im Zusammenhang mit Auslandsversetzungen des EDA Personals spielt in erster Linie L und G eine Rolle. Auch die Sektion Menschenrechte der Direktion für Völkerrecht (DV) sowie der Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -Methodik (RSPM) des BJ geben an, monatlich mit LGBTI befasst zu sein. Auch bei ihnen steht die Thematik zwar nicht als Hauptthema im Vordergrund, wird aber immer wieder behandelt. So beschäftigen sich die beiden Stellen im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Mann und Frau bzw. Kinder- und Frauenrechten sowie des allgemeinen Diskriminierungsschutzes mit LGBTI. Die Fachstelle RSPM behandelt LGBTI momentan konkret im Zusammenhang mit dem Bericht zum Postulat Naef (12.2543).¹⁴⁴ Im Rahmen von Referaten über geschlechtsspezifische Gewalt kann die Thematik in der Sektion Menschenrechte auch als Einzelaspekt einfließen.

Drei der befragten Bundesstellen geben an, **täglich** mit LGBTI beschäftigt zu sein: Die Abteilung übertragbare Krankheiten des Bundesamts für Gesundheit (BAG) hat LGBTI als eine der Zielgruppen für das „Nationale Programm HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen 2011-2017“ (NPHS) bestimmt. Die LGBTI-Bevölkerung der Schweiz wird damit gezielt Adressat von Präventions- und Gesundheitsförderungsprogrammen im Zusammenhang mit sexueller Gesundheit. Im Jahr 2012 wurden transgender und intersexuelle Personen ausserdem als neue Zielgruppe identifiziert, welche spezielle Aufmerksamkeit im Zusammenhang mit HIV und anderen übertragbaren Krankheiten benötigt. Entsprechend wurden die Kategorien „transgender“ und „intersexuell“ in Formulare zur Deklaration übertragbarer Krankheiten eingefügt und das Online-Beratungssystem des BAG „Beratungsleitfaden und Datenverwaltungssystem für VCT¹⁴⁵-Stellen“ (BerDa)¹⁴⁶ ergänzt.

Der Bereich Asyl des BFM befasst sich im Rahmen der sexuellen Orientierung und der sexuellen Identität als Asylgrund täglich mit LGBTI. Da das BFM in den letzten Jahren eine Erhöhung der Asylanträge gestützt auf Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung verzeichnet, wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, z.B. im Bereich der Sensibilisierung der Mitarbeitenden.

Auch das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen (EAZW) gibt an, täglich mit LGBTI beschäftigt zu sein. Dies hauptsächlich im Zusammenhang mit der Registrierung des Geschlechts und Geschlechtsänderungen im Zivilstandsregister. Ausserdem ist das EAZW auch im Rahmen der Vorbereitungsverfahren zur Eheschliessung bzw. der Vorverfahren zur eingetragenen Partnerschaft involviert. Ausserdem spielen das Diskriminierungsverbot und die Geschlechtergleichheit bei Gesetzesrevisionen wie z.B. der Revision des Namensrechts, bei der Arbeit des EAZW eine wichtige Rolle.

Der Mehrheit der befragten Organisationseinheiten stehen **keine Mittel zur Finanzierung von Studien** o.ä. mit Bezug zu LGBTI zur Verfügung. Die Fachstelle RSPM würde über ein gewisses Budget verfügen, welches allerdings noch offen ist, da ein Auftrag für eine entsprechende Studie noch nicht erteilt wurde. Ausserdem finanziert das BJ eine Studie zum Postulat Naef.¹⁴⁷ Der Abteilung „übertragbare Krankheiten“ des BAG steht ein Betrag von 1,4 Mio CHF für die Finanze-

¹⁴⁴ Postulat Naef 12.3543 vom 14. Juni 2012 „Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung“, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20123543 (besucht am 15.01.2014). Das SKMR wird im Rahmen der Studie „Access to Justice“ Grundlagen für den bundesrätlichen Bericht zur Beantwortung dieses Postulats liefern.

¹⁴⁵ Voluntary counselling and testing.

¹⁴⁶ Ein vom BAG entwickeltes Online Tool zur Erstellung eines automatischen Risikoprofils der zu testenden Person anhand eines Fragebogens.

¹⁴⁷ Siehe oben.

rung von Studien o.ä. zur Verfügung. Momentan laufende Projekte in diesem Zusammenhang wurden nicht angegeben. Die Sektion Menschenrechte meldet zurück, über keine finanziellen Mittel für LGBTI-Projekte zu verfügen. Allerdings wurde angegeben, dass die DV über einen Kredit zur Förderung des Völkerrechts verfügt. Konkrete Projekte mit einem Bezug zu LGBTI-Themen würden geprüft und könnten unterstützt werden, sofern sie den allgemeinen Anforderungen entsprechen.

Zwei Organisationseinheiten liessen die Frage nach der **Sensibilisierung** ihrer Mitarbeitenden leer. Unter den übrigen befragten Bundesstellen teilte jeweils die Hälfte mit, dass die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nicht speziell sensibilisiert werden bzw. dass eine Sensibilisierung stattfindet. Die Stellen, welche keine Sensibilisierung durchführen, gaben an, aufgrund der geringen Bedeutung von LGBTI für ihre Arbeit keine Notwendigkeit für explizite Sensibilisierungsmassnahmen zu sehen bzw. dass die Mitarbeitenden durch die regelmässige Konfrontation mit LGBTI-Themen im Arbeitsalltag indirekt (i.a.W. „learning by doing“) sensibilisiert würden. Wenige Organisationseinheiten gaben an, Sensibilisierung gehöre nicht in ihren Aufgabebereich. Die Stellen, welche ihre Mitarbeitenden sensibilisieren, tun dies durch interne Sensibilisierungsveranstaltungen (Chancengleichheit EDA), durch eine spezialisierte Arbeitsgruppe (Arbeitsgruppe „Gender“ der Abteilung Integration des BFM) oder durch die Mitwirkung eines Mitarbeiters an LGBTI relevanten Projekten verschiedener Organisationen (EAZW). Der Direktionsbereich Asyl des BFM gibt an, seine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Rahmen ihrer Grundausbildung im Kursteil „Geschlechtsspezifische Verfolgung“ auf LGBTI zu sensibilisieren. Im Jahr 2011 hat der Direktionsbereich ausserdem einen Weiterbildungstag zu diesem Thema durchgeführt.

Für die Mehrheit der befragten Organisationseinheiten gehören Massnahmen in Bezug auf LGBTI **nicht zu den zukünftigen strategischen Prioritäten**. Nur diejenigen drei Stellen, welche sich bereits jetzt täglich mit LGBTI befassen, planen dies auch für die Zukunft.

Die befragten Organisationseinheiten befassen sich im Zusammenhang mit LGBTI mit folgenden Themenbereichen:

Tabelle 3

| | |
|--|---|
| Sicherheit und Schutz vor Gewalt | <ul style="list-style-type: none"> • BJ, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung • BJ, Fachbereich Internationales Strafrecht • BFM, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Zulassung Aufenthalt • EDA, Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte |
| Vereinigungsfreiheit / Versammlungsfreiheit | <ul style="list-style-type: none"> • BJ, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung • EDA, Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte |
| Achtung des Privat- und Familienlebens | <ul style="list-style-type: none"> • BJ, Eidgenössisches Amt für Zivilstandswesen EAZW • BJ, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –Methodik RSPM (im Rahmen des allg. Diskriminierungsschutzes) • BJ, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung • BFM, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abtei- |

| | |
|--------------------------------|---|
| | <p>lung Zulassung Aufenthalt</p> <ul style="list-style-type: none"> • EDA, Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte • GS-EDA, Fachstelle Chancengleichheit |
| Gesundheit | <ul style="list-style-type: none"> • BAG, Abteilung übertragbare Krankheiten |
| Asylrecht | <ul style="list-style-type: none"> • BFM, Direktionsbereich Asyl |
| Mehrfachdiskriminierung | <ul style="list-style-type: none"> • BJ, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –Methodik RSPM (im Rahmen des allg. Diskriminierungsschutzes) • BJ, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung • BJ, Fachbereich Internationales Strafrecht • BFM, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Integration • EDA, Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte • GS-EDA, Fachstelle Chancengleichheit • EFD, EPA |

Nicht genannt wurden die Themenbereiche Beschäftigung, Bildung, Wohnen und Sport.

2.3. Kantone

Einzelne angefragte Fachstellen geben an, in ihrer Arbeit **praktisch nie** LGBTI-Themen zu begegnen (Stabsstelle für Chancengleichheit von Frau und Mann, GR und Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann, ZH). Die Fachstelle Zürich meldet zurück, dass kaum Bedarf besteht, da die Stadt Zürich LGBTI-Anliegen bereits gut abdeckt (siehe dazu Kap. 2.4). Ausserdem hat der Zürcher Regierungsrat die Ausdehnung auf „Diversity“ ausdrücklich verneint. Ganz anders die Stabsstelle für Chancengleichheit von Frau und Mann des Kantons GR, welche angibt, dass die Beschäftigung mit LGBTI-Themen (direkt) in ihren Zuständigkeitsbereich fallen würde, sie bisher aber nur einmal im Rahmen einer Beratung zum Thema Ungleichbehandlung in der Pensionskasse bei gleichgeschlechtlichem Konkubinat einem LGBTI-Anliegen begegnet ist.

Die Mehrheit meldet zurück, dass sie zwar **wenig, aber dennoch ein- bis zweimal im Jahr** mit LGBTI konfrontiert sind.

Die Beschäftigung mit LGBTI-Themen fällt direkt in den Zuständigkeitsbereich des Amts für Gesellschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Bisher wurde das Amt jedoch noch nicht mit konkreten Anfragen konfrontiert und LGBTI ist nicht in seine laufenden Projekte integriert. Allerdings gibt das Amt an, bereits zum Thema Namensänderungen aktiv geworden zu sein. Die Mehrheit der befragten Ämter gibt an, dass die LGBTI-Thematik nur indirekt von ihrem Mandat abgedeckt wird und zwar dort, wo es um Situationen geht, die das Gleichstellungsgesetz (GIG) betreffen (z.B. Infostelle Frau+Arbeit, TG). Dennoch können verschiedene Aktivitäten im Zusammenhang mit LGBTI ausgewiesen werden: Das Sekretariat für Gleichstellung und Familie des Kantons Wallis stellt auf seiner Homepage zum Beispiel Informationen zur eingetragenen Partnerschaft zur Verfügung. Ausserdem sind Organisationen, welche gegen die Diskriminierung von

LGBTI-Personen tätig sind, in einer Liste nützlicher Adressen für Familien enthalten. Das Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes (BPE) des Kantons Genf gibt an, wirklich sehr selten direkt mit LGBTI-Personen befasst zu sein. Das BPE steht aber im Kontakt mit Frauenorganisationen und nimmt an Treffen teil. Darüber hinaus kann LGBTI indirekt über die Themen Geschlecht und geschlechtsspezifische Gewalt zum Thema in der Arbeit des BPE werden, z.B. im Rahmen von Sensibilisierungsveranstaltungen für Kinder, Jugendliche oder Mitarbeitende im Gesundheits- und Sozialwesen.

Die Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern des Kantons Bern gibt an, um einen bewussten Umgang mit LGBTI-Themen bemüht zu sein, wenn diese im Rahmen ihrer Arbeit im Zusammenhang mit Gender oder dem GIG auftauchen. Auch hier besteht aber aktuell noch **kein offizieller Auftrag** zur Bearbeitung von LGBTI-Themen. Das Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (KIG) des Kantons St. Gallen erklärt, es sei offen für Anfragen und Gesuche betreffend LGBTI, auch wenn bisher nur wenige eingegangen sind. Solange es aber keine andere Anlaufstelle für LGBTI-Personen gibt, kann das KIG Unterstützungsarbeit leisten, wie z.B. im Rahmen eines Vernetzungs- und Sensibilisierungsprojekts an einer höheren Bildungsanstalt.

Auch das Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) des Kantons Waadt wird nur ein bis zwei Mal jährlich mit LGBTI konfrontiert. Wie die Mehrheit der befragten Stellen hat auch das BEFH kein direktes Mandat zur Befassung mit LGBTI. Allerdings kann die Thematik indirekt, im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt (ein prioritärer Arbeitsbereich des BEFH, welcher auch homosexuelle Paare mit umfasst), Fragen unter dem GIG oder im Rahmen des Arbeitsbereiches „Sensibilisierung und Ausbildung“ (geplant ist die Herstellung eines Lernkoffers „Balayons les clichés“ mit Materialien auch zu LGBTI) relevant werden. Bereits verfügbar ist pädagogisches Material „Apprendre l'égalité“, welches auch Informationen zum Konzept des „Heterozentrismus“ beinhaltet.

Viele der befragten Büros geben an, dass es ihnen wegen **fehlender Mandatierung und/oder fehlender Ressourcen** nicht möglich ist, im Bereich der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und sexueller Identität vertieft tätig zu werden.

Die Mehrheit der befragten Stellen gibt an, über **kein Budget zur Finanzierung von Studien**, Unterstützungsbeiträge an Organisationen etc. mit Bezug zu LGBTI zu verfügen. Das Amt für Gesellschaft des Kantons Appenzell Ausserrhodens verfügt über einen gewissen Betrag zur Finanzierung von Vorhaben, die u.a. einen klaren Bezug zum Kanton haben und zum Vorteil mindestens einer Bevölkerungsgruppe beitragen. Konkret bestehen allerdings keine Projekte im Rahmen der LGBTI-Thematik. Auch das Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung des Kantons St. Gallen könnte Projekte unterstützen, gegenwärtig gibt es aber keine. Das BPE (GE) gibt an, eigentlich nicht über Finanzierungsmöglichkeiten zu verfügen, allerdings könnten Gesuche dennoch punktuell gutgeheissen werden. So wurden 2012¹⁴⁸ „Les assises contre l'homophobie“ und 2013 „Le colloque sur les familles arc-en-ciel“ unterstützt.

Die Mehrheit der angefragten Stellen gibt an, keine aktive **Sensibilisierung** ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu betreiben bzw. das „learning by doing“-Prinzip anzuwenden. Teilweise findet interner Informationsaustausch statt, oder den Mitarbeitenden stehen interne Informationsmaterialien zur Verfügung. Ausserdem besteht punktuell Austausch mit LGBTI-Organisationen. Eine

¹⁴⁸ *Anm. Autoren:* Gemeint ist vermutlich 2011, da die Veranstaltung 2012 nicht stattfand. Siehe dazu: <http://www.federationLGBTI-geneve.ch/projets/journee-de-suivi-des-premieres-assises-contre-lhomophobie/> (besucht am 16.01.2014).

Stelle teilte mit, dass mangels klaren Mandats für LGBTI die Sensibilisierung mit LGBTI-Anliegen auch nicht im Vordergrund steht.

Entsprechend gibt auch die Mehrheit der Stellen an, Massnahmen in Bezug auf LGBTI nicht zu ihren **zukünftigen strategischen Prioritäten** zu zählen.

Die befragten kantonalen Behörden und Büros befassen sich im Zusammenhang mit LGBTI mit folgenden Themenbereichen:

Tabelle 4

| | |
|--|--|
| <p>Sicherheit und Schutz vor Gewalt</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes (BPE), GE (in Zusammenarbeit mit Frauenvereinigungen, nicht direkt mit LGBTI-Personen: Verhütung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, Sensibilisierung von Kindern/Jugendlichen/Mitarbeitenden im Gesundheits- und Sozialwesen über geschlechtsspezifische Gewalt) • Sekretariat für Gleichstellung und Familie, VS (häusliche Gewalt) |
| <p>Achtung des Privat- und Familienlebens</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Amt für Gesellschaft, AR (Namensänderungen) • Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern, BE (Gleichbehandlung Mutterschaftsurlaub und Adoptionsurlaub gleichgeschlechtlicher Paare, Beschriftung Steuererklärung bei eingetragener Partnerschaft) • Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes (BPE), GE (in Zusammenarbeit mit Frauenvereinigungen, nicht direkt mit LGBTI-Personen: Verhütung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, Sensibilisierung von Kindern/Jugendlichen/Mitarbeitenden im Gesundheits- und Sozialwesen über geschlechtsspezifische Gewalt) • Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), VD (Ausstellung offizieller Dokumente wie ID und Diplome für Transmenschen) |
| <p>Beschäftigung</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes (BPE), GE (in Zusammenarbeit mit Frauenvereinigungen, nicht direkt mit LGBTI-Personen: Verhütung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, Sensibilisierung von Kindern/Jugendlichen/Mitarbeitenden im Gesundheits- und Sozialwesen über geschlechtsspezifische Gewalt) • Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), VD (betreffend Fragen im Zusammenhang mit GIG) • Infostelle Frau+Arbeit, SG |
| <p>Bildung</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (KIG), SG (im Rahmen eines konkreten Projekts) |
| <p>Mehrfachdiskriminierung</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern, BE (bei Beratung aufgrund GIG) |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Sekretariat für Gleichstellung und Familie, VS • Infostelle Frau+Arbeit, SG (mit Bezug auf Erwerbsleben) |
|--|---|

Nicht genannt wurden die Themenbereiche Vereinigungs-/Versammlungsfreiheit, Gesundheit, Wohnen, Sport und Asylrecht.

2.4. Gemeinden

Aufgrund der grossen Anzahl an Gemeinden in der Schweiz wurden nur 6 Stellen angefragt.¹⁴⁹ Aus dieser kleinen Gruppe erhielten wir nur von der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich eine Rückmeldung. Das könnte an fehlenden Ressourcen liegen: Vermutlich hat das Thema LGBTI in vielen Gemeinden noch keinen speziellen Status und wird zusammen mit vielen anderen Themen von wenigen Personen behandelt. Eine vergleichende Auswertung auf Gemeindeebene ist daher nicht möglich. Allerdings eignet sich die Stadt Zürich sehr gut als Beispiel einer sog. „best practice.“ Die Stadt Zürich kann nämlich als Vorbild einer Gemeinde dienen, die LGBTI zu einem ihrer Schwerpunktthemen gemacht hat, indem sie das Mandat der kommunalen Fachstelle für Gleichstellung letztes Jahr explizit auf LGBTI ausgeweitet hat. Eine Darstellung drängt sich umso mehr auf, als dass der Kanton Zürich in seiner Rückmeldung explizit auf die Arbeit der Stadt Zürich verwiesen hat.¹⁵⁰

Bis März 2013 bestand die Hauptaufgabe der Fachstelle für Gleichstellung darin, die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann (Kategorie Geschlecht) in allen Lebensbereichen der Stadt Zürich und in der Stadtverwaltung zu fördern. Am 20. März 2013 entschied der Zürcher Stadtrat in Erfüllung eines vom Gemeinderat überwiesenen Postulats, das Mandat der Fachstelle durch die Kategorien „sexuelle Orientierung“ und „Geschlechtsidentität“ zu ergänzen. Die Beschäftigung mit LGBTI-Themen fällt seither ausdrücklich in den Zuständigkeitsbereich der Fachstelle. Der gegenwärtige Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich ist im Art. 12 des Stadtratsbeschlusses über die Departementsgliederung und -aufgaben¹⁵¹ verankert:

„Art. 12 Die Fachstelle für Gleichstellung erfüllt insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern sowie homo-, bi-, trans- und intersexuellen Menschen (Gleichstellung) in allen Lebensbereichen und in der Stadtverwaltung*
- b) Vermittlung in Streitfällen betreffend Gleichstellung zwischen Privaten sowie städtischen Angestellten und der Stadtverwaltung (Ombudsaufgaben)*
- c) Anspruch auf Konsultation und Mitwirkung bei der Vorbereitung von Geschäften sowie personalrechtlichen Erlassen und Massnahmen, die (un)mittelbar die Gleichstellung betreffen*

¹⁴⁹ Siehe dazu oben im Kapitel „I. 3. Vorgehen.“

¹⁵⁰ Siehe dazu oben im Kapitel „III. 2.3 Kantone.“

¹⁵¹ Siehe 172.110 Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederungen und -aufgaben (StRB DGA) vom Stadtratsbeschluss vom 26. März 1997 mit Änderungen bis 23. Oktober 2013, abrufbar unter: <http://www.stadtzuerich.ch/internet/as/home/inhaltsverzeichnis/1/172/110/1387796558617.Pdf> File.pdf/DGA_jan14%20V26.pdf (besucht am 16.01.2014).

d) Entwicklung und Durchführung von gleichstellungsfördernden Projekten, Konzeption und Durchführung eines gleichstellungsfördernden Bildungsangebots für das städtische Personal

e) Beratung von Einzelpersonen, Gruppierungen, Institutionen, Verbänden und privaten Stellen sowie städtischen Angestellten und Projektgruppen, Begleitung von Departementen und Dienstabteilungen in Fragen der Gleichstellung von Frauen und Männern

f) Beratung von Institutionen, Verbänden und privaten Stellen sowie städtischen Angestellten und Projektgruppen, Begleitung von Departementen und Dienstabteilungen in Fragen der Gleichstellung von homo-, bi-, trans- und intersexuellen Menschen

g) Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit zur Gleichstellung und regelmässige Berichterstattung zum Stand der Gleichstellung in der Stadt Zürich und in der Stadtverwaltung

h) Zusammenarbeit mit Stellen des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie mit Institutionen und Verbänden“

(...)

Die Fachstelle begegnet in ihrer Arbeit bereits jetzt wöchentlich LGBTI-Anliegen. Da die Mandatsergänzung erst im März 2013 beschlossen wurde, sind die spezifischen Anliegen der LGBTI-Gemeinschaft allerdings noch nicht in laufende Projekte integriert. Spezifisch auf LGBTI ausgerichtete kleinere Projekte laufen aber bereits oder sind zumindest in Planung.

Der Fachstelle stehen keine eigenen Finanzen zur Unterstützung von Studien etc. zur Verfügung. Jedoch prüft sie im Auftrag des Stadtrats, wie im LGBTI-Bereich tätige NGOs durch Leistungsverträge mit der Stadt Zürich finanziell unterstützt werden könnten. Daher stehen auch für die Fachstelle gemeinsame Projekte mit NGOs im Vordergrund, wie z.B. die Herausgabe einer Informationsbroschüre über Regenbogenfamilien für Betreuungspersonen, Lehr- und Fachkräfte, gemeinsam mit dem Verein „Regenbogenfamilien“ im Mai 2013.

Seit der Mandatsergänzung steht die Fachstelle im Kontakt mit dem „Pôle Egalité-Diversité“¹⁵² der Stadt Genf (seit 2012 für LGBTI in der Stadt Genf zuständig) und hat regelmässige Austauschtreffen für die Zukunft geplant. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen wird die Fachstelle daher LGBTI als eine zukünftige strategische Priorität behandeln.

Die Fachstelle hat sich im Zusammenhang mit LGBTI bisher mit folgenden Themenbereichen befasst:

Tabelle 5

| | |
|---|---|
| Sicherheit und Schutz vor Gewalt | Bisher nur zum Thema Stalking |
| Achtung des Privat- und Familienlebens | Rechtliche Fragen zur eingetragenen Partnerschaft (z.B. [Stiefkind]adoption, Leihmutterschaft) |
| Beschäftigung | GIG, v.a. sexuelle Belästigung, Mobbing am Arbeitsplatz, Diskriminierung von Transmenschen im Erwerbsleben. |
| Bildung | Ausleben der eigenen Geschlechtsidentität durch Transjugendliche im Schulalltag. |

¹⁵² <http://www.ville-geneve.ch/themes/vie-privee-egalite-citoyennete/egalite-diversite/orientation-sexuelle-identite-genre/> (besucht am 16.01.2014).

| | |
|--------------------------------|---|
| Mehrfachdiskriminierung | Noch keine explizite Befassung, aber Bewusstsein besteht bereits. |
|--------------------------------|---|

Nicht genannt wurden die Themenbereiche Vereinigungs-/Versammlungsfreiheit, Gesundheit, Wohnen, Sport und Asylrecht.

3. Ergebnisse nach Themenbereichen

Im Folgenden wird die Bestandsaufnahme der institutionellen Verankerung institutionenübergreifend und themenfokussiert im Sinne einer Übersicht präsentiert.

3.1. Bearbeitete Themenbereiche

Übersicht über die Themenbereiche, in welchen die befragten Stellen mit LGBTI konfrontiert werden:

Tabelle 6

| Sicherheit und Schutz vor Gewalt |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. EBG (im Rahmen von häuslicher Gewalt denkbar, kein konkreter Fall bisher) 2. BJ, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung 3. BJ, Fachbereich Internationales Strafrecht 4. BFM, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Zulassung Aufenthalt 5. EDA, Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte 6. Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes (BPE), GE (in Zusammenarbeit mit Frauenvereinigungen, nicht direkt mit LGBTI-Personen: Verhütung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, Sensibilisierung von Kindern/Jugendlichen/Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Gesundheits- und Sozialwesen über geschlechtsspezifische Gewalt) 7. Sekretariat für Gleichstellung und Familie, VS (häusliche Gewalt) 8. Fachstelle für Gleichstellung, Stadt Zürich (bisher nur zum Thema Stalking) |
| Vereinigungsfreiheit / Versammlungsfreiheit |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. BJ, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung 2. EDA, Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte |
| Achtung des Privat- und Familienlebens |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. EKFF (im Rahmen familienpolitischer Anliegen von LGBTI-Personen mit Familie) 2. EKSG (Datenschutz HIV positiver Personen) 3. BJ, Eidgenössisches Amt für Zivilstandswesen EAZW 4. BJ, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –Methodik RSPM (im Rahmen des allg. Diskriminierungsschutzes) |

5. BJ, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung
6. BFM, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Zulassung Aufenthalt
7. EDA, Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte
8. GS-EDA, Fachstelle Chancengleichheit
9. Amt für Gesellschaft, AR (Namensänderungen)
10. Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern, BE (Gleichbehandlung Mutterschaftsurlaub und Adoptionsurlaub gleichgeschlechtlicher Paare, Beschriftung Steuererklärung bei eingetragener Partnerschaft)
11. Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes (BPE), GE (in Zusammenarbeit mit Frauenvereinigungen, nicht direkt mit LGBTI-Personen: Verhütung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, Sensibilisierung von Kindern/Jugendlichen/Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Gesundheits- und Sozialwesen über geschlechtsspezifische Gewalt)
12. Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), VD (Ausstellung offizieller Dokumente wie ID und Diplome für Transmenschen)
13. Fachstelle für Gleichstellung, Stadt Zürich (rechtliche Fragen zur eingetragenen Partnerschaft (z.B. [Stiefkind]adoption, Leihmutterschaft)

Beschäftigung

1. EKSG (Diskriminierung HIV positiver Personen am Arbeitsplatz)
2. EBG
3. Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes (BPE), GE (in Zusammenarbeit mit Frauenvereinigungen, nicht direkt mit LGBTI-Personen: Verhütung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, Sensibilisierung von Kindern/Jugendlichen/Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Gesundheits- und Sozialwesen über geschlechtsspezifische Gewalt)
4. Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), VD (betreffend Fragen im Zusammenhang mit GIG)
5. Infostelle Frau+Arbeit, SG
6. Fachstelle für Gleichstellung, Stadt Zürich (GIG, v.a. sexuelle Belästigung, Mobbing am Arbeitsplatz, Diskriminierung von Transmenschen im Erwerbsleben)

Bildung

1. EKKJ
2. EKSG (sexuelle Orientierung und Schutz vor HIV in der Sexualkunde)
3. Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (KIG), SG (im Rahmen eines konkreten Projekts)
4. Fachstelle für Gleichstellung, Stadt Zürich (Ausleben der eigenen Geschlechtsidentität durch Transjugendliche im Schulalltag)

| |
|---|
| Gesundheit |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. EKSG (homosexuelle Männer als von HIV hauptbetroffene Gruppe) 2. EKKJ 3. BAG, Abteilung übertragbare Krankheiten |
| Wohnen |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. EKR |
| Sport |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. EKKJ |
| Asylrecht |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. BFM, Direktionsbereich Asyl 2. EKR |
| Mehrfachdiskriminierung |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. EKF 2. EKR (i.Z.m. Recht auf Privat- und Familienleben, Wohnen und vor allem Asylrecht) 3. EKKJ 4. EKSG (i.Z.m. HIV Status) 5. EBGB 6. FRB 7. BJ, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –Methodik RSPM (im Rahmen des allg. Diskriminierungsschutzes) 8. BJ, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung 9. BJ, Fachbereich Internationales Strafrecht 10. BFM, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Integration 11. EDA, Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte 12. GS-EDA, Fachstelle Chancengleichheit 13. EFD, Eidgenössisches Personalamt 14. Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern, BE (bei Beratung aufgrund GIG) 15. Sekretariat für Gleichstellung und Familie, VS 16. Infostelle Frau+Arbeit, SG (mit Bezug auf Erwerbsleben) |

3.2. Häufigkeit der Befassung mit LGBTI

Mehr als die Hälfte aller befragten Stellen werden nur monatlich oder jährlich mit dem Thema LGBTI konfrontiert, die grosse Mehrheit dieser Stellen nur ein- bis zweimal jährlich.

3.3. Ausdrückliche Mandatierung zur Befassung mit LGBTI

Mehr als die Hälfte aller befragten Stellen geben an, dass LGBTI zumindest indirekt unter ihr Mandat fällt. Ein ausdrückliches Mandat zur Bearbeitung von LGBTI-Themen haben aber die allerwenigsten Stellen. Die Beschäftigung mit LGBTI gründet bei der Mehrheit in den tatsächlichen Gegebenheiten und geschieht damit eher „zufällig“ als gezielt und systematisch. Sehr häufig wird daher LGBTI im Rahmen von Mehrfachdiskriminierung relevant. Nur wenn die Person oder Situation in den bestimmten Arbeitsbereich einer Stelle fällt, kann auch auf den LGBTI-Aspekt eingegangen werden.

3.4. Sensibilisierung der Mitarbeitenden

Die Mehrheit aller befragten Stellen sensibilisieren ihre Mitarbeitenden nicht gezielt. Sehr häufig eignen sich die Mitarbeitenden selber Wissen während der täglichen Arbeit an (sog. „learning by doing“). Wenige Stellen führen spezielle Schulungen durch oder bieten Materialien für ihre Mitarbeitenden an.

3.5. Finanzielle Mittel

Der Mehrheit aller befragten Stellen steht kein Budget für Projekte zum Thema LGBTI zur Verfügung. Einige können finanzielle Mittel vergeben für Studien o.ä., welche im Zusammenhang mit LGBTI stehen, jedoch LGBTI nicht im Zentrum haben.

Das EBG hingegen verfügt über ein Budget von rund 4 Mio. Franken pro Jahr, welches auch für LGBTI-Studien verwendet werden könnte. Bis anhin wurden noch keine entsprechenden Studien finanziert. Auch die EKSG verfügt über ein Budget von 1.4 Mio. Franken.

3.6. Priorisierung des Themas in der Zukunft

Die Mehrheit aller befragten Stellen sehen für die Zukunft keine Priorisierung des Themas vor:

Tabelle 7

| | Keine Priorisierung vorgesehen | Priorisierung vorgesehen |
|---------------------|--|--|
| Kommissionen | Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) | Eidgenössische Kommission für Sexuelle Gesundheit (EKSG) |
| | Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) | |
| | Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) | |
| | Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) | |
| | Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) | |
| | | |

| | | |
|------------------------------|--|--|
| | Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK-CNE) | |
| Fachstellen | Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) | |
| | Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) | |
| | Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB) | |
| OE Bund | Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft (FGG) | Bundesamt für Gesundheit (BAG), Abteilung übertragbare Krankheiten |
| | Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Sektion Internationale Organisationen | Eidgenössisches Amt für Zivilstandswesen (EAZW) |
| | Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –Methodik (RSPM), BJ | Direktionsbereich Asyl, BFM |
| | Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung I, BJ | |
| | Fachbereich Internationales Strafrecht, BJ | |
| | Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Integration, BFM | |
| | Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Zulassung Aufenthalt, BFM | |
| | Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte, EDA | |
| | Fachstelle Chancengleichheit, (GS-EDA) | |
| | Bundesamt für Sport (BASPO) | |
| | Eidgenössisches Personalamt, Chancengleichheit von Frau und Mann (EPA) | |
| | Eidgenössisches Personalamt EPA, Vertrauensstelle für das Bundespersonal | |
| | Eidgenössisches Personalamt EPA, Vertrauensstelle für VBS Mitarbeitende | |
| Kantonale Fachstellen | Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich (FFG), ZH | Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), VD |
| | Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männer, BE | Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes (BPE), GE |
| | Fachstelle Gesellschaftsfragen, Kantonale Gleichstellungsbeauftragte für Frau und Mann, Gesundheitsförderung, OW | |

| | | |
|-----------------|--|--|
| | Amt für Gesellschaft, AR | |
| | Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung, KIG, SG | |
| | Stabsstelle für Chancengleichheit von Frau und Mann, GR | |
| | Infostelle Frau+Arbeit, TG, SG, AR | |
| Gemeinde | | Fachstelle für Gleichstellung Stadt Zürich |

IV. VORSCHLÄGE ZUR VERBESSERUNG DER INSTITUTIONELLEN VERANKERUNG AUS SICHT DER BEFRAGTEN INSTITUTIONEN

Die befragten Stellen wurden im zweiten Teil des Fragebogens gebeten, eigene Vorschläge zur besseren Verankerung der LGBTI-Thematik in der Schweiz zu machen. Hierbei ging es darum, von der praktischen Erfahrung der mit LGBTI befassten Personen zu profitieren und Anhaltspunkte zu bekommen, wie die befragten Stellen die institutionelle Verankerung von LGBTI-Themen in der Schweiz einschätzen. In den Fragen ging es um die Möglichkeit, ein spezialisiertes Gremium für LGBTI zu schaffen oder LGBTI-Themen an eine bestehende Stelle anzugliedern und um das Bedürfnis nach mehr Koordination.

Auf die Frage, ob in der Schweiz auf eidgenössischer oder kantonaler Ebene ein neues Gremium geschaffen werden sollte, welches speziell für LGBTI-Themen zuständig ist, antwortete die Mehrheit der befragten Stellen (2/3) mit nein. Vielmehr wird die Angliederung an eine bereits bestehende Stelle bevorzugt:

- Am häufigsten wurde das Eidgenössische Büro für Gleichstellung (EBG) genannt. Vorgeschlagen wurde, dass das Mandat des EBG entsprechend erweitert wird oder dass es als thematischer „leader“ als Anlaufstelle und Koordinator für LGBTI zuständig ist.
- Oft wurde auch die eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) erwähnt. Hier wurde vorgeschlagen, dass das Mandat der EKF erweitert oder aktualisiert werden könnte auf Fragen im weiteren Gender-Bereich.
- Vereinzelt genannt wurde die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB).
- Je einmal genannt wurden das Bundesamt für Justiz und die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten.
- Vorgeschlagen wurde auch eine Neuorganisation der bereits bestehenden Behörden, die sich mit Diskriminierungen beschäftigen, in eine einzige Antidiskriminierungsstelle: *„Pourquoi ne pas regrouper le lutte contre les discriminations au niveau fédéral en une seule entité?“*¹⁵³

Die beiden am häufigsten genannten Stellen gaben ihrerseits an, grundsätzlich für eine Befassung mit dem Thema LGBTI bereit zu sein. Beide Stellen erklären jedoch, dass dies im Rahmen der gegenwärtigen Ressourcenausstattung nicht möglich ist.

Betont wurde von einigen befragten Stellen auch, dass das Thema LGBTI sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene verankert sein sollte. In Kantonen und grösseren Gemeinden, die noch keine entsprechenden staatlichen Einrichtungen im Gender-Bereich haben, sollten solche dringend geschaffen werden.

Ein Drittel der befragten Stellen befürwortet die Schaffung einer spezialisierten LGBTI-Stelle. Auch hier sieht die Mehrheit die Möglichkeit eines Einbezugs des EBG:

- Am häufigsten wird vorgeschlagen, eine Fachstelle auf Bundesebene einzurichten, die dem EBG angegliedert ist.

¹⁵³ Zitat Fragebogen Nr. 35.

- Vereinzelt wurde, etwas allgemeiner, angeregt, eine Fachstelle auf Bundesebene im Eidgenössischen Departement des Inneren zu schaffen. Einzelne Stimmen könnten sich vorstellen, dass diese Stelle dann auch die Koordination mit anderen Stellen im Bereich LGBTI wahrnimmt.
- Oft wurde der Vorschlag gemacht, eine allgemeine Diskriminierungsstelle zu schaffen (inkl. Antidiskriminierungsgesetz): *„Wir halten den Schutz vor Diskriminierung von LGBTI-Personen als für zu wichtig, um einer bestehenden Kommission irgendwie angehängt zu werden. Das Thema braucht Visibilität, ein eigenständiges Monitoring und Kampagnen.“*¹⁵⁴
- Die Zuordnung des Themas an eine unabhängige Menschenrechtsinstitution wurde nur einmal vorgeschlagen. Dies könnte auch daran liegen, dass die Schweiz erst seit kurzem im Rahmen eines Pilotprojekts über eine erste Variante einer Menschenrechtsinstitution verfügt.

Für die Mehrheit aller befragten Stellen ist die Vernetzung mit bestehenden Stellen der Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsthematik sehr wichtig, teilweise genannt wird auch die Möglichkeit, dass das EBG hierbei als Stelle, bei der alle Fäden zusammenlaufen („lead“) fungiert. Die transversale Dimension der Thematik wird häufig betont und auch darauf hingewiesen, dass ein enger Bezug zur politischen Organen und Entscheidungsträgern wichtig ist und dass die Betroffenen einbezogen werden und ihr Expertenwissen genutzt wird.

Auf Bundesebene sprach sich eine deutliche Mehrheit der befragten Stellen für die Notwendigkeit einer verstärkten Koordination zwischen den Kommissionen, Fachstellen, Organisationseinheiten des Bundes und den Departementen aus.

Von den kantonalen Stellen wird die Frage nach dem Bedürfnis nach mehr Koordination unterschiedlich beantwortet, ohne dass eine klare Mehrheit auszumachen ist. Die Hälfte der befragten Stellen hält eine verstärkte Koordination zwischen den kantonalen Behörden untereinander und auch den Departementen des Bundes nicht für notwendig. Angemerkt wurde hier teilweise, dass die Koordination im Rahmen der Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten bereits gut funktioniert und dass im Rahmen der Konferenz zumindest ein erster Austausch zum Thema LGBTI auf kantonalen Ebene stattfindet.

Die andere Hälfte der befragten kantonalen Stellen äussert ein Bedürfnis nach mehr Koordination. Eine Stelle macht klar, dass LGBTI eng mit der Gleichstellung von Frau und Mann verbunden ist und die kantonalen Gleichstellungsbüros sich deshalb auch LGBTI annehmen müssen.

¹⁵⁴ Zitat Fragebogen Nr. 4.

V. AUSLÄNDISCHE MODELLE - INSTITUTIONELLE VERANKERUNG IN AUSGEWÄHLTEN EUROPÄISCHEN STAATEN

1. 5 Modelle

Der folgende Teil stützt sich auf Informationen, welche durch Telefongespräche, Email-Verkehr sowie Internetrecherche gesammelt wurden.

Die Analyse der Praxen ausgewählter europäischer Länder zeigt, dass viele europäische Länder in den letzten Jahren eine signifikante Entwicklung in Richtung eines systematischen Schutzes von LGBTI-Personen vor Diskriminierung gemacht haben. Besonders deutlich tritt dabei die starke Wechselbeziehung zwischen der Systematisierung und der institutionellen Verankerung sowie der Symbiose von LGBTI- und Gender-Mainstreaming hervor.

Die ausgewählten und unten präsentierten Staaten haben umfassende Strategien gegen LGBTI-Diskriminierung in nationalen Aktionsplänen entweder schon festgelegt oder arbeiten daran.

Wie Tabelle 8 aufzeigt, ist die institutionelle Verankerung von LGBTI in den untersuchten Ländern sehr unterschiedlich.

Allen Modellen gemeinsam sind jedoch die **koordinierte Zusammenarbeit** und der **regelmässige Informationsaustausch** zwischen Ämtern, Kommissionen und Stellen als entscheidende Voraussetzungen für eine effektive LGBTI-Antidiskriminierungsarbeit. Ausserdem sind **gemeinsame Pilotprojekte**, die mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sind, ein wichtiger Bestandteil der Entwicklung.

Anhand der untersuchten Staaten lassen sich **vier Modelle** identifizieren, wie LGBTI institutionell in der Staatsorganisationsstruktur verankert sein kann. Daneben gibt es auch Staaten, die gewisse Komponenten einzelner oder aller vier Modelle verwenden (sog. „Mischmodelle“). Je nach Modell fällt das LGBTI-**Mandat** –teilweise oder vollständig – in den Bereich der:

- **Antidiskriminierungsstellen**

In einigen europäischen Ländern, z.B. in Deutschland, werden LGBTI-Anliegen durch regionale oder nationale Antidiskriminierungsstellen abgedeckt, wie z.B. die „Landesstelle für Gleichbehandlung - gegen Diskriminierung“ der „Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen.“ Die Landesstelle arbeitet auf der Basis des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und koordiniert die Antidiskriminierungsarbeit des Senats. LGBTI-Themen sind auch dem Thema „Gleichstellung“ angegliedert.

- **Gleichstellungsstellen Frau und Mann**

In England, beispielsweise, wurde die Zuständigkeit für LGBTI-Themen dem staatlichen Gleichstellungsbüro „Government Equalities Office“ übertragen, welches gemeinsam mit dem „Department for Culture, Media and Sport“ Strategien und Projekte zur Verhinderung von Diskriminierung u.a. aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Orientierung oder einer Geschlechtsangleichung entwickelt.

- **Menschenrechtsinstitutionen bzw. -stellen**

In Griechenland fallen LGBTI-Themen unter das Mandat des „General Secretariat of Transparency and Human Rights“. Diese Menschenrechtsinstitution wurde vor kurzem durch das Justizministerium eingerichtet. Die Hauptaufgabe des Sekretariates ist die Koordination.

- **Spezialisierte Stellen**

In einigen Ländern fällt das Mandat, sich mit LGBTI zu beschäftigen, spezialisierten Stellen zu. In Norwegen ist beispielsweise das staatliche „LGBT Knowledge Centre - National Centre for Sexual Orientation and Gender Identity“ zuständig, welches dem „Ministry of Children, Equality and Social Inclusion“ angegliedert ist. In den Niederlanden hält der „Minister for LGBT Equality Policy“¹⁵⁵ gestützt auf den nationalen „LGBT and Gender Equality Policy Plan“ die Hauptzuständigkeit für LGBT und ist zusammen mit 11 Ministerien, welche ihrerseits jeweils über eigene ministerielle LGBT Strategien verfügen, in LGBT-Mainstreaming involviert.¹⁵⁶ Als wichtiges Element für die Zusammenarbeit und Koordinierung wurde ausserdem die „National LGBT Equality Policy Working Group“ gegründet, die die Aktivitäten der Ministerien überwacht.

- **„Mischmodelle“**

In Österreich ist eine Vielzahl von Stellen mit LGBTI-Themen befasst. So sind beispielsweise das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Justizministerium, das Innenministerium, die Gleichbehandlungsanwaltschaft oder die Gleichbehandlungskommission auf unterschiedliche Weise mit dem Thema befasst. Auf Ebene der Bundesländer sind Antidiskriminierungsstellen vielfach Anlaufstelle.

2. Fallbeispiel: Belgien

Im Folgenden wird die Evolution der institutionellen Verankerung der LGBT-Anliegen in einem föderalen Staat anhand der Erfahrungen in Belgien illustriert.

Einleitend kann erwähnt werden, dass LGBT-Personen in Belgien heute gesellschaftlich weitgehend akzeptiert sind. Homosexuelle Handlungen wurden im Jahr 1974 entkriminalisiert; seit 2003 existieren zudem Antidiskriminierungsgesetze. Als zweiter Staat der Welt öffnete Belgien nach den Niederlanden im Jahr 2003 die Ehe für homosexuelle Partner.

¹⁵⁵ Bericht „Dutch way to promote equality for LGBT“: „The Minister for LGBT Equality Policy contributes to increasing the cohesion of governmental policy. This mainly concerns subjects or areas that transcend individual sectors or touch on domains of a number of Ministries, such as: coordination, monitoring, data collection, expertise, international dimension of LGBT policy at European level.“

¹⁵⁶ Bericht „Dutch way to promote equality for LGBT“: „The firm commitment of the Dutch government to combatting discrimination and promoting equality can be seen on various policy areas and on various levels. The basis of this joint effort between eleven ministries is found in the LGBT Policy Document ‘Simply Gay’. Over 60 measures, amongst which 24 projects have been or are being put into place to improve the social acceptance, safety and empowerment of LGBT people. In the LGBT Policy note of the Dutch government a major role has been reserved for local authorities to implement day-to-day LGBT policies. In order to further this agenda, the government has invited 18 major cities to enter into a Memorandum of Understanding. These cities will develop policies and actions to promote security, dialogue and acceptance in education, the public environment and at the workplace. The program is supported by MOVISIE, Netherlands Centre for Social Development. Now that the program is half-way through, a variety of measures that have been taken can be noted. General awareness on the position of LGBT’s has risen in general, also among other city councils. The Ministries of Education, Culture and Science and Health, Welfare and Sport support the activities of the national LGBT Expert Center/MOVISIE.“

Trotzdem hat Belgien erst vor kurzem (Ende Juli 2013) den ersten **nationalen LGBT-Aktionsplan**¹⁵⁷ angenommen. Vor der Annahme dieses nationalen Aktionsplans waren unterschiedliche Gremien gestützt auf eigene Aktionspläne für LGBT zuständig.¹⁵⁸ Daneben gab es auch zwischen ExpertInnen wenig Information und Austausch.

Der Plan besteht aus **zwei Teilen**, die in zwei Etappen veröffentlicht wurden. Der erste Teil befasst sich mit der Beseitigung von Gewalt gegen LGBT-Personen, der zweite mit dem Kampf gegen die LGBT-Diskriminierung. Als erster Plan überhaupt zielt der LGBT-Aktionsplan damit auf die **Beseitigung von Diskriminierungen einer bestimmten Gruppe**. Alle bisherigen Pläne waren generell auf Gewalt-Probleme ausgerichtet. Die LGBT-Thematik kann mit Hilfe dieses nationalen Plans nun erstmalig systematisch und einheitlich angegangen werden.

Der Aktionsplan regelt die Zusammenarbeit aller Ebenen, welche für LGBT-Anliegen zuständig sind. Die Bundesregierung (mehrere Abteilungen wie z.B.: Chancengleichheit, Beschäftigung, Verteidigung, Polizei, Migration, auswärtige Angelegenheiten, Gesundheit), sowie alle fünf Landesregierungen¹⁵⁹, sind durch ihre Minister für Chancengleichheit und andere Departemente in die Zusammenarbeit involviert.

Die Implementierung des Aktionsplans findet mit Hilfe **neu geschaffener Organe auf drei Ebenen** statt:

- der Lenkungsausschuss - auf Ministerebene,
- die interdepartementale Arbeitsgruppe - auf Administrationsebene, und
- die Expertengruppe, - VertreterInnen von Chancengleichheitsstellen, NGOs und AkademikerInnen.

Wegen der spezifischen belgischen Regierungsstruktur bestehen auch nach Einführung des Aktionsplans nach wie vor zwei weitere Gleichstellungsorgane auf Bundesebene, die auch für die LGBT-Themen zuständig sind:

- das Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung von Rassismus,
- das Institut für die Gleichstellung von Frau und Mann.

Der Mandatsunterschied liegt im Zuständigkeitsbereich: Das Zentrum ist für alle LGB-Bereiche zuständig, während sich das Institut mit allen Problemen von Transgender Personen befasst. Diese Aufteilung auf zwei verschiedene Institutionen wird allerdings von belgischen ExpertInnen als zu kompliziert kritisiert. Ausserdem waren beide Institutionen bisher nicht für das gesamte Belgische Staatsgebiet zuständig.

Im Januar 2014 wurde das Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung von Rassismus nun „interföderalisiert“ – d.h. die Verantwortlichkeit für alle LGB-Fragen auf dem ganzen Territorium von Belgien wurde an das Zentrum übertragen. Das Zentrum befasst sich mit Empfehlungen, Forschung und Beschwerden.

In der Zukunft soll auch die Zuständigkeit des Instituts für die Gleichstellung von Frau und Mann offiziell auf ganz Belgien ausgedehnt werden. Schon heute hat das Institut einen Zusammenar-

¹⁵⁷ Liegt dem SKMR vor. Intersexuelle Personen sind von dem Plan nicht erfasst.

¹⁵⁸ Email vom Advisor on Equal opportunities to the Minister of Internal Affairs and Equal Opportunities of Belgium, vom 22.08.2013.

¹⁵⁹ Flämische Regierung, Regierung der französischen Gemeinschaft, Regierung der deutschsprachigen Gemeinschaft, Regierung der wallonischen Region und Regierung der Hauptstadtregion Brüssel.

beitsvertrag mit dem frankophonen Teil des Landes. Und obwohl mit der flämischen Regierung bisher kein solcher Vertrag besteht, arbeiten das Institut und die Administration des flämischen Ministers für Chancengleichheit im Bereich des Schutzes von Transgender Personen sehr eng zusammen.

Das Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung von Rassismus und das Institut für die Gleichstellung von Frau und Mann arbeiten bis heute sehr erfolgreich zusammen. Die Präsidenten beider Gremien haben ausserdem den Vorsitz in der oben genannten Expertengruppe und sind Mitglieder der interdepartementalen Arbeitsgruppe.

Überblick: Verschiedene Modelle ausgewählter Länder und zuständige Institutionen

Tabelle 8

| | Staat | Institution | Institutionelle Unterordnung | Weitere Information |
|------------------------------------|--------------|--|--|---|
| Antidiskriminierungsstellen | Deutschland | Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) | Landesstelle für Gleichstellung – gegen Diskriminierung (Berlin) | http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/UEberUns/ueberUns_node.html http://www.berlin.de/sen/aif/index.php http://www.berlin.de/lb/ads/ |
| | Italien | National Office for Antidiscrimination | Ministry for Equal opportunities | http://www.unar.it/ |
| Gleichstellungsstellen Frau / Mann | Dänemark | Department Gender Equality | Ministry of Gender Equality and Ecclesiastical Affairs | http://miliki.dk/english/?engelsk= |
| | England | Government Equalities Office | Department for Culture, Media and Sport | https://www.gov.uk/government/organisations/government-equalities-office |
| | Estland | Gender Equality Department | Ministry of Social Affairs | http://www.sm.ee/eng.html |
| | Irland | Diversity and Equal Law Division | Department of justice and Equality | http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Diversity_and_Equality |
| | Schweden | Division for Discrimination Issues | Ministry of Employment | http://www.do.se/en/ |
| MR-institutionen bzw. -stellen | Griechenland | General Secretariat for Transparency and Human Rights | Ministry of Justice | http://www.ministryofjustice.gr/site/en/Leadership/Greetings.aspx |
| | Spanien | Direccion General de Naciones Unidas, Asuntos Globales y Derechos Humanos | Ministry of Foreign Affairs and Cooperation | http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/Paginas/DireccionesTelefonos.aspx |
| Spezialisierte Stellen | Niederlande | LGBT Unit, Gender and LGBT Equality Policy Affairs Department | Ministry of Education, Culture and Science | http://www.government.nl/issues/gay-rights |
| | Norwegen | LGBT Knowledge Centre – National Center for sexual Orientation and Gender Identity | Ministry of Children, Equality and social Inclusion | http://www.bufetat.no/LHBT/Information-in-english |
| | Nordirland | Gender and Sexual Orientation Equality Unit | Office of the First Minister and deputy First Minister (OFMDFM) | http://www.ofmdfmi.gov.uk/sexual-orientation-contact-us |
| Mischmodelle | Belgien | Minister of Internal Affairs and Equal Opportunities of Belgium | Ministry of Internal Affairs | www.milquet.belgium.be |
| | Österreich | Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection | Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection | http://www.bmask.gv.at/cms/siteEN/index.html |

VI. FAZIT UND NÄCHSTE SCHRITTE

1. Fazit

Die internationalen Menschenrechtsgremien und vor allem der Europarat haben unmissverständlich signalisiert, dass gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität vorgegangen werden muss, sollen die Menschenrechte effektiv für alle Menschen garantiert werden. Die Schweiz muss sich damit der rechtlichen und tatsächlichen Situation der LGBTI-Menschen annehmen, entsprechende Daten erheben und Lücken im Menschenrechtsschutz identifizieren. Dabei hat sie sich als Mitgliedstaat des Europarats an der Empfehlung des Ministerkomitees vom 31. März 2010¹⁶⁰ zu orientieren und entsprechende Massnahmen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes zu ergreifen bzw. vorzuschlagen.

Die vorliegende Studie zeigt, dass die Schweiz den Ansprüchen des Europarats zurzeit noch nicht genügt und dies namentlich auf vier Ebenen:

Erstens bestehen in der Schweiz nur wenige explizite rechtliche Regelungen zum Schutz von LGBTI-Personen.

Zweitens gibt es bisher weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene LGBTI-spezialisierte Stellen. Einzig auf Gemeindeebene bestehen bereits vereinzelt spezialisierte Anlaufstellen, wie z.B. in der Stadt Zürich. Momentan wird LGBTI in der Schweiz hauptsächlich von NGOs bearbeitet.

Drittens wurde durch die Identifizierung von 77 potentiell mit LGBTI befassten Stellen im Vorfeld deutlich, dass bei vielen Institutionen bereits Grundlagen bestehen würden. Es zeigte sich, dass viele derjenigen Stellen, die unseren Fragebogen beantwortet haben, tatsächlich hin und wieder mit der LGBTI-Thematik konfrontiert sind. Dies geschieht freilich meist, ohne dass ein ausdrückliches Mandat zur Bearbeitung dieser Thematik vorliegt.

Das führt dazu, dass sich die bestehenden ausserparlamentarischen Kommissionen, Fachstellen, Organisationseinheiten und Gleichstellungsbüros zwar mit der Situation der LGBTI beschäftigt haben. LGBTI ist aber kein priorisiertes Thema, es werden dafür keine Mittel bereitgestellt und die Mitarbeitenden sind in der Regel nicht sensibilisiert. Allfällige staatliche Bemühungen im Bereich LGBTI werden ausserdem nicht koordiniert.

Viertens fehlt es in der Schweiz nach wie vor an Daten über LGBTI-Personen. Obwohl Schätzungen davon ausgehen, dass 10% der Bevölkerung der Schweiz homosexuell, bisexuell, transgender oder intersexuell sind, gibt es noch keine offiziellen Statistiken und wenig Forschung.

Im Zentrum einer Umsetzung der ministerrätlichen Empfehlung müsste daher eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen, eine verbesserte institutionelle Verankerung der LGBTI-Thematik, eine stärkere Sensibilisierung sowie die Intensivierung von Forschung stehen.

¹⁶⁰ Empfehlung CM/Rec(2010)5 vom 31. März 2010.

2. Nächste Schritte

Als nächste Schritte schlägt das SKMR die Diskussion der Ergebnisse dieser Studie und die Ausarbeitung von Empfehlungen an einem Workshop vor. Eingeladen werden sollten Vertreter und Vertreterinnen der in dieser Studie befragten Stellen, Vertreter und Vertreterinnen von NGOs, betroffene Personen sowie Vertreter und Vertreterinnen der Wissenschaft.

LITERATURVERZEICHNIS

- AUBERT, GABRIEL / LEMPEN, KARINE (Hrsg.), Commentaire de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes, Genève 2011.
- BASLER, WALTER, Homosexualität im Strafrecht mit besonderer Berücksichtigung des neuen schweizerischen Strafgesetzbuches von 1937, Dissertation, Ernst Lang, Zürich 1941.
- BAUR, FRANÇOIS E., Historische Entwicklung, in: Rechte der Lesben und Schwulen in der Schweiz, A. Ziegler (Hrsg.) et. al, Stämpfli, Bern 2007, S. 1-14.
- BIGLER-EGGENBERGER, MARGRITH, Art. 8, in: Ehrenzeller, Bernhard / Schweizer, Rainer J./ Mastronardi, Philippe / Valender, Klaus A., Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Aufl., St. Gallen 2008, S. 211 ff.
- COPUR, EYLEM / STUDER, MELANIE, Selbstbestimmte Geschlechtsidentität, in: Naguib, Tarek / Pärli, Kurt / Copur, Eylem / Studer, Melanie, Diskriminierungsrecht, Stämpfli, Bern 2014, S. 53-79.
- CURCHOD, ALEXANDRE, Strafrecht, in: Rechte der Lesben und Schwulen in der Schweiz, A. Ziegler (Hrsg.) et. al, Stämpfli, Bern 2007, S. 503-524.
- FREIVOGEL, ELISABETH, in: Kaufmann, Claudia / Steiger-Sackmann, Sabine (Hrsg.), Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, 2. Aufl., Basel 2009.
- HAUPT, HORST-JÖRG, „Sie sind ihr Gehirn – Transsexualität im Spannungsfeld von Neurowissenschaft und Transphobie“, Vortrag gehalten bei der Fachkonferenz Trans*Identitäten, 18. Oktober 2012, Wien.
- HIRSCHFELD-EDDY-STIFTUNG, Die Yogyakarta-Prinzipien, Berlin 2008.
- SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE SKMR, Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme im Bereich der Geschlechterpolitik, Editions Weblaw, Bern 2013.
- RECHER, ALECS, Study on Homophobia, Transphobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity, Legal Report: Switzerland, 2011.
- HAMMARBERG, THOMAS, Menschenrechte & Geschlechtsidentität, Themenpapier vom 29. Juli 2009, CommDH/IssuePaper(2009)2, deutsche Übersetzung, TvT-Schriftenreihe, Band 2, Berlin.
- SCHWEIZER, KATINKA / RICHTER-APPELT, HERTHA (Hrsg.), Intersexualität kontrovers, Giessen 2012.
- SCHWEIZER, RAINER J. / BIGLER-EGGENBERGER, MARGRITH, Art. 8, in: Ehrenzeller, Bernhard / Schweizer, Rainer J. / Mastronardi, Philippe / Valender, Klaus A., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, St. Gallen 2008, S. 179 ff.
- MONTINI, MICHEL, „Aspects juridiques du transsexualisme - Le point de la situation“, Vortrag vom 6. Dezember 2013, abrufbar unter:
<https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/eazw/dokumentation/referate/ref-2013-12-06-f.pdf>.

MÜLLER, JÖRG PAUL / SCHEFER, MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008.

ZEHNDER, KATHRIN, Zwitter beim Namen nennen: Intersexualität zwischen Pathologie, Selbstbestimmung und leiblicher Erfahrung, transcript, Bielefeld 2010.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Alle Internetquellen wurden zuletzt im Februar 2014 besucht.

Europarat

Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates, CM/Rec(2010)5 vom 31. März 2010 betreffend „Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität“, [abrufbar unter:](http://www.coe.int/t/dg4/LGBTI/Source/RecCM2010_5_DE.pdf)

http://www.coe.int/t/dg4/LGBTI/Source/RecCM2010_5_DE.pdf. **Zit: Empfehlung CM/Rec(2010)5 vom 31. März 2010.**

Erläuterungstext zur Empfehlung CM/Rec(2010)5, CM(2010)4 add3 rev2 vom 31. März 2010, [abrufbar unter:](http://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2129050&SecMode=1&DocId=1915576&Usage=2)

<http://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2129050&SecMode=1&DocId=1915576&Usage=2>. **Zit: Erläuterungstext zur Empfehlung CM/Rec(2010)5.**

Europarat, "Combating discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity - Council of Europe standards", Juni 2011, [abrufbar unter:](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Publications/LGBT_en.pdf)

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Publications/LGBT_en.pdf. **Zit: Europarat Standards, 2011.**

Europarat, Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition, September 2011, [abrufbar unter:](http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/LGBTStudy2011_en.pdf)

http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/LGBTStudy2011_en.pdf. **Zit: Europarat, Studie 2011.**

Parlamentarische Versammlung, Resolution 756(1981) vom 1. Oktober 1981 betreffend „Discrimination against homosexuals“, [abrufbar unter:](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATDetails_E.asp?FileID=16167)

http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATDetails_E.asp?FileID=16167. **Zit: Resolution 756(1981) vom 1. Oktober 1981.**

Parlamentarische Versammlung, Empfehlung 924(1981) vom 1. Oktober 1981 betreffend „discrimination against homosexuals“, [abrufbar unter:](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta81/EREC924.htm)

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta81/EREC924.htm>. **Zit: Empfehlung 924(1981) vom 1. Oktober 1981.**

Parlamentarische Versammlung, Ausschuss für Rechtsfragen und Menschenrechte, Doc. 12087 vom 8. Dezember 2009, [abrufbar unter:](http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=12351&lang=EN)

<http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=12351&lang=EN>. **Zit: Ausschuss für Rechtsfragen und Menschenrechte, Doc. 12087 vom 8. Dezember 2009.**

Parlamentarische Versammlung, Resolution 1728(2010) und Empfehlung 1915(2010) vom 29. April 2010 betreffend "Discrimination on the basis of sexual orientation or gender identity", [abrufbar unter:](#)

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1728.htm>. **Zit: Resolution 1728(2010) vom 29. April 2010.**

Parlamentarische Versammlung, Empfehlung 1915(2010) vom 29. April 2010 betreffend "Discrimination on the basis of sexual orientation or gender identity", [abrufbar unter:](#)

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1915.htm>. **Zit: Empfehlung 1915(2010) vom 29. April 2010.**

Parlamentarische Versammlung, Empfehlung 2021(2013) und Resolution 1948(2013) vom 27. Juni 2013 betreffend „Tackling discrimination on the grounds of sexual orientation and gender identity“, [abrufbar unter:](#)

<http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=20011&lang=en>. **Zit: Empfehlung 2021(2013) und Resolution 1948(2013) vom 27. Juni 2013.**

Steering Committee for Human Rights (CDDH) Bericht „On the Implementation of Recommendation CM/Rec(2010)5“ vom 13. März 2013, [abrufbar unter:](#)

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH\(2013\)007_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH(2013)007_en.pdf). **Zit: Bericht CDDH.**

Commissioner for Human Rights, Study on Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition, September 2011, [abrufbar unter:](#)

http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBTI/LGBTIStudy2011_fr.pdf. **Zit: Commissioner of Human Rights, Study 2011.**

Commissioner for Human Rights, Study on Homophobia, Transphobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity, Sociological Report: Switzerland, [abrufbar unter:](#)

http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBTI/SwitzerlandSociological_E.pdf. **Zit: Commissioner for Human Rights, Switzerland Sociological Report.**

Commissioner for Human Rights, Brief an Didier Burkhalter, Massnahmen gegen Diskriminierung, Schutz der Menschenrechte von Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerbern und institutioneller Rahmen für Menschenrechte, CommHR/SB/sf 022-2012, vom 12. März 2012, [abrufbar unter:](#)

<http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-report/switzerland>. **Zit: Commissioner for Human Rights, Brief an Didier Burkhalter vom 12. März 2012.**

EGMR

Dudgeon v. Grossbritannien, 7525/76 (1981) vom 22. Oktober 1981.

B. v. France, 13343/87 (1992) vom 25. März 1992.

Goodwin v. The United Kingdom, 28957/95 (2002) vom 11. Juli 2002.

van Kück v. Germany, 35968/97 (2003) vom 12. September 2003.

L. v. Litauen, 27527/03 (2006) vom 31. März 2008.

Schlumpf Nadine v. Schweiz, 29002/06 (2009) vom 5. Juni 2009.

P.V. v. Spanien, 35159/09 (2010) vom 11. April 2011.

Internationale Kommission für das Zivilstandswesen

Convention No. 29 relative à la reconnaissance des décisions constatant un changement de sexe, vom 12.9.2000.

Convention No. 31 sur la reconnaissance des noms, vom 16.9.2005.

Convention No. 32 sur la reconnaissance des partenariats enregistrés, vom 5.9.2007.

Convention No. 34 relative à la délivrance d'extraits et de certificats plurilingues et codés d'actes de l'état civil, vom 14.3.2014.

Bundesrat und Bundesverwaltung

Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes vom 26. Juni 1985, BBI 1985 II 1009. **Zit: BBI 1985 II 1009.**

Schweizerisches Strafgesetzbuch Militärstrafgesetz (Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität) Änderung vom 21. Juni 1991, BBI 1991 II 1490. **Zit: BBI 1991 II 1490.**

Bekanntmachungen der Departemente und Ämter, Referendum gegen die Änderung vom 21. Juni 1991 des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität), Zustandekommen, BBI 1991 IV 530. **Zit: BBI 1991 IV 530.**

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 13. August 1992 (Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods; Gesetz zu den Bretton-Woods-Institutionen; Gewässerschutzgesetz; Fortpflanzungs- und Gentechnologie; Zivildienst; Sexualstrafrecht; Volksinitiative „zur Rettung unserer Gewässer“), BBI 1992 V 451. **Zit: BBI 1992 V 451.**

Bundesgericht

BGE 137 I 86, Urteil vom 15. September 2010.

BGE 137 III 241, Urteil vom 5. Mai 2011.

UNO-Menschenrechtsrat

Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, A/HRC/22/11, 7. Dezember 2012, abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/1955817.63982773.html>. **Zit: UPR Switzerland 2012, Report of Working Group.**

Universal Periodic Review, Bericht der Schweizer NGO-Koalition, 23. April 2012, abrufbar unter: http://www.humanrights.ch/de/Schweiz/Menschenrechtspolitik-im-engeren-Sinne/UPR/Verfahren-2012/idart_9362-content.html. **Zit: UPR Switzerland 2012, Bericht der Schweizer NGO-Koalition.**

Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review, A/HRC/22/11/Add.1, 5. März 2013, abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/8009983.89720917.html>. **Zit: UPR Switzerland 2012, Views on conclusions and/or recommendations.**

Resolution A/HRC/RES/17/19 vom 14.07.2011. Human rights, sexual orientation and gender identity, abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/2680741.54853821.html>. **Zit: A/HRC/RES/17/19 on Human rights, sexual orientation and gender identity.**

Report A/HRC/19/41 vom 17. Nov. 2011. Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, abrufbar unter: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-41_en.pdf. **Zit: A/HRC/19/41 Report on Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity.**

Menschenrechtsausschuss

Concluding observations of the Human Rights Committee, Switzerland State Report, 12. November 2001, CCPR/CO/73/CH, abrufbar unter: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/d87e8c5469b66856c1256afb00318a7b?Opendocument>. **Zit: Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations Switzerland, 2001.**

Concluding Observations of the Human Rights Committee, Albania State Report, 22. August 2013, CCPR/C/ALB/CO/2, abrufbar unter: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fALB%2fCO%2f2&Lang=en. **Zit: Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations Albania, 2013.**

Concluding Observations of the Human Rights Committee, Lithuania State Report, 31 August 2012, CCPR/C/LTU/CO/3, abrufbar unter: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fLTU%2fCO%2f3&Lang=en. **Zit: Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations Lithuania, 2012.**

Communications:

Toonen v. Australia, Communication No. 488/1992, vom 31. März 1994.

Young v. Australia, Communication No. 941/2000, vom 6. August 2003.

X. v. Colombia, Communication No. 1361/2005, vom 14. Mai 2007.

Fedotova v. Russian Federation, Communication No. 1932/2010, vom 31. Oktober 2012.

Alekseev v. Russian Federation, Communication No. 1873/2009, vom 25. Oktober 2013.

Ausschuss für WSK-Rechte

Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Switzerland, E/C.12/CHE/CO/2-3, 26. November 2010, [abrufbar unter:](#)

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f2-3&Lang=en. **Zit: Ausschuss für WSK-Rechte, Concluding Observations Switzerland 2010.**

General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health – Art. 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/2000/4, 11. August 2000, [abrufbar unter:](#)

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=en. **Zit: Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 14 (2000).**

General Comment No.15, The right to water - Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/2002/11, 20. Januar 2003, [abrufbar unter:](#)

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2002%2f11&Lang=en. **Zit: Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 15 (2003).**

General Comment No. 18, The right to work - Art. 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/GC/18, 24. November 2005, [abrufbar unter:](#)

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f18&Lang=en. **Zit: Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 18 (2005).**

General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights - Art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/GC/20, 2. Juli 2009, [abrufbar unter:](#)

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f20&Lang=en. **Zit: Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No. 20 (2009).**

CAT

Concluding Observations Finland, CAT/C/FIN/CO/5-6, 29. Juni 2011, [abrufbar unter:](#)

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fFIN%2fCO%2f5-6&Lang=en. **Zit: CAT, Concluding Observations Finland, 2011.**

General Comment No. 2, Implementation of article 2 by States parties, CAT/C/GC/2, 24. Januar 2008, [abrufbar unter:](#)

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fGC%2f2&Lang=en. **Zit: CAT, General Comment No. 2 (2008).**

CEDAW

General Recommendation No. 27 on older women and protection of their human rights, CEDAW/C/GC/27, 16. Dezember 2010, [abrufbar unter:](#) [http://daccess-](http://daccess-ods.un.org/TMP/9519793.39122772.html)

[ods.un.org/TMP/9519793.39122772.html](http://daccess-ods.un.org/TMP/9519793.39122772.html). **Zit: CEDAW, General Recommendation No. 27 (2010).**

CRC

General Comment No. 3, HIV/AIDS and the rights of the child, CRC/GC/2003/3, 17. März 2003, [abrufbar unter:](#)
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f3&Lang=en. **Zit: CRC, General Comment No. 3 (2003).**

General Comment No. 4, Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, 1. Juli 2003, CRC/GC/2003/3, [abrufbar unter:](#)
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f4&Lang=en. **Zit: CRC, General Comment No. 4 (2003).**

General Comment No. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13, 18. April 2011, [abrufbar unter:](#)
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f13&Lang=en. **Zit: CRC, General Comment No. 13 (2011).**

UNHCR

Leitlinien zu Anträgen auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestützt auf sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität, Genf November 2008 (deutsche Übersetzung: UNHVR-Vertretung für Deutschland und Österreich, April 2009).
Zit: UNHCR, Leitlinien sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität.

Kantonale Urteile

Zürich, Oger ZH NC090012, Urteil vom 1. Feb. 2011, in: ZR 110/2011 Nr. 49. **Zit: ZH Oger 2011.**
 Jura, Tribunal de Première Instance CIV/4020/2012/cs/csm vom 3. September 2012.
Zit: Jura Tribunal de Première Instance, 2012.

Factsheets

Factsheet UN, International Human Rights Law and Sexual Orientation & Gender Identity, [abrufbar unter:](#) https://unfe-uploads-production.s3.amazonaws.com/unfe-6-UN_Fact_Sheets_v6_-_International_Human_Rights_Law_and_Sexual_Orientation___Gender_Identity.pdf. **Zit: Fact Sheet International Human Rights Law and Sexual Orientation & Gender Identity.**

Factsheets EGMR, [abrufbar unter:](#)
<http://www.echr.coe.int/ECHR/en/Header/Press/Information+sheets/Factsheets/>

- Homosexuality: criminal aspects, November 2013.
- Sexual Orientation Issues, Januar 2014.
- Gender Identity Issues, Oktober 2013.

Diverses

“Dutch way to promote equality for LGBT”, Bericht zum Seminar “Good Practice Exchange seminar on public policies combating discrimination against and promote equality for LGBT people”, 18-19 März 2010, Niederlande, Host Country report, Suzanne Koelman and Ben Baks, abrufbar unter:
[http://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Good%20Practice%20Exchange%20seminar%20on%20public%20policies%20combating%20discrimination%20against%20and%20promote%20equality%20for%20LGBT%20people%20\[MOV-358933-0.2\].pdf](http://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Good%20Practice%20Exchange%20seminar%20on%20public%20policies%20combating%20discrimination%20against%20and%20promote%20equality%20for%20LGBT%20people%20[MOV-358933-0.2].pdf). **Zit: Bericht “Dutch way to promote equality for LGBT”.**

APA Policy Statement on “Use of Diagnoses “Homosexuality” & Ego-Dystonic Homosexuality”, abrufbar unter: <http://www.apa.org/about/policy/diagnoses-homosexuality.aspx>. **Zit: APA Policy Statement.**

ANHANG

Anhang I: Liste der befragten Stellen

Eidgenössische ausserparlamentarische Kommissionen

- 1 Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF)
- 2 Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)
- 3 Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)
- 4 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM)
- 5 Eidgenössische Kommission für sexuelle Gesundheit (EKSG)
- 6 Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)
- 7 Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK-CNE)

Bundesbehörden

EDI

- 1 Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG)
- 2 Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)
- 3 Bundesamt für Gesundheit, Abteilung übertragbare Krankheiten
- 4 Bundesamt für Sozialversicherungen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft (FFG)
- 5 Bundesamt für Sozialversicherungen, Sektion Internationale Organisationen
- 6 Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB)

EJPD

- 7 Bundesamt für Justiz, EAZW
- 8 Bundesamt für Justiz, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –Methodik
- 9 Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung I
- 10 Bundesamt für Justiz, Fachbereich Int. Strafrecht
- 11 Bundesamt für Migration, Bereich Asyl
- 12 Bundesamt für Migration, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Integration
- 13 Bundesamt für Migration, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Zulassung Aufenthalt

EDA

- 14 Direktion für Völkerrecht

-
- 15 Generalsekretariat, Bereich Chancengleichheit
VBS
- 16 Bundesamt für Sport BASPO
EFD
- 17 Eidgenössisches Personalamt EPA, Chancengleichheit von Frau und Mann
- 18 Eidgenössisches Personalamt EPA, Vertrauensstelle für das Bundespersonal
- 19 Eidgenössisches Personalamt EPA, Vertrauensstelle für VBS Mitarbeitende

Kantonale Behörden

Genf

- 1 Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes (BPE)

Vaud

- 2 Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH)

Appenzell-Ausserrhoden

- 3 Amt für Gesellschaft

Obwalden

- 4 Fachstelle Gesellschaftsfragen

Thurgau

- 5 Infostelle Frau + Arbeit (auch tätig in SG und AR)

St. Gallen

- 6 Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (KIG)

Wallis

- 7 Sekretariat für Gleichstellung und Familie / Secrétariat à l'égalité et à la famille

Zürich

- 8 Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann (FFG)

Graubünden

- 9 Stabsstelle für Chancengleichheit von Frau und Mann

Bern

- 10 Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern

Gemeinden

Stadt Zürich

- 1 Fachstelle für Gleichstellung Stadt Zürich

Anhang II: Fragebogen Deutsch und Französisch

Deutsch:

Fragebogen für Mitglieder der Bundesverwaltung – LGBTI-Studie

| | |
|-----------------------------|--|
| Rückmeldende Stelle: | |
| Name Ansprechperson: | |
| Mailadresse Ansprechperson: | |
| Tel.nummer Ansprechperson: | |

1. Worin besteht die Hauptaufgabe Ihrer Organisationseinheit?

2. Fällt die Beschäftigung mit LGBTI-Themen in den Zuständigkeitsbereich Ihrer Organisationseinheit? Warum / warum nicht?

3. Wie oft begegnen Sie in Ihrer Arbeit LGBTI-Anliegen?

- Täglich
- Wöchentlich
- Monatlich
- Jährlich
- Nie

4. Wie / in Bezug auf welche Themen werden Sie in Ihrer Arbeit mit LGBTI-Personen und deren Anliegen konfrontiert?

- Sicherheit und Schutz vor Gewalt (z.B. Straftaten gegen LGBTI Personen, Hassreden)
Bemerkung: _____
- Vereinigungsfreiheit / Versammlungsfreiheit (z.B. Gründung LGBTI-Verein/NGO, Demonstrationen)
Bemerkung: _____
- Achtung des Privat- und Familienlebens (z.B. eingetragene Partnerschaft, Datenschutz)
Bemerkung: _____
- Beschäftigung (z.B. Zugang zu Beschäftigung, Entlassung, Bewerbungen von Transgender Personen)
Bemerkung: _____
- Bildung (z.B. Schikane in der Schule, Förderung Toleranz, Information über sexuelle Orientie-

rung/Geschlechtsidentität, Anpassung Lehrplan)

Bemerkung: _____

Gesundheit (z.B. Suizidprävention, medizinische Curricula, Trainingskurse, Dienste für Geschlechtsumwandlung, Krankenversicherung)

Bemerkung: _____

Wohnen (z.B. Zugang zu Wohnraum, Obdachlosigkeit, soziale Ausgrenzung)

Bemerkung: _____

Sport (z.B. Zugang zu Sportaktivitäten, Sensibilisierung im Sportverein und Fanclub)

Bemerkung: _____

Asylrecht (z.B. Angst vor Verfolgung wegen sexueller Orientierung, non-refoulement, Gewalt und Belästigung von LGBTI-Asylsuchenden in Freiheitsentzug)

Bemerkung: _____

Mehrfachdiskriminierung (z.B. Diskriminierung aus mehreren Gründen, wie Geschlecht, Rasse, Behinderung und sexuelle Orientierung)

Bemerkung: _____

5. Wie sind LGBTI-Anliegen in Ihre laufenden Projekte (z.B. Gleichstellungsprojekte) integriert?

6. Gehören Massnahmen im Bezug auf LGBTI zu Ihren zukünftigen strategischen Prioritäten?

Nein

Ja

7. Stehen Ihrer Organisationseinheit Finanzen für Studien, Unterstützungsbeiträge an Organisationen etc. mit Bezug zu LGBTI zur Verfügung?

Nein

Ja (Höhe pro Jahr ca.: _____)

8. Welche Studien, NGO, etc. mit Bezug zu LGBTI unterstützt Ihre Organisationseinheit finanziell (direkt oder indirekt)?

9. Wie werden die Mitarbeiter Ihrer Organisationseinheit auf das Thema LGBTI sensibilisiert, z.B. durch Informationsveranstaltungen, Kurse etc.?

In einigen europäischen Ländern fällt das Mandat, sich mit LGBTI zu beschäftigten, spezialisierten Stellen zu. In Norwegen z.B. ist das staatliche „LGBTI Knowledge Centre - National Centre for Sexual Orientation

and Gender Identity" zuständig, welches dem "Ministry of Children, Equality and Social Inclusion" angegliedert ist. In anderen Ländern, z.B. in Deutschland, werden LGBTI Anliegen durch regionale oder nationale Antidiskriminierungsstellen abgedeckt, wie z.B. die „Landesstelle für Gleichbehandlung - gegen Diskriminierung“ der „Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen“. LGBTI-Themen können auch dem Thema „Gleichstellung“ angegliedert werden. In England beispielsweise wurde die Zuständigkeit für LGBTI-Themen dem staatlichen Gleichstellungsbüro "Government Equalities Office" übertragen.

10. Sollte in der Schweiz auf eidgenössischer oder kantonaler Ebene ein neues Gremium geschaffen werden, dass speziell für LGBTI-Themen zuständig ist?

Nein (bitte weiter bei Frage 10.1.)

Ja (bitte weiter bei Frage 10.2.)

10.1. Welcher bestehenden Organisationseinheit sollte/könnte das Thema LGBTI Ihrer Meinung nach zugeordnet werden?

10.2. Wie sollte dieses neue Gremium ausgestaltet sein? (z.B. Fachstelle, Kommission, einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution zugeordnet, als Teil einer allgemeinen Antidiskriminierungsstelle, dem Eidg. Büro für Frauenfragen angegliedert, etc.)

11. Sollte im Bereich LGBTI mehr Koordination zwischen den Organisationseinheiten und den Departementen bestehen?

Nein

Ja

11.1. Welche Ansätze gibt es dazu in Ihrer Organisationseinheit?

Französisch:

Questionnaire pour les collaborateurs/trices de l'administration fédérale – étude LGBTI

Organisation/Institution:

Contact (nom & prénom):

Mail:

Numéro de téléphone:

1. Quelle est la tâche principale de votre unité organisationnelle?

2. La thématique LGBTI fait-elle partie de votre ressort? Pourquoi / pourquoi pas?

3. À quelle fréquence êtes-vous confronté avec la thématique LGBTI dans votre travail?

tous les jours

hebdomadaire

mensuel

annuel

jamais

4. Dans quelle mesure et en relation avec quels thèmes êtes-vous confronté à des personnes LGBTI dans votre travail?

Droit à la vie, à la sécurité et à la protection contre la violence (p.ex. des infractions pénales et autres incidents contre des personnes LGBTI, «discours de haine»)

Remarques: _____

Liberté d'association / Liberté d'expression et de réunion pacifique (p.ex. l'enregistrement des associations / ONG LGBTI, des manifestations)

Remarques: _____

Droit au respect de la vie privée et familiale (p.ex. les partenariats enregistrés, la protection des données)

Remarques: _____

Emploi (p.ex. les conditions d'accès à l'emploi, les modalités de licenciement, les candidatures à un emploi des personnes transgenres)

Remarques: _____

Education (p.ex. la violence et les humiliations à l'école, promouvoir la tolérance et le respect mutuel à l'école, la transmission d'informations objectives concernant l'orientation sexuelle et l'identité de genre, adapter le programme scolaire)

Remarques: _____

Santé (p.ex. des mesures de prévention du suicide, des programmes d'enseignement médical, des cours et des supports pour la formation, l'accès des personnes transgenres aux services appropriés de changement de sexe, l'assurance maladie)

Remarques: _____

Logement (p.ex. l'accès à un logement convenable, LGBTI sans-abri, l'exclusion sociale)

Remarques: _____

Sports (p.ex. l'accès aux installations sportives, sensibilisation sur la discrimination dans les associations sportives)

Remarques: _____

Droit de demander l'asile (p.ex. une crainte bien fondée de persécution motivée par l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, non-refoulement, la violence physique ou d'autres formes de harcèlement pesant sur les demandeurs privés de leur liberté)

Remarques: _____

Discriminations multiples (p.ex. les discriminations fondées sur des motifs multiples comme le genre et la race, un handicap et l'orientation sexuelle)

Remarques: _____

5. Comment les besoins LGBTI sont-ils intégrés dans vos projets actuels (p.ex. projet pour garantir l'égalité des genres)?

6. Pensez-vous intégrer des mesures pour la protection des LGBTI dans vos futures priorités stratégiques?

non

oui

7. Votre unité organisationnelle dispose-t-elle des financements pour soutenir des études, contribuer aux organisations etc. concernant la thématique LGBTI?

non

oui (montant env.: _____ par an)

8. Quelles sont les études, organisations etc. concernant la thématique LGBTI qui sont soutenues par votre unité organisationnelle (de manière directe ou indirecte)?

9. Dans quelle mesure les collaborateurs/trices de votre unité organisationnelle sont-ils/elles sensibilisé-e-s sur la thématique LGBTI (p.ex. des cours, des formations)?

Dans certains pays européennes, les institutions spécialisées se voient attribuer le mandat de s'occuper de la thématique LGBTI. En Norvège par exemple, le mandat a été attribué à „LGBTI Knowledge Centre - National Centre for Sexual Orientation and Gender Identity qui est affilié au “Ministry of Children, Equality and Social Inclusion”. Dans des autres pays, p.ex. en Allemagne, les besoins LGBTI sont pris en charge par des organisations d'anti-discrimination régionales ou nationales, comme par exemple la „Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen“. Les bureaux de l'égalité se concentrent également sur la thématique des LGBTI. En Angleterre p. ex, le "Government Equalities Office" s'est vu attribuer la responsabilité de la thématique des LGBTI.

10. Pensez-vous nécessaire de créer en Suisse une institution fédérale ou cantonale spécialisée dans la thématique LGBTI?

Non (continuez vers question 10.1)

Oui (continuez vers question 10.2)

10.1. Selon vous, à quelle unité organisationnelle existante la thématique LGBTI devrait/pourrait-elle être attribuée?

10.2. Comment une telle institution devrait/pourrait être composée et organisée? (p.ex. une commission affiliée au Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes)

11. La thématique LGBTI a-t-elle besoin d'une coordination renforcée entre les unités organisationnelles et entre les départements?

Non

Oui

11.1 Quelles démarches votre unité organisationnelle pourrait-elle adopter / avait-elle déjà adoptée à cet égard?