

Schlussbericht – 01.05.2025

Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und Vorgehen gegen Hassrede im Kanton Zürich

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Titel: Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und Vorgehen gegen Hassrede im Kanton Zürich
Autorenschaft: Ecoplan, BFH, HSLU
Auftraggeberin: Fachstelle Gleichstellung des Kantons Zürich
Ort: Bern
Datum: 01.05.2025

Projektteam Ecoplan, BFH, HSLU

Philipp Walker (Co-Projektleitung, Ecoplan)
Andrea Gurtner (Co-Projektleitung, BFH Wirtschaft, Institut New Work)
Urezza Caviezel (Ecoplan)
Lucia Lanfranconi (BFH Wirtschaft, Institut New Work)
Dorian Mittner (BFH Wirtschaft, Institut New Work)
Lea Debora Graf (BFH Wirtschaft, Institut New Work)
Melanie Studer (HSLU Soziale Arbeit)

Die Studie wurde von Ecoplan, der Berner Fachhochschule und der Hochschule Luzern verfasst.
Auftraggeberin ist die Fachstelle Gleichstellung des Kantons Zürich. Die darin enthaltenen Einschätzungen und Interpretationen entsprechen nicht zwingend der Sicht der Auftraggeberin und/oder der Begleitgruppe.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik
www.ecoplan.ch
Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bernd@ecoplan.ch
Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Berner Fachhochschule BFH

Departement Wirtschaft
Institut New Work
www.bfh.ch/wirtschaft
Prof. Dr. Andrea Gurtner
Brückenstrasse 73
CH-3005 Bern
Tel direkt +41 31 848 34 60
andrea.gurtner@bfh.ch

HOCHSCHULE LUZERN

Institut Sozialarbeit und Recht
www.hslu.ch
Dr. iur. Melanie Studer
Werftestrasse 1
Postfach
6002 Luzern
Tel direkt +41 41 367 48 59
melanie.studer@hslu.ch

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
Abkürzungsverzeichnis	7
Glossar	9
1 Einleitung	11
1.1 Definitionen und Abgrenzungen.....	11
1.1.1 LGBTQIA+	11
1.2 Kontext und Hintergrund.....	12
1.2.1 Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen	13
1.2.2 Hassrede	15
1.3 Zwei Themen aus drei Perspektiven.....	16
1.4 Überblick über das methodische Vorgehen.....	17
1.4.1 Methodisches Vorgehen aus rechtlicher Perspektive	18
1.4.2 Methodisches Vorgehen aus gesellschaftlicher und individueller Perspektive	19
1.4.3 Methodisches Vorgehen aus institutioneller Perspektive	21
1.4.4 Ableitung von Handlungsempfehlungen.....	24
1.4.5 Aufbau des Berichts	25
2 TEIL A: Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen.....	26
2.1 Rechtliche Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen	26
2.1.1 Internationale völkerrechtliche Verankerung	27
2.1.2 Verankerung auf Bundesebene	32
2.1.3 Grundlagen im kantonalen Recht des Kantons Zürich.....	34
2.1.4 Staatliche Verpflichtungen aus den Menschen- und Grundrechten	35
2.1.5 Jüngere rechtliche Entwicklungen auf Bundesebene	37
2.1.6 Verbleibende rechtliche Lücken und Herausforderungen	42
2.2 Situation von LGBTQIA+ Personen in der Schweiz: Manifestation von Herausforderungen in den einzelnen Lebensbereichen	46
2.2.1 Staatliche Verwaltungseinrichtungen und Behörden, Justiz und Strafvollzug.....	47
2.2.2 Sozialwesen Krankenversicherung und Anlaufstellen	49
2.2.3 Gesundheitsversorgung & Betreuung (Spitäler, Kliniken, Wohnheime, Ärzt:innen, Therapeut:innen, Pflege, etc.).	50
2.2.4 Ausbildung (Schule, Studium, etc.).....	54
2.2.5 Arbeitswelt (Arbeitsplatz, Arbeitssuche, etc.)	58
2.2.6 Aufenthalt im öffentlichen Raum (ÖV, Strasse, Plätze, etc.)	59
2.2.7 Medien und digitale Räume	61
2.2.8 Zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Gemeinschaftsbeteiligung (politische Teilhabe, ehrenamtliches Engagement, etc.)	61
2.2.9 Freizeitorisationen	62

2.2.10 Lebensraum (Wohnen & Wohnungssuche, Nachbarschaft, Einkaufen, Coiffeursalon, etc.) und privates Umfeld (Partnerschaft, Verwandtschaft, Freundeskreis).....	62
2.3 Institutionelle Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen	64
2.3.1 Akteur:innenlandschaft und Tätigkeitsbereiche	64
2.3.2 Ressourcen und strategische Grundlagen	68
2.3.3 Zuständigkeiten, Kooperation und Vernetzung.....	69
2.3.4 Grundlagen und Umsetzung, Entwicklungen und Herausforderungen.....	71
2.3.5 Sensibilisierung und interne Massnahmen.....	74
2.3.6 Interkantonale Vergleichsbeispiele zur gesetzlichen und institutionellen Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen	76
2.3.7 Internationale Vergleichsbeispiele zur gesetzlichen und institutionellen Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen	79
2.4 Zusammenfassung Teil A.....	79
2.4.1 Wichtigste Erkenntnisse bezüglich rechtlicher Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen im Kanton Zürich	79
2.4.2 Wichtigste gesellschaftliche Herausforderungen bezüglich LGBTQIA+ Gleichstellung im Kanton Zürich.....	81
2.4.3 Wichtigste Erkenntnisse bezüglich institutioneller Verankerung von LGBTQIA+ Gleichstellung im Kanton Zürich.....	85
2.5 Handlungsempfehlungen zur Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen.....	87
2.5.1 Vorbemerkungen zu den Handlungsempfehlungen.....	87
2.5.2 Die Handlungsempfehlungen nach übergeordneten Kategorien	87
2.5.3 Priorisierung der Handlungsempfehlungen	92
3 TEIL B: Vorgehen gegen Hassrede	94
3.1 Verbreitung von Hassrede in der Schweiz	94
3.2 Rechtliche Verankerung von Massnahmen gegen Hassrede	99
3.2.1 Strafbarkeit gemäss Art. 261 ^{bis} StGB	99
3.2.2 Strafbarkeit gemäss anderen Normen	102
3.2.3 Zivilrechtlicher Persönlichkeitsschutz.....	103
3.2.4 Staatliche Verpflichtungen, insbesondere Schutzpflichten.....	103
3.2.5 Rechtliche Lücken und Herausforderungen	104
3.3 Herausforderungen beim Vorgehen gegen Hassrede	106
3.3.1 Anlaufstellen (Opferberatung, Berufsberatung, Rechtsberatung, psychosoziale Beratung, etc.)	109
3.3.2 Gesundheitliche Auswirkungen.....	110
3.3.3 Ausbildung (Schule, Ausbildung, Studium, etc.).....	110
3.3.4 Arbeitsplatz	113
3.3.5 Aufenthalt im öffentlichen Raum (ÖV, Strasse, Plätze, etc.).....	113
3.3.6 Medien und digitale Räume	114
3.3.7 Zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Gemeinschaftsbeteiligung (politische Teilhabe, ehrenamtliches Engagement, etc.)	117
3.4 Institutionelle Verankerung des Vorgehens gegen Hassrede	118
3.4.1 Akteur:innenlandschaft und Tätigkeitsbereiche	119
3.4.2 Ressourcen und strategische Grundlagen	123

3.4.3	Zuständigkeiten, Kooperation und Vernetzung.....	124
3.4.4	Sensibilisierung und interne Massnahmen.....	126
3.4.5	Interkantonale Vergleichsbeispiele zur gesetzlichen und institutionellen Verankerung des Vorgehens gegen Hassrede	128
3.4.6	Internationale Vergleichsbeispiele zur gesetzlichen und institutionellen Verankerung des Vorgehens gegen Hassrede	129
3.5	Zusammenfassung Teil B.....	130
3.5.1	Wichtigste Erkenntnisse bezüglich rechtlicher Verankerung des Vorgehens gegen Hassrede im Kanton Zürich.....	130
3.5.2	Wichtigste Erkenntnisse bezüglich gesellschaftlicher Einbettung des Vorgehens gegen Hassrede im Kanton Zürich	132
3.5.3	Wichtigste Erkenntnisse bezüglich institutioneller Verankerung von Massnahmen gegen Hassrede im Kanton Zürich	134
3.6	Handlungsempfehlungen gegen Hassrede	135
3.6.1	Vorbemerkungen zu den Handlungsempfehlungen.....	135
3.6.2	Die Handlungsempfehlungen nach übergeordneten Kategorien.....	136
3.6.3	Priorisierung der Handlungsempfehlungen	138
4	Anhang	140
4.1	Literaturverzeichnis	140

Management Summary

Ausgangslage

Das Postulat Pfalzgraf ([KR-Nr. 377/2020](#)) hat die Themen Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und Vorgehen gegen Hassrede im Kanton Zürich verstärkt in den Fokus gerückt. Trotz rechtlicher Fortschritte – etwa die Erweiterung der Anti-Rassismus-Strafnorm, die erleichterte Änderung des Geschlechtseintrags und die Einführung der Ehe für alle – bestehen weiterhin Diskriminierungserfahrungen, in verschiedenen Lebensbereichen (z.B. Bildung, Arbeit, Gesundheit, öffentlicher Raum). Hassrede, insbesondere in digitalen und medialen Kontexten, wirkt hierbei oftmals als zusätzlicher Verstärker. Das Postulat fordert den Regierungsrat des Kantons Zürich auf, konkrete Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und allgemein gegen Hassrede zu ergreifen. Vor diesem Hintergrund wurde die vorliegende Studie in Auftrag gegeben, um die rechtliche und tatsächliche Situation im Kanton Zürich aufzuzeigen und darauf aufbauend gezielte Handlungsoptionen abzuleiten/zu formulieren.

Ein Blick in andere Kantone zeigt, dass Zürich nicht isoliert vorgeht: Basel-Stadt hat mit seinem neuen Gleichstellungsgesetz (KGIG) einen eigenen «Fachbereich LGBTIQ» und einen mehrjährigen Massnahmenplan eingerichtet. Genf verankerte 2023 in der «*Loi sur l'égalité*» (LED-Genre) umfassende Pflichten gegen Diskriminierung und koordiniert Projekte zentral über das Büro für Gleichstellung und Gewaltprävention (BPEV). Waadt arbeitet seit 2022 mit einer Delegierten für LGBTIQIA+-Themen und einem 10-Punkte-Aktionsplan gegen Homo- und Transphobie. Weitere Kantone – etwa Basel-Landschaft, Luzern, St. Gallen, Zug, Wallis und Neuchâtel bauen derzeit Anlauf- oder Koordinationsstellen auf, erweitern Präventionskampagnen oder erfassen Hate Crime-Fälle systematisch in den Polizeistatistiken. Diese Entwicklungslinien unterstreichen die Relevanz, auch im Kanton Zürich klare Strukturen, Ressourcen und Zuständigkeiten für die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und für ein kohärentes Vorgehen gegen Hassrede zu schaffen. Ebenso prioritär ist die rasche Umsetzung des vom Kantonsrat verlangten Verbots von Konversionstherapien (Motion 183/2021).

Methodisches Vorgehen

Die Studie analysiert die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und das Vorgehen allgemein gegen Hassrede aus drei Perspektiven: rechtlich, gesellschaftlich und institutionell. Aufgrund inhaltlicher Überschneidungen wurden die beiden Themen im Rahmen der Studie gemeinsam untersucht, im Bericht jedoch gesondert dargestellt. Das methodische Vorgehen umfasste drei Phasen:

- **Konzeptphase:** Präzisierung des Untersuchungsgegenstands, Definition zentraler Begriffe und Festlegung der Untersuchungsfelder anhand bestehender Literatur und explorativer Gespräche mit Stakeholdern.
- **Vertiefungsphase:** Detaillierte Recherche: juristische Grundlagen und Regelungen für die rechtliche Dimension, Studien und Expert:inneninterviews zur gesellschaftlichen Perspektive sowie eine Onlinebefragung relevanter Akteur:innen zur institutionellen Perspektive.

- **Berichtsphase:** Zusammenführung und Analyse der Ergebnisse, Entwicklung und Priorisierung von möglichen Handlungsempfehlungen. In Validierungsworkshops wurden diese Handlungsempfehlungen mit Stakeholdern diskutiert, um deren Praxistauglichkeit einzurichten.

Ergebnis und abgeleitete Handlungsempfehlungen

Aus den drei untersuchten Perspektiven – rechtlich, gesellschaftlich-individuell und institutional – lassen sich für beide Themenfelder jeweils einige zentrale Befunde ableiten.

Für die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen zeigt sich rechtlich, dass der Kanton Zürich zwar auf einem soliden völker-, bundes- und kantonsverfassungsrechtlichen Fundament steht, gleichzeitig über keine eigene Gesetzesgrundlage verfügt, die non-binäre Identitäten ausdrücklich anerkennt und konkrete Förderverpflichtungen vorgibt. Art. 11 KV ZH nennt überdies die sexuelle Orientierung explizit im kantonalen Diskriminierungsverbot und erlaubt in Abs. 5 gezielte Fördermassnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen – eine verfassungsrechtliche Ermächtigung, auf der weitergehende Programme für die LGBTQIA+ Community aufbauen können. Gesellschaftlich treten Diskriminierungserfahrungen in fast allen Lebensbereichen auf, besonders deutlich werden sie in Schule, Arbeitswelt, Gesundheitsversorgung und öffentlichem Raum, wobei Polarisierung und Fehlinformationen die Situation von trans, non-binären und intergeschlechtlichen Personen zusätzlich verschärfen. Institutionell existiert bereits ein breites Spektrum an Projekten und Beratungsangeboten, doch bleiben Zuständigkeiten, Ressourcensicherung und ein systematisches Monitoring fragmentiert, viele Leistungen werden von zivil-gesellschaftlichen Organisationen erbracht, deren Finanzierung häufig projektbezogen und damit unsicher ist.

Beim Vorgehen gegen Hassrede bildet Art. 261bis StGB den zentralen strafrechtlichen Anknüpfungspunkt, deckt jedoch nur einen Teil der online und offline verbreiteten Hasskommunikation ab, begleitende zivil- oder verwaltungsrechtliche Instrumente werden kantonal uneinheitlich genutzt. Auf gesellschaftlicher Ebene nimmt Hassrede spürbar zu, trifft besonders Minderheiten und politisch exponierte Personen und führt teils zu deren Rückzug aus öffentlichen Debatten, während verlässliche Daten zur Verbreitung und zu den Folgen nach wie vor fehlen. Institutionell arbeiten Polizeikorps, Fach- und Beratungsstellen sowie zivilgesellschaftliche Initiativen bislang nur punktuell zusammen, ein kantonal koordiniertes Konzept mit verbindlichen Meldestrukturen, Präventionsprogrammen für Schulen und Gemeinden sowie klarer Ressourcenverteilung befindet sich erst im Aufbau.

Auf Basis der identifizierten Herausforderungen wurden für beiden Themenfelder konkrete Massnahmen zuhanden des Regierungsrates des Kantons Zürich formuliert. Die Massnahmen folgen den folgenden Grundsätzen:

- **Intersektionalität:** Massnahmen sollten Mehrfachdiskriminierung (z.B. durch Behinderung, Alter oder Migration) berücksichtigen.
- **Individuelle Betroffenheit:** Herausforderungen und Lösungsansätze unterscheiden sich je nach vulnerabler Gruppe.

Die Umsetzung wirksamer Massnahmen erfordert eine interdisziplinäre Zusammenarbeit, ausreichende Ressourcen und die Berücksichtigung bestehender Strukturen sowie die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen.

Die erarbeiteten Handlungsempfehlungen werden hinsichtlich deren Wirkung als vielversprechend und zielführend eingeschätzt. In Bezug auf die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen werden folgende Massnahmen als vorrangig angesehen:

- **Institutionelle Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen** im Kanton Zürich durch eine Erweiterung des Auftrags der Fachstelle Gleichstellung. Damit verbunden ist ein Ausbau der personellen und finanziellen Ressourcen. Eine solche thematische Verankerung sollte vorzugsweise durch ein neues kantonales Gesetz ergänzt werden, um die Legitimation zu stärken und die Sichtbarkeit zu erhöhen.
- **Stärkung der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen.** LGBTQIA+ Personen haben vielfältige Bedürfnisse, die spezifische Expertise erfordern. Es ist weder zielführend noch ressourceneffizient, alle Strukturen neu aufzubauen. Stattdessen sollte die Zusammenarbeit mit bestehenden Organisationen gefördert werden, unter anderem durch die aktive Einbindung der LGBTQIA-Community in Projekte oder Leistungsvereinbarungen für spezifische Dienstleistungen.
- **Sensibilisierung von Fachpersonen** durch verpflichtende Schulungen und Workshops, insbesondere in den Bereichen Strafvollzug (inkl. Polizei mit Fokus auf Schutzmassnahmen), Bildung und Gesundheit.
- **Der Staat als Vorbild** durch eine inklusive Gestaltung der kantonalen Kommunikation, der Verwaltungsprozesse sowie der kantonalen Gesetzgebung (insbesondere Personal- und Schulgesetz).
- **Initiierung und aktive Teilnahme an schweizweiten (Forschungs-)Projekten**, wie die Kampagne *Zürich schaut hin*, sowie die Entwicklung neuer Hilfsmittel (z.B. Medienleitfäden oder Minimalstandards für Aus- und Weiterbildungen).

Bezüglich Hassrede werden folgende Massnahmen als vorrangig eingestuft:

- **Entwicklung bzw. Unterstützung von koordinierten Initiativen** bei denen staatliche Stellen (z.B. Kantonspolizei Zürich), zivilgesellschaftliche Organisationen, Religionsgemeinschaften, Forschungs- und Bildungsinstitutionen und weitere Akteur:innen zusammenarbeiten.
- **Schaffung einer kantonalen Koordinationsstelle** mit der Themaverantwortung Hassrede.
- **Entwickeln und Bereitstellen von Krisenkonzepten** für exponierte Institutionen (z.B. Gemeinden, Schulen) in Zusammenarbeit mit zivilrechtlichen Akteur:innen.
- **Förderung zielgruppenspezifischer Angebote und Aktivitäten** mit präventiver Wirkung insbesondere in Einrichtungen der Jugend- und Sozialarbeit, des Sports sowie in Kultur- und Freizeitangebote.
- **Bereitstellung von spezifischen Unterrichtsmaterialien und praxisorientierten Leitfäden** für **Bildungseinrichtungen**, um Lehrpersonen und Lernende frühzeitig für die

Problematik von Hassrede zu sensibilisieren und digitale und soziale Kompetenzen in Bildungseinrichtungen zu fördern.

- **Förderung und aktive Teilnahme an (Forschungs-)Projekten** zum Thema Hassrede, unter anderem in Bezug auf eine verbesserte Datenlage (systematisches Monitoring).

Die Massnahmen können unabhängig voneinander und parallel umgesetzt werden.

Abkürzungsverzeichnis

Rechtliche Grundlagen

AB	amtliches Bulletin
BBI	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.
BRK	Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, SR 0.109.
CEDAW	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CICAD	Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation
DILCRAH	Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (Frankreich)
aEG GIG	Einführungsgesetz zum Gleichstellungsgesetz vom 29.10.2001 des Kantons Zürich, Nr. 151; aufgehoben per 1.1.2011.
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101.
GIG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz), SR 151.1.
GOG	Gesetz vom 10. Mai 2010 über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, Nr. 211.1
GRA	Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus
Istanbul-Konvention	Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, SR 0.311.35.
KV ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, SR 131.211.
PG	Personalgesetz des Kantons Zürich vom 27. September 1998, Nr. 177.10
SIG	Schweizerische Israelitische Gemeindebund
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.
UN-Pakt I	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1.
UN-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2.
VSG	Volksschulgesetz des Kantons Zürich vom 07.02.2005, Nr. 412.100.
ZStGV	Verordnung vom 27. Oktober 1999 über die Gebühren im Zivilstandswesen, SR 172.042.110.
ZStV	Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004, SR 211.112.2.

Akteur:innen	
ABQ – Vielfalt macht Schule	NGO, die mit Schulbesuchen das Wissen zu sexueller und geschlechtlicher Vielfalt unter Jugendlichen fördert.
Aromantisches und Asexuelles Spektrum Schweiz	Dachverband für die Anliegen von Menschen auf dem Aro-Ace Spektrum.
Bi+sexuell Schweiz	Verein, der sich für mehr Sichtbarkeit, Akzeptanz und eine bessere Vernetzung von bisexuellen Menschen in der Schweiz einsetzt.
Checkpoint Zürich	Eines der grössten Zentren für HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen in der Schweiz. Bietet medizinische, psychologische und präventive Dienstleistungen für queere Menschen (und alle anderen Bevölkerungsgruppen/Personengruppen) an.
Eidgenössische Kommission gegen Rassismus	Ausserparlamentarische, unabhängige Kommission (seit 1995) zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung. Fördert Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Herkunft, Hautfarbe und Religion und legt Fokus auf Prävention.
queerAltern	Vernetzt, unterstützt und sensibilisiert zum Thema «queeres Altern». Bietet Freizeitangebote, fördert queer-gerechtes Wohnen, Pflege und Betreuung im Alter und fungiert als Drehscheibe zwischen Zivilgesellschaft, Institutionen und Verwaltung.
HAZ – Queer Zürich	Setzt sich für die Wahrung der Grund- und Menschenrechte sowie die rechtliche Gleichstellung von Lesben, Schwulen, Bisexualen und trans Personen in allen Lebensbereichen ein.
InterAction Schweiz	Nationaler Verein für intergeschlechtliche Menschen oder Personen mit angeborenen Variationen der Geschlechtsmerkmale. Vernetzt Betroffene, Eltern, Fachpersonen und setzt sich für ihre Rechte ein.
LGBTIQ-Helpline	Erste Anlaufstelle und Peer-to-Peer-Beratungsstelle für Fragen rund um das Leben als lesbische, schwule, bisexuelle, trans, nicht binäre, intergeschlechtliche oder queere Person. Meldestelle für LGBTQIA+-feindliche Gewalt.
LOS – Lesbenorganisation Schweiz	Nationaler Dachverband für Lesben, Bisexuelle und queere Frauen. Kämpft für rechtliche und gesellschaftliche Gleichstellung und Sichtbarkeit.
Kantonale Opferhilfestelle Zürich	Erbringt finanzielle Leistungen an Opfer, beaufsichtigt und finanziert anerkannte Opferberatungsstellen und informiert über Opferhilfe im Kanton Zürich.
Milchjugend	Jugendorganisation für lesbische, schwule, bi, trans, inter, asexuelle Jugendliche und alle dazwischen oder ausserhalb. Schafft Freiräume, um sich auszuprobieren und die Welt zu verändern.
netzforma* e.V. – Verein für feministische Netzpolitik	Setzt sich für feministische Netzpolitik ein. Fokussiert auf Themen wie digitale Gewalt, Zugang zum Netz, Datenschutz, Big Data und Algorithmen. Vernetzt relevante Akteur*innen und gestaltet netzpolitische Diskurse feministisch mit.
PinkCop	Unabhängiger Verein für queere Personen bei der Polizei oder in Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz. Setzt sich gemeinsam mit anderen Vereinen für die Anliegen der queeren Community ein.
Pink Cross	Dachorganisation der schwulen und bisexuellen Männer in der Schweiz. Vertritt ihre Interessen in Politik und Gesellschaft, bietet Beratungen an und vernetzt die LGBTQIA+ Community.
Public Discourse Foundation	Gemeinnützige und politisch unabhängige Stiftung, die den öffentlichen Diskurs im Internet erforscht und stärkt. Entwickelt Strategien zur Reduktion von Hassrede und fördert konstruktive Beiträge, um eine starke Demokratie zu unterstützen.
TGNS – Transgender Network Switzerland	Schweizweite Organisation von und für trans Menschen. Vertritt deren Interessen, vernetzt lokale Gruppen, bietet Fachwissen für Medien/Öffentlichkeit und unterstützt Betroffene und ihr Umfeld.

Glossar

Aromantismus	Aromantische Personen empfinden keine oder wenig romantische Anziehung und haben ein tiefes oder kein Bedürfnis nach einer romantischen Beziehung.
Asexualität	Asexuelle Personen empfinden keine oder wenig sexuelle Anziehung und haben ein tiefes oder kein Bedürfnis nach Sex.
Bi+	Unter «bi+» wird ein übergreifender Begriff verstanden, der neben der Identifikation als bisexuell auch andere nicht monosexuelle Selbstbezeichnungen wie pansexuell, fluid oder omnisexuell umfasst, das Plus soll diese Vielfalt verdeutlichen.
Binäres Geschlechtermodell	Geschlechterverständnis, das von genau zwei einander ausschliessenden Geschlechterkategorien (<i>entweder weiblich oder männlich</i>) ausgeht. Dabei wird in der Regel nicht zwischen verschiedenen (sozialen oder körperlichen) Aspekten von Geschlecht unterschieden.
Bisexualität	Unter Bisexualität wird die Eigenschaft verstanden, sich romantisch und/oder sexuell von mehr als einem Geschlecht angezogen zu fühlen.
Cis(gender, -geschlechtlichkeit)	Übereinstimmung der Geschlechtsidentität mit dem Geschlecht, das einer Person bei ihrer Geburt zugewiesen wurde (Gegenbegriff zu «trans»).
Counter Speech	Gegenrede zu Hassrede, die sich häufig auch an die breite Öffentlichkeit richtet und darauf abzielt, die negativen Auswirkungen von Hassrede einzudämmen und darüber hinaus eine präventive Wirkung haben kann.
Detransition (auch: Retransition)	Rückgängigmachen geschlechtsangleicher Massnahmen zur Wiederangleichung (z.B. des sozialen, körperlichen, oder juristischen Geschlechts) an das bei der Geburt zugewiesene Geschlecht.
Endogeschlechtlichkeit	Als «endogeschlechtlich» werden Personen bezeichnet, die mit Geschlechtsmerkmalen geboren werden, die einem binären Geschlechterverständnis von «weiblich» oder «männlich» entsprechen (Gegenbegriff zu «intergeschlechtlich»).
Geschlecht	Mehrdimensionales, nicht eindeutig definiertes Konzept, das sich je nach Kontext z.B. auf soziale Aspekte (englisch: «gender») und/oder körperliche Merkmale (englisch: «sex») beziehen kann.
Geschlechtsidentität	Bezeichnet das innere Wissen einer Person darüber, welchem Geschlecht sie sich zugehörig fühlt.
Hasskommunikation	Abwertende Darstellung einer Person(engruppe) aufgrund ihrer Identität oder Gruppenzugehörigkeit.
Hassrede	Sammelbegriff für abwertende oder ausgrenzende Äusserungen über eine Person oder eine Gruppe von Personen aufgrund ihrer tatsächlichen oder zugeschriebenen persönlichen Merkmale oder ihres Status, die Gewalt, Hass oder Diskriminierung fördern.
Hate Crime	Englischsprachiger Begriff für <i>Hassverbrechen</i> : Straftat, die aus Hass auf eine bestimmte Person(engruppe) aufgrund tatsächlicher oder zugeschriebener persönlicher Merkmale oder ihres Status motiviert ist.
Hate Speech	Englischsprachiger Begriff für <i>Hassrede</i>
Heteronormativität	Menschenbild, das von einer natürlichen binären Geschlechterordnung, Heterosexualität und Monogamie ausgeht und diese gegenüber davon abweichenden Identitäten, Sexualitäten, Geschlechtsmerkmalen und/oder Lebensformen als überlegen ansieht.
Heterosexualität	Präferenz für sexuelle und/oder romantische Partner:innen des jeweils anderen binären Geschlechts.
Homofeindlichkeit, Transfeindlichkeit	Im Deutschen werden die Begriffe «homofeindlich» und «transfeindlich» verwendet: die Begriffe «homophob»/«transphob» können irrtümlicherweise suggerieren, dass es sich um eine Phobie (Krankheit oder Störung) handelt. Die Bezeichnung von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit als «Angst» trägt zu deren Verharmlosung bei und kann als Rechtfertigung aufgefasst werden.

Homosexualität	Präferenz für sexuelle und/oder romantische Partner:innen des eigenen (in der Regel binären) Geschlechts: lesbische Frauen, schwule Männer.
Intergeschlechtlichkeit	Als «intergeschlechtlich» werden Personen bezeichnet, die mit einer Variation der Geschlechtsmerkmale geboren werden und deren körperliche Merkmale nicht vom binären Geschlechtermodell «weiblich/männlich» erfasst werden. Intergeschlechtlichkeit kann anatomisch, hormonell, chromosomal oder genetisch bedingt sein.
Intersektionalität	Überschneidung verschiedener Merkmale (wie z.B. Geschlecht, sexuelle Orientierung, Herkunft, Religion/Weltanschauung, etc.), die zu unterschiedlichen Formen von (Mehrfach-)Diskriminierung führen kann.
LGBTQIA+	Steht für L esbisch, G ay (schwul), Bisexuell, Trans, Queer, Intergeschlechtlich und Absexuell (auch: Aromatisch, Agender) und das Plus (+) umfasst weitere Identitäten, Ausdrucks- und Beziehungsformen wie zum Beispiel non-binär, genderfluid, pansexuell oder polyamourös.
Mehrfachdiskriminierung	Diskriminierung einer Person aufgrund von mehreren verschiedenen Merkmalen gleichzeitig oder nacheinander.
Misgendering	Ansprechen einer Person mittels Vornamen, Titel, Bezeichnungen oder Pronomen, die nicht ihrer Geschlechtsidentität entsprechen.
Non-binarität	Sammelbegriff für Geschlechtsidentitäten ausserhalb des binären Geschlechtermodells. Non-binäre Personen identifizieren sich nicht (ausschliesslich) als weiblich oder männlich.
Queer	Sammelbegriff für Personen, die sich als nicht heterosexuell, nicht cis-geschlechtlich, nicht binär identifizieren und/oder deren Lebensform von heteronormativen Vorstellungen abweicht.
Regenbogenfamilie	Familie, in der mindestens ein Elternteil (im weiteren Sinne auch ein anderes Familienmitglied) sich als LGBTQIA+ Person identifiziert.
Sexuelle Orientierung	Romantische und/oder sexuelle Anziehung gegenüber einem, mehreren oder keinem Geschlecht/ern (z.B. hetero-, homo-, bisexuell, asexuell).
Trans(<i>gender, auch: -geschlechtlich, -ident</i>)	Person, deren inneres Wissen über das eigene Geschlecht nicht oder nicht vollständig mit dem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht übereinstimmt. Ob oder wie eine Person ihr Aussehen, ihren Körper oder amtliche Einträge anpasst, unterscheidet sich individuell und ändert Nichts am trans sein.
Transition	Selbstbestimmter Prozess zur Angleichung (z.B. des sozialen, körperlichen, oder amtlichen Geschlechts) an das selbstbestimmte (empfundene) Geschlecht einer Person.

1 Einleitung

1.1 Definitionen und Abgrenzungen

Sowohl der Begriff «Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen» als auch der Begriff «Hassrede» sind nicht eindeutig und können je nach disziplinärem oder institutionellem Kontext unterschiedlich verstanden werden.

1.1.1 LGBTQIA+

Das Akronym LGBTQIA+ steht für **L**esbisch, **G**ay (schwul), **B**isexuell, **T**rans, **Q**ueer, **I**ntergeschlechtlich und **A**sexuell (auch: Aromatisch, Agender) und das **P**lus (+) umfasst weitere Identitäten, Ausdrucks- und Beziehungsformen wie zum Beispiel non-binär, genderfluid, pansexuell oder polyamourös. Es handelt sich dabei um eine nicht-abschliessende Aufzählung als Sammelbezeichnung für Personen, deren sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck, körperliche Geschlechtsmerkmale und/oder Beziehungsform von den vorherrschenden gesellschaftlichen Normvorstellungen abweicht. Die Reihenfolge der Buchstaben LGBTQIA+ ist historisch gewachsen und nicht als Priorisierung oder inhaltliche Einteilung zu verstehen. Dieser Bericht verwendet eine der häufigsten Abkürzungen, alternative Schreibweisen können als Teil von zitierten Texten vorkommen.

Je nach Kontext werden bestimmte Begriffe synonym füreinander gebraucht oder kann die Bedeutung einzelner Begriffe andere beinhalten (z.B. sind non-binäre Personen per Definition auch trans Personen und wird «non-binär» oft synonym zu «genderqueer» gebraucht). Die Verwendung der Begriffe als Eigen- oder Fremdbezeichnung kann ausserdem voneinander abweichen, so wird «Queer», als Fremdbezeichnung, manchmal im Sinne eines Sammelbegriffs für die gesamte LGBTQIA+ Community verwendet – auch wenn dazu unter anderem Personen gehören, die sich nicht selbst als «queer» bezeichnen würden (ähnliches gilt für das obige Beispiel von «trans» als Sammelbegriff, der unter anderem auch non-binäre Identitäten einschliesst). Bestimmte Begriffe sind ausserdem als Eigenbezeichnung in Gebrauch (z.B. «inter» als Abkürzung für «intergeschlechtlich» oder «transsexuell»), sollten aber nicht als Fremdbezeichnung verwendet werden, insbesondere wenn diese als veraltet gelten, von Betroffenen als abwertend oder pathologisierend empfunden werden.

Eigenbezeichnungen können sehr individuell sein und ihre Verwendung sich über die Zeit auch verändern. Sie basieren in der Regel auf der Selbstbestimmung durch die betreffende Person. Selbstbestimmung ist hierbei nicht mit einer «freien Wahl» im Sinne einer willkürlichen Entscheidung zu verwechseln: das bedeutet also *nicht*, dass sich eine Person etwa ihre Geschlechtsidentität oder sexuelle Orientierung einfach aussuchen oder willentlich verändern könnte. Vielmehr lassen sich solche Merkmale nicht objektiv beobachten oder von aussen feststellen. Die Verwendung von Eigenbezeichnungen basiert auf einem anhaltenden Reflexionsprozess und ist davon abhängig, welche Konzepte und Begriffe einer Person zugänglich sind und welche Erfahrungen sie gemacht hat. Wenn eine Person sich selbst als Teil der LGBTQIA+

Community identifiziert, bedarf dies grundsätzlich keiner Erklärung und sollte demnach auch nicht angezweifelt werden.

Alle in LGBTQIA+ enthaltenen Merkmale haben einen Bezug zu Geschlecht. Geschlecht ist hierbei als mehrdimensionales, nicht eindeutig definiertes Konzept zu verstehen. Es kann sich je nach Kontext auf soziale Aspekte (englisch: «gender») und/oder körperliche Merkmale (englisch: «sex») beziehen. Soziale Aspekte von Geschlecht beinhalten unter anderem die Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und geschlechterspezifisches Rollenverhalten. Körperliche Geschlechtsmerkmale beinhalten beispielsweise genetische, hormonelle oder anatomische Eigenschaften. Ein binäres Geschlechterverständnis geht von *genau zwei* einander ausschliessenden Geschlechterkategorien (*entweder weiblich oder männlich*) aus. Dabei wird in der Regel nicht zwischen verschiedenen (sozialen oder körperlichen) Aspekten von Geschlecht unterschieden, resp. davon ausgegangen, dass sämtliche sozialen Aspekte von Geschlecht und körperlichen Geschlechtsmerkmale immer miteinander übereinstimmen. Das binäre Geschlechterverständnis ist wissenschaftlich unhaltbar und wird der tatsächlichen menschlichen Vielfalt und Komplexität von Geschlecht nicht gerecht, indem es beispielsweise dazu führt, dass die Existenz von intergeschlechtlichen Menschen ignoriert und non-binäre Geschlechtsidentitäten nicht anerkannt werden.

1.2 Kontext und Hintergrund

Im Kanton Zürich hat das Postulat Pfalzgraf ([KR-Nr. 377/2020](#)) die Auseinandersetzung mit der Gleichstellung von LGBTQIA+¹ Personen und ein Vorgehen gegen Hassrede in den Fokus gerückt. Zwar hat die rechtliche und gesellschaftlichen Akzeptanz von LGBTQIA+ Personen in den letzten Jahren zugenommen, etwa durch die Erweiterung der Anti-Rassismus-Strafnorm um das Merkmal der sexuellen Orientierung (Art. 261^{bis} StGB), der vereinfachten Änderung des Geschlechtseintrags (Art. 30b ZGB) und der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare. Dennoch bleiben Diskriminierungserfahrungen und Herausforderungen bestehen. Unter anderem sind LGBTQIA+ Personen häufig Opfer von Hassrede² (bzw. *hate speech*), welche im Sinne feindseliger, abwertender oder ausgrenzender Äusserungen, weiterhin in vielen gesellschaftlichen Bereichen auftritt. Besonders im Internet, insbesondere in den sozialen Medien und den Kommentarspalten von News-Plattformen zeigt sich, dass feindselige Kommentare nicht nur die sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität von Personen ins Visier nehmen, sondern auch andere zahlreiche Identitätsmerkmale wie Alter, Religionszugehörigkeit, Nationalität, Hautfarbe oder Herkunft.

Das Postulat Pfalzgraf ([KR-Nr. 377/2020](#)) fordert den Regierungsrat des Kantons Zürich dazu auf, konkrete Schritte zur Förderung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen zu unternehmen und wirksame Massnahmen allgemein gegen Hassrede zu entwickeln. Darüber hinaus soll die institutionelle Verankerung dieser beiden Themen auf kantonaler Ebene geprüft werden. Um dieser Aufforderung nachzukommen, wurde die vorliegende Studie in Auftrag

¹ In den Ausschreibungsunterlagen sowie im Postulat wird der Begriff LGBTI verwendet. Wir verwenden stattdessen den umfassenden Begriff LGBTQIA+, wie in der ersten Fussnote der Ausschreibung vorgeschlagen.

² In den Ausschreibungsunterlagen sowie im Postulat wird der Begriff «Hasskommunikation» verwendet. Wir verwenden stattdessen wie in den Ausschreibungsunterlagen vorgeschlagen den Begriff «Hassrede»

gegeben, deren Ziel es ist, die rechtliche und tatsächlichen Situation im Kanton Zürich zu analysieren sowie mögliche Handlungsoptionen zu formulieren. Mit der Durchführung dieser Studie wurde die Arbeitsgemeinschaft aus Ecoplan, der Berner Fachhochschule (BFH) sowie der Hochschule Luzern (HSLU) beauftragt.

1.2.1 Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen

Aus **juristischer Sicht** ist keine einheitliche Definition von Gleichstellung auf Ebene des Völkerrechts, des Verfassungsrechts und des Gesetzesrechts möglich. Im schweizerischen Verfassungsrecht ist als Ausgangspunkt Art. 8 BV heranzuziehen. Dieser Artikel befasst sich mit der Rechtsgleichheit im Allgemeinen (Art. 8 Abs. 1 BV), dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und der «rechtlichen und tatsächlichen» Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 8 Abs. 3 BV).

Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot fordert Gleichbehandlung und Differenzierung zu gleich. So ist nach der häufig zitierten Formel des Bundesgerichts «Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleicher nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln» (statt vieler: BGE 147 I 1 E. 5.2.). Demnach wird einerseits gegen das Gebot der Rechtsgleichheit verstossen, wenn Unterscheidungen getroffen werden, die auf keinem sachlichen Grund basieren, wenn also Gleiches ungleich behandelt wird. Andererseits wird ebenso gegen die Rechtsgleichheit verstossen, wenn Unterscheidungen nicht getroffen werden, obwohl sich eine Differenzierung geradezu aufdrängt und somit Ungleicher gleichbehandelt wird.

Das Diskriminierungsverbot, wie es in Art. 8 Abs. 2 BV festgehalten ist, schützt vor besonderen Formen der Ungleichbehandlung, die an ein besonders geschütztes Persönlichkeitsmerkmal anknüpft. Eine Diskriminierung trifft ein Individuum als Person und/oder Mitglied einer Personengruppe in seiner Wertschätzung und ist eng mit der Achtung der Menschenwürde verbunden (Schweizer/Fankhauser, 2023, N 57 zu Art. 8 BV).³ Art. 8 Abs. 2 BV hält fest, dass 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.» In der Auslegung dieser Norm, die sich aufgrund ihrer Verankerung in der Bundesverfassung an alle Staatsebenen in der Schweiz richtet, definiert das Bundesgericht als Diskriminierung «eine qualifizierte Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen (...), indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht»⁴ als Diskriminierung.

³ Vgl. auch Art. 11 Abs. 2 der Kantonsverfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2023, KV ZH, SR 131.211; auf abweichende Definitionen aus anderen rechtlichen Grundlagen wird in der Studie soweit erforderlich eingegangen werden.

⁴ Statt vieler: BGE 141 I 241, E. 4.3.2.

Der Begriff «Gleichstellung» wird in der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Mann und Frau in Art. 8 Abs. 3 BV verwendet. Diese Norm fordert gesetzliche Massnahmen zur «rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung». Dies und das Diskriminierungsverbot Art. 8 Abs. 2 BV machen es notwendig, die Begriffe der «rechtlichen» und «tatsächlichen» Gleichstellung und der «direkten» und «indirekten» Diskriminierung sowie den Begriff der «strukturellen Diskriminierung» und ihre Zusammenhänge kurz zu erläutern.

Die **rechtliche Gleichstellung** (auch formelle oder formale Gleichstellung) ist erfüllt, wenn keine Differenzierungen explizit aufgrund des Geschlechts – oder aufgrund anderer Merkmale – erfolgen. So ist beispielsweise die Erhöhung des Frauen Rentenalters eine Massnahme zur Erfüllung der rechtlichen Gleichstellung; ebenso die Öffnung der Ehe für alle.

Von **tatsächlicher Gleichstellung** (auch materielle oder substanzielle Gleichstellung), wird gesprochen, wenn auch die Auswirkungen der Rechtsanwendung einer auf alle Personen(gruppen) anzuwendenden Norm auf die sozialen Verhältnisse mitberücksichtigt werden (Kiener, 2023, N 139 zu Art. 8 BV). Tatsächliche Gleichstellung bedeutet neben der Abwesenheit von Diskriminierung im positiven Sinne unter anderem auch die Ermöglichung von politischer und gesellschaftlicher Teilhabe und den Zugang zu adäquater Gesundheitsversorgung für LGBTQIA+ Personen. Der Begriff umfasst auch die Überwindung von subtileren Formen der Benachteiligung. Dazu gehören Selbsteinschränkungsmechanismen, die aus Angst vor Ausgrenzung, verbalen Angriffen und physischer Gewalt, aus Unkenntnis der rechtlichen Situation oder aufgrund von vorangehenden Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen und den damit verbunden Sicherheitsbedenken resultieren.

Strukturelle Gleichstellung bedeutet die systematische Beseitigung institutioneller Barrieren im Arbeitsleben, im Bereich des Sozialwesens und der öffentlichen Verwaltung, beim Zugang zu Bildung, Dienstleistungen, Angeboten und Infrastruktur. Über die rechtliche Gleichstellung hinaus beinhaltet tatsächliche Gleichstellung den niederschwelligen Zugang zu rechtlichem Beistand, auch durch den Abbau administrativer und finanzieller Hürden, sowie die konsequente Umsetzung des geltenden Rechts. Gleichstellung umfasst im institutionellen Kontext nicht nur Rahmenbedingungen, die Ungleichbehandlung verhindern und Schutz bieten, sondern die aktive Förderung von Chancengleichheit durch die Integration von diversitätssensiblen Praktiken und Richtlinien, sowie die Bereitstellung der dafür benötigten Ressourcen.

Direkte Diskriminierung liegt vor, wenn eine Norm oder Massnahme explizit eine diskriminierende Ungleichbehandlung aufgrund eines geschützten Merkmals vorsieht. Direkt diskriminierend war beispielsweise der Ausschluss gleichgeschlechtlicher Paare von gemeinschaftlichen Adoptionen. Eine direkt diskriminierende Handlung liegt auch vor, wenn eine Person aufgrund ihrer sexuellen Orientierung nicht angestellt oder mit Hinweis auf die trans Identität nicht in ein Lokal eingelassen wird. Direkte Diskriminierungen sind nicht per se unzulässig, sie müssen aber besonders gerechtfertigt werden (vgl. Kiener 2023, N 139 f. zu Art. 8 BV).

Indirekte Diskriminierung liegt vor, wenn eine an sich neutral formulierte Norm in der Lebensrealität Angehörige eines Geschlechts oder auch aufgrund anderer Merkmale (Geschlechtsidentität und -Merkmale) im Ergebnis stärker trifft. Die «neutrale» Norm führt so in ihren tatsächlichen Auswirkungen zu ungleichen Verhältnissen. Dass Art. 8 Abs. 3 BV auch

Massnahmen zur Herbeiführung tatsächlicher Gleichheit im Sinne der Ergebnisgleichheit erlaubt, ist durch das Bundesgericht bereits längere Zeit anerkannt (siehe z.B. BGE 131 II 361; Kiener, 2023, N 138 zu Art. 8 BV). Solche Massnahmen sind auch aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz nicht nur erlaubt, sondern auch geboten. Inwiefern sie auch für LGBTQIA+ Personen zu ergreifen sind, wird im vorliegenden Bericht in Kapitel 3.1. vertieft.

1.2.2 Hassrede

Es besteht weder juristisch noch sozialwissenschaftlich eine einheitliche und klare Definition des Begriffs Hassrede. Vielmehr versteht man unter Hassrede eine Sammelbezeichnung, die sich unter anderem auf verschiedene Formen der Diskriminierung, Verunglimpfung oder Gewaltandrohung erstreckt.⁵ In der Analyse orientieren wir uns an der Definition von Hassrede, wie sie in der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedsstaaten im Kampf gegen Hassrede verwendet wird und auch in der Schweiz in unterschiedlichem Kontext häufig als Basis dient. Demnach gelten als Hassrede:

«... alle Arten von Äusserungen, die zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen aufstacheln, sie fördern, verbreiten oder rechtfertigen, oder die sie aufgrund ihrer tatsächlichen oder zugeschriebenen persönlichen Merkmale oder ihres Status verunglimpfen, wie z.B. «Rasse», Hautfarbe, Sprache, Religion, Nationalität, nationale oder ethnische Herkunft, Alter, Behinderung, Geschlecht, Geschlechtsidentität und sexuelle Orientierung.»⁶

Die Aufzählung der potenziellen Identitätsmerkmale ist offen zu verstehen und kann auch Merkmale wie soziale Herkunft, Bildung und politische Einstellung umfassen.

Aus (sozial-)wissenschaftlicher Sicht ist die Betrachtung der Hassrede sowohl aufgrund von gesellschaftlicher als auch einer individuellen Betroffenheit wichtig. Aus einer gesellschaftlichen Sicht kann Hassrede dazu führen, dass sich einzelne Personengruppen aus dem öffentlichen Diskurs zurückziehen (Selbstzensur) oder ausgeschlossen bzw. in ihrer demokratischen Teilhabe eingeschränkt werden, da sie aufgrund ihrer Identitätsmerkmale angegriffen werden. Auf individueller Ebene hat Hassrede auch negative Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Betroffenen.

Für die Analyse und insbesondere die Herleitung potenzieller Massnahmen erachten wir es daher als wichtig, dass wir Hassrede in einem ersten Schritt möglichst offen definieren und uns nicht zu stark einzuschränken. Dabei gilt aber gerade bei personenbezogener Hassrede zu beachten, dass die Grenze zwischen dem subjektiven Empfinden von Hassrede und der Meinungsäusserungsfreiheit oft nicht eindeutig ist. Dieses Verhältnis wird in Kapitel 4.1.1 b vertieft.

⁵ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, 2023, Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken? - Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.3450, Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates, vom 25. März 2021, S. 5 fff.

⁶ COUNCIL OF EUROPE, 2022, Recommendation CM/Rec (2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech.

Hingegen nicht Bestandteil der Analyse sind Hassverbrechen im Sinne von Gewaltverbrechen gegen die körperliche Integrität.

1.3 Zwei Themen aus drei Perspektiven

Um die Vielschichtigkeit der beiden Themen Förderung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und Vorgehen gegen Hassrede angemessen zu erfassen, wurden sie für die Erarbeitung dieses Berichtes aus drei Perspektiven untersucht:

- Aus der **rechtlichen Perspektive** werden bestehende Regelungen auf völkerrechtlicher, verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Ebene analysiert, um Lücken und Verbesserungspotenzial zu identifizieren.
- Aus **gesellschaftlicher und individueller Perspektive** werden die **Lebensrealitäten der betroffenen Gruppen** unter Berücksichtigung des aktuellen Forschungsstands zu Prävalenzen und individuellen Erfahrung in den beiden Themenfeldern sowie des Expert:innenwissens aus Interviews im Zeitraum Juli bis Oktober 2024 beleuchtet und aufzeigt, in welchen Kontexten und Lebensbereichen (Untersuchungsfelder) die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen vor besonderen Herausforderungen steht und wie Hassrede die Partizipation und das Sicherheitsgefühl von Individuen und Personengruppen einschränkt.
- Aus **institutioneller Perspektive** wird, basierend auf der durchgeföhrten Online-Umfrage, untersucht, welche Akteur:innen in den beiden Themenbereichen bereits aktiv sind, wo die Zuständigkeiten innerhalb der kantonalen Verwaltung liegen und welche Kooperations- und Vernetzungsstrukturen sich ergeben oder noch geschaffen werden müssen.

Abbildung 1-1: Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und Hassrede aus drei Perspektiven



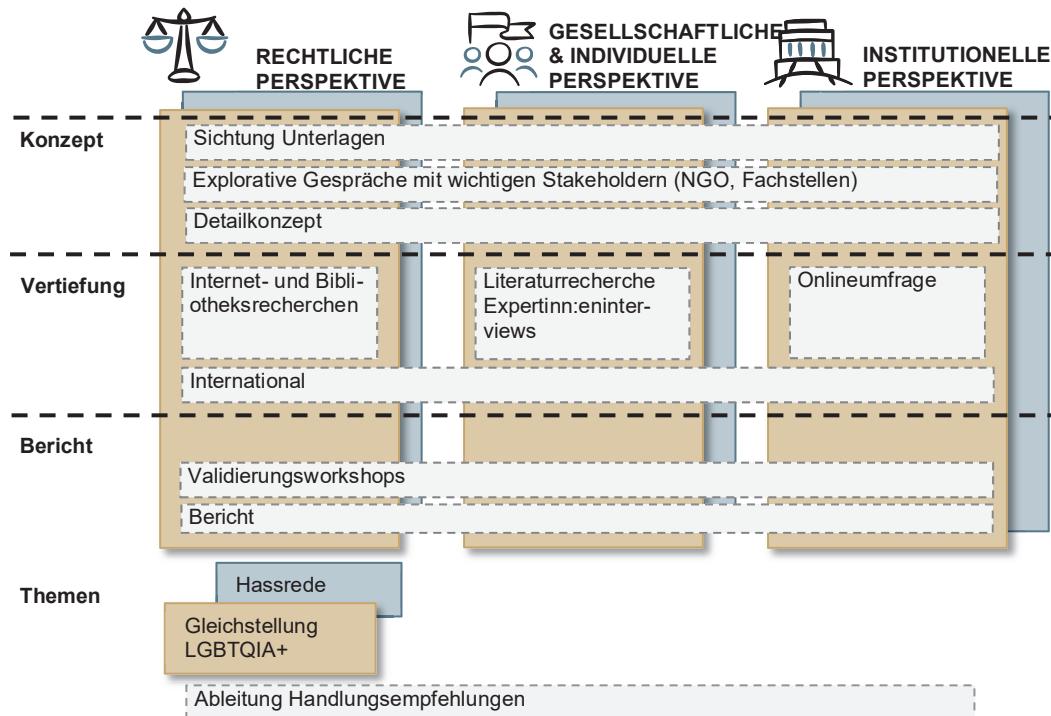
Auf Basis dieser drei Perspektiven wurde herausgearbeitet, in welchen Untersuchungsfeldern besonderer Handlungsbedarf besteht. Die zuvor definierten Begriffe und Abgrenzungen (Kapitel 1.1) dienten dabei als Grundlage, um thematische Schwerpunkte klar einzuordnen und die anschliessenden Analysen zielgerichtet durchzuführen.

1.4 Überblick über das methodische Vorgehen

Die Studie kombiniert drei Perspektiven (rechtlich, gesellschaftlich/individuell, institutionell) zur Analyse der beiden Themen Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und Vorgehen gegen Hassrede. Da beide Themenfelder inhaltliche Überschneidungen aufweisen, wurden sie in der Studie gemeinsam bearbeitet, jedoch im Bericht separat ausgewiesen, um den jeweiligen Besonderheiten besser Rechnung zu tragen und die Leseführung zu erleichtern. Wie in Abbildung 1-2 dargestellt, umfasste das methodische Vorgehen drei Phasen: eine Konzeptphase, eine Vertiefungsphase und eine Berichtsphase.

- In der **Konzeptphase** wurde der Untersuchungsgegenstand präzisiert, wurden Begriffe definiert und die Untersuchungsfelder festgelegt. Dies geschah unter Einbezug bereits bestehender Unterlagen (Deskwork), Sichtung von Literatur und explorativen Gesprächen mit Stakeholdern.
- Die **Vertiefungsphase** umfasste detaillierte Recherchen in allen drei Perspektiven, wobei sich das Vorgehen je nach Perspektive unterscheidet. Zur rechtlichen Perspektive wurden juristische Grundlagen, internationale und nationale Regelungen sowie deren Bedeutung für den Kanton Zürich aufgearbeitet. Zur gesellschaftlichen und individuellen Perspektive wurden Studien, Berichte, sowie Interviews mit Expert:innen herangezogen. Diese dienten dazu, die Prävalenz von Diskriminierungen und Hassrede, die betroffenen Gruppen, sowie Wirkungen auf Individuen und Gesellschaft herauszuarbeiten. In der institutionellen Perspektive erfolgte eine Onlinebefragung relevanter Akteur:innen. Nationale, kantonale und kommunale Stellen sowie nicht-staatliche Organisationen wurden eingebunden, um vorhandene Strukturen, Zuständigkeiten, Ressourcen und Kooperationsformen zu erfassen.
- In der **Berichtsphase** wurden alle Ergebnisse zusammengeführt. Auf dieser Basis wurden Handlungsempfehlungen entwickelt, die auf rechtliche, gesellschaftliche und institutionelle Verbesserungen abzielen. Um deren Tragfähigkeit zu überprüfen, fanden Validierungsworkshops statt, bei denen die Ergebnisse und Vorschläge mit Stakeholdern diskutiert und verfeinert wurden. Dabei wurde insbesondere geprüft, ob die Empfehlungen praxistauglich sind, Lücken schliessen oder Synergien schaffen können.

Abbildung 1-2: Schematische Übersicht zum Vorgehen



1.4.1 Methodisches Vorgehen aus rechtlicher Perspektive

Bei der Analyse der beiden Themen Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und Hassrede aus rechtlicher Perspektive wird ein Überblick über die aktuellen rechtlichen Grundlagen erarbeitet.

Dabei wurden einschlägige Normen des Völkerrechts (insbesondere EMRK, CEDAW), des Verfassungsrechts (insbesondere Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 11 KV ZH) und Gesetzesrecht (insbesondere GiG und Art. 261^{bis} StGB) einbezogen. Im Fokus stand jeweils die Frage, welche Personen aufgrund welcher Merkmale überhaupt von den jeweiligen Gleichstellungs- und Diskriminierungsschutznormen erfasst sind und welche staatliche Ebene (Bund, Kanton, Gemeinde) welche konkreten staatlichen Verpflichtungen (Achtungs-, Schutz- und Leistungspflichten) zu erfüllen hat. Im Kontext des Gesamtprojekts wurden somit im Hinblick auf die gesellschaftliche und institutionelle Perspektive die Grundlagen erarbeitet, damit die Schlussempfehlungen sich innerhalb des rechtlichen Rahmens bewegen aber auch den Handlungsdruck, der sich aufgrund der staatlichen Verpflichtungen herleiten lässt, berücksichtigt wird. So sind Achtungspflichten generell sofort umzusetzen; Schutz- und Leistungspflichten jedoch nach und nach.

Hingegen wurde keine umfassende Analyse des Zivilrechts (Erbrecht, Familienrecht, etc.) dagegen vorgenommen, ob es Normen enthält, die zu (tatsächlichen) Ungleichbehandlungen

führen können.⁷ Es wurde fokussiert auf Normen, die Schutz vor Ungleichbehandlungen respektive Diskriminierungen bieten.

Für die Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen konnten wir jeweils auf bestehenden Analysen aufbauen, diese aktualisieren und mit spezifischen kantonalen Rechtsgrundlagen erweitern:

- Als Grundlage für die Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen im **Thema Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen** dienten uns bestehende Berichte aus anderen Kantonen insbesondere aus dem Kanton Luzern (Abbas et al., 2020).
- Als Grundlage zum **Thema Hassrede** konnten wir unter anderem auf den Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.3450 «Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?» zurückgreifen.

Die Aktualisierung und Erweiterung der Grundlagen erfolgte mittels Internet- und Bibliotheksrecherchen. Zudem sind wir in den explorativen Gesprächen mit Stakeholdern im Rahmen der Konzeptphase auf die vergangene und anstehende gesetzliche Entwicklung in den beiden Themen eingegangen.

1.4.2 Methodisches Vorgehen aus gesellschaftlicher und individueller Perspektive

Im Rahmen der gesellschaftlichen und individuellen Perspektive wurden Untersuchungsfelder identifiziert und aufgezeigt, in welchen davon der grösste Handlungsdruck besteht, um die Lebensrealität von LGBTQIA+ Personen im Kanton Zürich zu verbessern, einen öffentlichen Diskurs, der frei von Hassrede ist, zu fördern und den Schutz vor Hassrede sicherzustellen. Hierfür wurde der neueste Forschungsstand zur Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und zu Hassrede erarbeitet und dargestellt. Der Fokus lag dabei auf Studien aus der Schweiz und Europa. Aufgrund der erwarteten schwachen Studienlage für die Schweiz wurde der wissenschaftliche Fokus durch den Einbezug von grauer Literatur (Berichte, Auswertungen und allenfalls Auftragsforschung von anerkannten Stakeholdern) ergänzt. Ebenfalls wurden ergänzende Interviews mit Fachpersonen aus der Zivilgesellschaft und Dachorganisationen geführt, um deren Erfahrungswissen abzuholen.

a) Identifikation von Untersuchungsfeldern

Auf Basis einer ersten Durchsicht von Studien und Berichten aus der Schweiz sowie Vorwissen aus eigenen Studien und Beratungen in der Praxis wurden die folgenden elf Untersuchungsfelder identifiziert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der staatliche Einfluss durch gesetzliche Regulierung und institutionelle Verankerung in den Untersuchungsfeldern in der Auflistung von oben nach unten tendenziell abnimmt.

- Staatliche Verwaltungseinrichtungen und Behörden (Steueramt, Einwohnerdienste, Passstelle, Polizei, Strafverfolgung, etc.)

⁷ Siehe für eine Analyse der Bundesgesetzgebung in Bezug auf direkte Ungleichbehandlungen von Mann und Frau: Bundesrat, 2021, Direkte Ungleichbehandlungen von Frauen und Männern im Bundesrecht Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.4092 Caroni vom 19. September 2019.

- Sozialwesen (AHV, IV, ALV, RAV, Sozialdienste, etc.), Krankenversicherung und Anlaufstellen (Opferberatung, Berufsberatung, Rechtsberatung, psychosoziale Beratung, etc.)
- Gesundheitsversorgung (Spitäler und Kliniken, Ärzt:innen, Therapeut:innen, Pflege, etc.) & Betreuung (Wohnheime, KITAS, etc.)
- Bildung (Schule, Ausbildung, Studium, etc.)
- Arbeitswelt (Arbeitsplatz, Arbeitssuche, etc.)
- Aufenthalt im öffentlichen Raum (ÖV, Strasse, Plätze, etc.)
- Medien und digitale Räume
- Zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Gemeinschaftsbeteiligung (politische Teilhabe, ehrenamtliches Engagement, etc.)
- Freizeitorisationen (Sport, Kultur, Ausgang, etc.)
- Lebensraum (Wohnen & Wohnungssuche, Nachbarschaft, Einkaufen, Coiffeursalon, etc.)
- Privates Umfeld (Partnerschaft, Verwandtschaft, Freundeskreis)

Die vorgeschlagenen Untersuchungsfelder wurden im Rahmen von explorativen Interviews thematisiert und von den Gesprächspartner:innen als umfassend und relevant beurteilt. Weiter ergaben sich aus den explorativen Interviews erste, wenn auch nicht abschliessende, Hinweise zu Themenbereichen, die in den jeweiligen Untersuchungsfeldern in der Vertiefungsphase weiterverfolgt wurden.

b) Literaturrecherche

Im Rahmen der Literaturrecherche wurde der neueste publizierte Forschungstand zur Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen sowie zu Hassrede über zwei Wege erhoben:

- Durchführung einer Literaturrecherche zu wissenschaftlichen Publikationen (Deutsch, Französisch und Englisch).
- Onlinerecherche zu Berichten von Fachstellen, zivilgesellschaftlichen und staatlichen Organisationen in der Schweiz und im europäischen Raum, inkl. von Publikationen der EU.

Wissenschaftliche Artikel und Berichte (graue Literatur) wurden nach Relevanz (Inhaltlich, Publicationsjahr) gesichtet und ausgewählt.

c) Interviews

Spezifisches Wissen zu den beiden Themen für die Schweiz, bzw. für den Kanton Zürich ist sowohl schriftlich, beispielsweise in Form von internen Berichten, als auch als Erfahrungswissen bei zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Dachorganisationen vorhanden. Dieses spezifische Wissen wurde in den Interviews mit Expert:innen abgeholt. Das Vorgehen hierfür gestaltete sich wie folgt:

- Identifikation der relevantesten zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Dachorganisationen im Kanton Zürich bzw. in der Schweiz, basierend auf einer Internetrecherche sowie auf den explorativen Interviews in der Konzeptphase.

- Angefragt wurden je 5-6 Fachpersonen aus den identifizierten Organisationen für die beiden Themenstränge (Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und Hassrede), wobei einzelne Personen auch zu beiden Themenbereichen Auskunft geben konnten.
- Geführt wurden im Herbst 2024 zehn semi-strukturierte Interviews mit Vertreter:innen folgender Organisationen: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), Kantonale Opferhilfestelle Zürich, Stadtpolizei Winterthur, Kantonspolizei Bern, Grosser Rat Basel-Stadt, zwei Gemeinderät:innen im Kt. Zürich, Pink Cross, LGBTIQ-Helpline, Experte für Rechte von trans Personen, queerAltern Zürich, Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK)⁸.

Auf Basis eines Interviewleitfadens wurden Wissen und Informationen erschlossen, die anders nicht zugänglich waren. Es wurden einerseits Fragen gestellt nach verfügbaren und zugänglichen internen Dokumenten (Berichte, Auswertungen etc.). Andererseits wurden über offene Fragen Erzählungen angeregt mit dem Ziel, Erfahrungswissen zu erschliessen. Obwohl als Ergänzung gedacht, wurde durch die gezielte Wahl der Interviewpartner:innen eine gewisse Sättigung im jeweiligen Themenbereich angestrebt (d.h. mehr Interviews würden nicht zu einem weiteren Wissenszuwachs führen). Nicht angestrebt wurde eine eigenständige Studie.

Die Interviews wurden online (MS Teams) oder auf Wunsch vor Ort geführt und aufgezeichnet. Eine Software-gestützte Transkription wurde zur Vervollständigung der Notizen verwendet. Die Auswertung erfolgte über Verdichtung und Zusammenfassungen in Anlehnung an inhaltsanalytisches Vorgehen.

1.4.3 Methodisches Vorgehen aus institutioneller Perspektive

a) Zielsetzung und Einbettung

Die institutionelle Perspektive der Studie zielt darauf ab, eine Übersicht über Akteur:innen und Organisationen zu erstellen, die sich mit unterschiedlichen Aufgaben mit den Themen Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und/oder Vorgehen gegen Hassrede befassen. Dabei sollen vorhandene Strukturen, Zuständigkeiten, Ressourcen, Umsetzungsstrategien, Kooperationsformen und Herausforderungen identifiziert werden, um für den Kanton Zürich Handlungsspielräume und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

b) Identifikation der Teilnehmenden

Da es bisher keine Zusammenstellung der relevanten Akteur:innen gab, erfolgte die Einbindung der Teilnehmenden anhand eines iterativen Verfahrens. Zunächst wurden bekannte kantonale und kommunale Stellen (z.B. Fachstellen, Direktionen, Integrationsdelegierte, Gleichstellungsbeauftragte) sowie nationale Institutionen (z.B. Eidgenössische Kommissionen, Bundesämter) kontaktiert. Ergänzend wurden nicht-staatliche Organisationen (zivilgesellschaftliche Akteur:innen, Vereine, Community-Organisationen, Beratungsstellen) berücksichtigt, die

⁸ Bezeichnungen/Anonymisierung in Absprache mit den interviewten Personen.

entweder direkt aus der Vorrecherche bekannt waren oder auf Basis eines Schneeballverfahrens, durch Nennung weiterer relevanter Akteur:innen in den explorativen Interviews oder in den Rückmeldungen der Befragten, ermittelt wurden.

Obwohl der Fokus des Projekts auf dem Kanton Zürich liegt, wurden auch Akteur:innen ausserhalb des Kantons oder solche mit nationaler Reichweite einbezogen. Dies erfolgte, um einen breiteren Überblick über vorhandene Strukturen, Good-Practice-Beispiele oder Herausforderungen zu gewinnen. Die Analysen und Handlungsempfehlungen konzentrieren sich jedoch auf die Situation im Kanton Zürich. Antworten von Organisationen aus anderen Kantonen dienen vorrangig als Vergleichspunkt oder zur Inspiration, sie fliessen nicht direkt in die Auswertungen zum Kanton Zürich ein.

Insgesamt wurden im Oktober 2024 394 Einladungen zur Teilnahme an der Onlinebefragung verschickt. Diese richtete sich an Organisationseinheiten auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene sowie an nicht-staatliche Akteur:innen. Nach einer zweiwöchigen Erhebungsphase erfolgte eine Erinnerung, nach weiteren zwei Wochen wurde die Befragung geschlossen. Insgesamt konnten 98 vollständig ausgefüllte Fragebögen berücksichtigt werden, was einer Rücklaufquote von 25 % entspricht. Die Befragung erfolgte anonym; Teilnehmende konnten am Ende freiwillig Kontaktdaten für mögliche Rückfragen hinterlassen.

c) Fragebogen und Auswertung

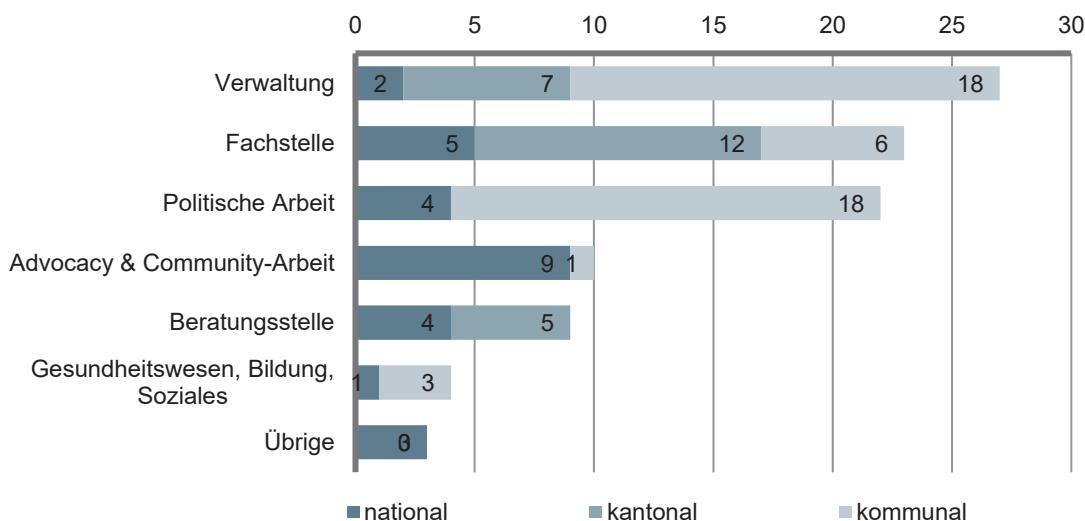
Der Onlinefragebogen umfasste zwei thematische Bereiche – Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und Vorgehen gegen Hassrede. Um Verzerrungen zu minimieren, wurden diese Themenblöcke für alle Teilnehmenden in zufälliger Reihenfolge präsentiert. Der Fragebogen enthielt sowohl geschlossene Fragen (z.B. zur Häufigkeit der Auseinandersetzung mit den Themen, Ressourcenausstattung, Zuständigkeiten) als auch offene Fragen (z.B. nach spezifischen Herausforderungen, Kooperationspartner:innen, Verbesserungsbedarfen). Dadurch war es möglich, sowohl quantitative als auch qualitative Informationen zu gewinnen. Aufgrund der überschaubaren Anzahl an ausgefüllten Fragebögen lässt sich dieses Material inhaltsanalytisch auswerten. Hierbei werden thematische Schwerpunkte, wiederkehrende Muster und kontäre Einschätzungen herausgearbeitet. Auf eine streng quantitative Auswertung der offenen Antworten wird verzichtet, stattdessen wird durch qualitative Verdichtungen und die Nennung von Tendenzen ein möglichst aussagekräftiges Bild gezeichnet.

d) Beschreibung des Samples

Die 98 Rückmeldungen stammen von einem breiten Spektrum an Organisationseinheiten und Akteur:innen. Nahezu die Hälfte der Teilnehmenden ist auf kommunaler Ebene angesiedelt – darunter sowohl kleinere Gemeinden als auch grössere Städte wie Zürich oder Winterthur, in denen entsprechende Fach- und Beratungsstellen tätig sind. Etwa ein Viertel der Befragten agiert auf kantonaler Ebene (inkl. ausserkantonaler Stellen), während knapp ein Drittel über eine nationale Reichweite verfügt.

Die vertretenen Organisationen⁹ decken ein vielfältiges Tätigkeitsfeld ab, von Fach- und Beratungsstellen sowie politischen Akteur:innen bis hin zu Institutionen mit Advocacy- und Community-Schwerpunkt. Rund 70 % der Teilnehmenden sind staatliche Stellen (Bund, Kantone, Gemeinden), die verbleibenden 30 % gehören dem nicht-staatlichen Bereich an (zivilgesellschaftliche Akteur:innen, Vereine, Beratungsstellen, Advocacy-Organisationen). Diese Zusammensetzung ermöglicht einen umfassenden Blick auf unterschiedliche Perspektiven und Herangehensweisen an die Themenbereiche Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen und/oder Vorgehen gegen Hassrede.

Abbildung 1-3: Anzahl Teilnehmende nach Aufgabenbereich und Staatsebene



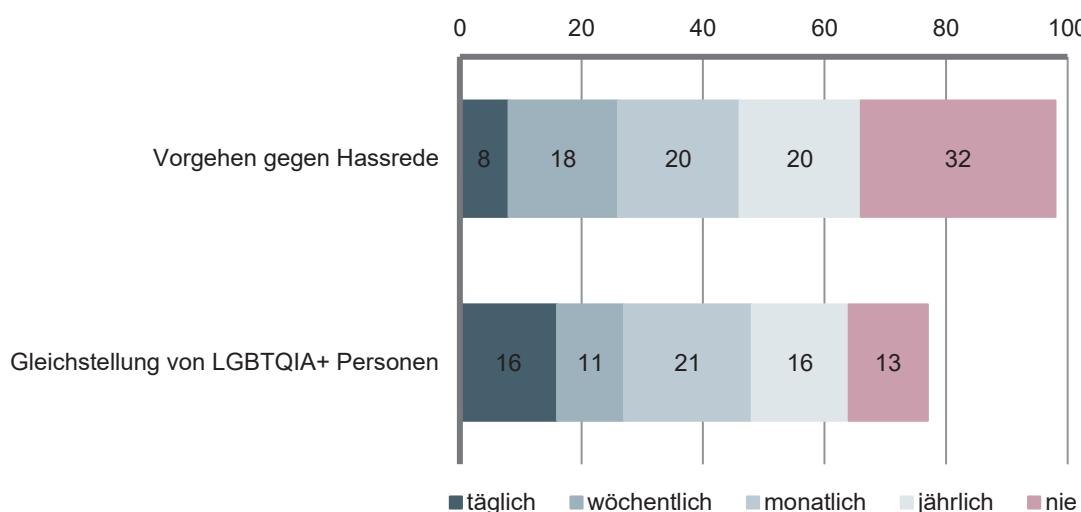
(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Die Häufigkeit, mit der sich die Teilnehmenden mit Hassrede bzw. der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen befassen, variiert stark: Einige bearbeiten die Themen täglich oder wöchentlich, andere nur gelegentlich (monatlich oder jährlich). Diese Unterschiede lassen sich unter anderem auf unterschiedliche Mandate, Ressourcenverfügbarkeiten oder strategische Ausrichtungen der jeweiligen Organisationseinheiten zurückführen. Zudem sind nicht alle Themenbereiche für alle Befragten gleichermaßen relevant: Einige Teilnehmende konzentrieren sich vorwiegend auf die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen, ohne sich vertieft mit Hassrede auseinanderzusetzen, während andere ausschliesslich oder verstärkt im Kontext von Hassrede tätig sind. Dennoch zeigt sich, dass ein beachtlicher Teil der Befragten sich mindestens gelegentlich mit einem der beiden Themen auseinandersetzt, wobei der Anteil für Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen tendenziell höher ist als für Hassrede. Auffällig ist zudem, dass rund 60 % der Teilnehmenden angeben, sich mit beiden Themenbereichen zu befassen.

⁹ Die Klassifizierung basiert auf eigenen Angaben der Teilnehmenden, da aber viele unter „Sonstiges“ Verwaltungstätigkeiten angaben, wurde dafür eine eigene Kategorie „Verwaltung“ geschaffen, während „Fachstelle“ als besondere Ausprägung separat ausgewiesen ist.

Dies unterstreicht die inhaltliche Überlappung der beiden Themen und deutet darauf hin, dass Akteur:innen, die sich etwa mit Hassrede befassen, häufig auch auf LGBTQIA+-relevante Problemlagen stossen – und umgekehrt.

Abbildung 1-4: Verteilung der Teilnehmenden nach Umfang der Themenbearbeitung



(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

e) Repräsentativität und Einschränkungen

Die Befragung erhebt keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität. Vielmehr wurde versucht, ein möglichst breites Feld von relevanten Akteur:innen einzubinden. Die Beteiligung beruht auf Freiwilligkeit. Die Ergebnisse liefern daher eher ein qualitatives Bild der institutionellen Landschaft, identifizieren Lücken, Ressourcenprobleme und Kooperationsbedarfe. Aufgrund des offenen Charakters vieler Fragen und der Heterogenität der teilnehmenden Organisationen werden die Resultate überwiegend deskriptiv und qualitativ dargestellt. Quantitative Angaben werden dort gemacht, wo es sinnvoll erscheint, auf eine Größenordnung zu referenzieren.

1.4.4 Ableitung von Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der vertiefenden Analysen wurden Handlungsempfehlungen für den Kanton Zürich abgeleitet. Dabei dienen die Erkenntnisse aus der gesellschaftlichen individuellen Perspektive dazu, die zentralen Handlungsfelder festzulegen, in welchen Massnahmen angezeigt sind. Hingegen dienen die Erkenntnisse der rechtlichen und institutionellen Perspektive in erster Linie dazu, die Form der entsprechenden Massnahmen zu präzisieren. Denkbar sind je nach rechtlichen und institutionellen Möglichkeiten sowohl gesetzliche Anpassungen als auch Sensibilisierungsmassnahmen allenfalls in Zusammenarbeit mit den bestehenden zivilgesellschaftlichen Akteur:innen.

Die Ergebnisse aus den Vertiefungsanalysen der rechtlichen, gesellschaftlichen und individuellen sowie der institutionellen Perspektiven und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen für den Kanton Zürich wurden anschliessend in einem Inputpapier (Kurzbericht / Präsentation) aufbereitet und in **zwei Validierungsworkshops** mit ausgewählten Akteur:innen gespiegelt. Die Validierungsworkshops fanden im Dezember 2024 statt. Die in den Workshops gesammelten Rückmeldungen flossen direkt in die Finalisierung der Handlungsempfehlungen ein, um ihre Umsetzbarkeit und Relevanz sicherzustellen. Der Teilnehmendenkreis bestand einerseits aus den Stakeholdern, welche bereits bei der Erarbeitung des Detailkonzepts an explorativen Gesprächen teilgenommen haben. Andererseits wurde der Teilnehmendenkreis gezielt mit Stakeholdern aus dem Raum Zürich ergänzt.¹⁰

1.4.5 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht gliedert sich in zwei Hauptteile: Teil A befasst sich mit der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen im Kanton Zürich, Teil B widmet sich dem Vorgehen gegen Hassrede. Beide Teile sind jeweils aus rechtlicher, gesellschaftlich/individueller und institutioneller Perspektive analysiert. Im Anschluss an diese Teildarstellungen werden die Handlungsempfehlungen präsentiert, die aus den gewonnenen Erkenntnissen abgeleitet wurden.

¹⁰ Workshop 1 Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen: HAZ – Queer Zürich, ABQ – Vielfalt macht Schule, Checkpoint Zürich, queerAltern, InterAction Schweiz, Verein Bisexuell Schweiz, Pink Cross, Milchjugend, LOS. Workshop 2 Vorgehen gegen Hassrede: Public Discourse Foundation, Netzforma*, HAZ – Queer Zürich, Milchjugend, ABQ – Vielfalt macht Schule, TGNS, Generalsekretariat Direktion JI, PinkCop, Gleiko

2 TEIL A: Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen

Teil A des Berichts befasst sich mit der Frage, wie die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen im Kanton Zürich rechtlich, gesellschaftlich und institutionell verankert ist. Nach der Darstellung der rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen werden im folgenden Kapitel gesellschaftliche und individuelle Aspekte beleuchtet, das heisst, in welchen Lebensbereichen LGBTQIA+ Personen besonders von Benachteiligungen oder Diskriminierung betroffen sind. Anschliessend folgt eine Analyse der institutionellen Strukturen, um bestehende Zuständigkeiten, Ressourcen und Kooperationsformen sichtbar zu machen. Abschliessend fasst ein kurzes Fazit die zentralen Erkenntnisse zusammen, welche als Grundlage für die gesamtstrategische Ableitung von Handlungsempfehlungen im Schlusskapitel des gesamten Berichts einfließen.

2.1 Rechtliche Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen

Nachfolgend werden in einem ersten Schritt die übergeordneten rechtlichen Rahmenbedingungen der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen dargelegt. In dieser ersten Übersicht wird auf die Normen des internationalen, nationalen und gegebenenfalls kantonalen Rechts, die Diskriminierungen verbieten und Massnahmen zur Gleichstellung fordern, eingegangen.

Zunächst wird unter 2.1.1 auf **zentrale völkerrechtliche Normen** eingegangen. Auf Ebene der UNO-Menschenrechtsverträge finden sich diese im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), den beiden UN-Pakten über die wirtschaftlichen sozialen und kulturellen respektive die bürgerlichen und politischen Rechte. Desweitern enthält auch die UN-Behindertenrechtskonvention Bestimmungen, die auch für LGBTQIA+ Personen (mit Behinderung) Schutz bieten.

Auf Ebene des **regionalen, europäischen Menschenrechtsschutzes** steht die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und insbesondere deren Art. 8 zum Schutz des Privatlebens im Zentrum der Ausführungen. Dabei wird auch auf die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte v.a. im Zusammenhang mit der staatlichen Pflicht zur Anerkennung der Geschlechtsidentität eingegangen. Ergänzend folgen Ausführungen zur Istanbul-Konvention und zu den rechtlich nicht bindenden, aber für die Auslegung der Menschenrechte dennoch relevanten, Yogyakarta Principles. Dabei wird jeweils darauf eingegangen, inwiefern (alle) LGBTQIA+ Personen nach der aktuellen Auslegung der jeweiligen Instrumente, den Schutz vor Diskriminierungen geniessen.

Abschnitt 2.1.2 beleuchtet die Verankerung der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von LGBTQIA+ Personen in der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (GIG) und somit in **zwei zentralen nationalen Quellen** des Diskriminierungsschutzes. Analog fokussieren die **Ausführungen zum Recht des Kantons Zürichs** (2.1.3) auf Art. 11 der Verfassung des Kantons Zürich (KV ZH) und kantonal gesetzliche Normen zur Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes.

Im Weiteren klärt das Kapitel (2.1.4), welche **Verpflichtungen** sich für den Staat allgemein und im Besonderen für den Kanton Zürich aus diesen übergeordneten Normen ableiten lassen

(2.1.4) und geht auf **jüngere rechtliche Entwicklungen auf Bundesebene**, wie z.B. die Erleichterung der Änderung des amtlichen Geschlechts und des Vornamens ein (2.1.5) bevor auf **verbleibende rechtliche Lücken und Herausforderungen** hingewiesen wird (2.1.6).

2.1.1 Internationale völkerrechtliche Verankerung

Die Normen zur Gleichstellung und Nichtdiskriminierung in den für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen, scheinen primär ein binäres und heteronormatives Geschlechterverständnis zum Ausdruck zu bringen (vgl. Voithofer, 2023, Note 67 für die UN-BRK), was sich insbesondere historisch erklären lässt. An expliziten Normen zur Gleichstellung und Nichtdiskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität oder der Geschlechtsmerkmale, also von LGBTQIA+ Personen fehlt es weitgehend.¹¹ Daher ist nachfolgend darzulegen, inwiefern die zentralen Menschenrechtsinstrumente in ihrer aktuellen Auslegung auch LGBTQIA+ Personen vor Diskriminierungen schützen und Massnahmen zur Gleichstellung fordern.

a) *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)*

Das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)*¹² fordert seinem Wortlaut nach von den Vertragsstaaten die Verurteilung jeder «Form von Diskriminierung der Frau» und dass mit «allen geeigneten Mitteln» eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau verfolgt wird. Eine Diskriminierung wird dabei als jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung verstanden, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die Gleichberechtigung von Mann und Frau beeinträchtigt oder vereitelt wird (Art. 1 CEDAW). Damit nimmt die CEDAW die Diskriminierungsverbote der UN-Charta, der allgemeinen Erklärungen über die Menschenrechte und insbesondere auch der für die Schweiz ebenfalls verbindlichen UN-Pakte I¹³ und II¹⁴ in Bezug auf das Merkmal Geschlecht auf. Während Geschlecht und Mann und Frau im Sinne dieser Konventionen ursprünglich als biologische Kategorien verstanden wurden, zeigt die aktuellere Praxis des Frauenrechtsausschusses, der zuständig ist, die Umsetzung der Konvention in den Mitgliedstaaten zu überwachen, dass unter dem Begriff «Frau» nicht nur cis Frauen erfasst werden sollen.

Wer alles unter den Schutz der CEDAW fällt, lässt sich zurzeit nicht ganz abschliessend beantworten. Der für die Überwachung der Umsetzung der CEDAW zuständige Ausschuss verwendet teilweise die Begriffe «lesbian, bisexual, transgender and intersex women»¹⁵ – also lesbische, bisexuelle, trans und intergeschlechtliche Frauen – um den persönlichen

¹¹ Zur Ausnahme siehe die nachfolgenden Ausführungen zur Istanbul-Konvention.

¹² Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, SR 0.108, auch Frauenrechtskonvention.

¹³ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1.

¹⁴ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2.

¹⁵ CEDAW, Committee, General recommendation No. 39, 2022, on the rights of Indigenous women and girls, CEDAW/C/GC/39,

Anwendungsbereich der CEDAW genauer zu umschreiben. Teilweise wird auch von «lesbian, bisexual and transgender women and girls, intersex persons»¹⁶ – also lesbische, bisexuelle und trans Frauen und Mädchen sowie intergeschlechtliche Personen – gesprochen. In der ersten Formulierung wären lediglich Personen mit weiblicher Geschlechtsidentität eingeschlossen; in der zweiten Formulierung werden durch die Erfassung aller intergeschlechtlicher Personen auch intergeschlechtlich Personen mit männlicher Geschlechtsidentität eingeschlossen. In anderen Dokumenten, insbesondere auch in den 2016 an die Schweiz adressierten Schlussbemerkungen wurden hingegen auch spezifische Massnahmen für «lesbian, bisexual, transgender and intersex persons»¹⁷ – also für lesbische, bisexuelle, trans und intergeschlechtliche Personen gefordert. Nach dieser Formulierung sind alle bisexuellen, alle trans Personen und alle intergeschlechtlichen Personen vom Schutzbereich der CEDAW erfasst – insbesondere auch Personen nicht weiblicher Geschlechtsidentität. Für die Inkludierung aller trans und intergeschlechtlicher Personen in den Schutzbereich der CEDAW spricht, dass auch diese Personen besonders der Gefahr von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts ausgesetzt sind, da sie von der cis- und endo-geschlechtlichen Normativität abweichen (siehe dazu auch nachfolgend das Verständnis von «Geschlecht» im GIG: 2.1.2b).

Klarer ist die Praxis in Bezug auf mehrdimensionale und intersektionale Formen von Diskriminierung gegen Frauen: solche u.a. aufgrund der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität werden anerkannt.¹⁸ Massnahmen sollen entsprechend Menschen mit Behinderungen, ältere Frauen, armutsbetroffene Frauen und Mädchen wie auch geflüchtete und migrierte Frauen berücksichtigen.¹⁹

Mit der CEDAW verpflichten sich die Vertragsstaaten gem. Art. 5 CEDAW alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um Vorurteile zu beseitigen und Vorstellungen von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung zu erreichen. Ebenfalls werden Massnahmen im Bereich der Bildung (Art. 10 CEDAW), des Berufslebens (Art. 11 CEDAW) und des Gesundheitswesens (Art. 12 CEDAW), die der Gleichstellung und nicht-Diskriminierung von Frauen – was eben im aktuellen Verständnis des Übereinkommens zweifellos intergeschlechtliche und trans Frauen umfasst – gefordert. Die CEDAW hält sodann auch explizit fest, dass «zeitweilige Sondermassnahmen (...) zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau» nicht als Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens gelten (Art. 4 Abs. 1 CEDAW).

¹⁶ CEDAW, Committee, General recommendation No. 37, 2018, on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change

¹⁷ CEDAW, Committee, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Switzerland, CEDAW/C/CHE/CO/4-5, § 39 c.

¹⁸ CEDAW, Committee, General recommendation No. 27 on older women and protection of their human rights, CEDAW/C/GC/27, § 13.

¹⁹ Z.B. General recommendation No. 39, 2022, on the rights of Indigenous women and girls. Ziff. 23.

b) UN-Pakt I und UN-Pakt II

Dieses umfassendere Verständnis von Geschlecht ist in der jüngeren Auslegung der im **UN-Pakt I** enthaltenen Verpflichtung zur Gleichberechtigung von Mann und Frau wiederzufinden. Auch in Bezug auf den **UN-Pakt II** legt der zuständige Menschenrechtsausschuss den Begriff «Geschlecht» so aus, dass auch die sexuelle Orientierung miterfasst ist (O’Flaherty, 2022, S. 311 mit weiteren Hinweisen). Die für die Überwachung der Umsetzung der beiden UN-Pakte zuständigen Ausschüsse haben verschiedentlich festgehalten, dass auch Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität und der Geschlechtsmerkmale nicht mit den jeweiligen Konventionen vereinbar sind.²⁰ Zu erwähnen ist, dass Art. 26 UN-Pakt II die Verpflichtung der Staaten vorsieht, jede Diskriminierung per Gesetz zu verbieten und alle Menschen gegen jede Diskriminierung, u.a. auch aufgrund des Geschlechts oder des sonstigen Status wirksamen Schutz zu gewährleisten. Die Schweiz hat bezüglich dieser Norm jedoch den folgenden Vorbehalt, dass «(d)ie Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und ihr Anspruch ohne Diskriminierung auf gleichen Schutz durch das Gesetz (...) nur in Verbindung mit anderen in diesem Pakt enthaltenen Rechten gewährleistet (werden).»

c) UN-Behindertenrechtskonvention

Gemäss Art. 5 Abs. 2 der **UN-Behindertenrechtskonvention (BRK)** sollen Vertragsstaaten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung verbieten. Menschen mit Behinderungen soll der gleiche und wirksame rechtliche Schutz vor Diskriminierungen, «gleichviel aus welchen Gründen», garantiert werden. Damit bietet die BRK Anknüpfungspunkte um auch intersektionale Diskriminierungen zu erfassen. Art. 6 BRK weist darauf hin, dass «Frauen und Mädchen mit Behinderungen mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt sind» und ist somit die erste internationale Menschenrechtsnorm, welche den Begriff Mehrfachdiskriminierung explizit verwendet (Eckstein, 2020, 96).

LGBTQIA+ Personen mit Behinderungen sind in ihrer Lebenswirklichkeit von intersektionalen Diskriminierungen betroffen. Beispielsweise wenn die Transidentität oder gleichgeschlechtliche sexuelle Orientierung bei Personen mit kognitiven Behinderungen weniger ernst genommen werden als bei Personen ohne Behinderung oder bei Personen mit Behinderung, die cis und hetero sexuell sind (vgl. Eckstein, 2020, 89). Es stellt sich daher besonders die Frage, inwiefern LGBTQIA+ Personen mit Behinderung von diesem Schutz der BRK erfasst sind.

Es finden sich in der Praxis des für die Überwachung der Umsetzung der BRK zuständigen Ausschusses sowohl in Bezug auf Art. 5 als auch Art. 6 BRK Bezüge zu Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität und sexuellen Orientierung. Zu den «Frauen mit Behinderung» werden – anlehnnenden an die CEDAW-Praxis – lesbische, bisexuelle und trans Frauen sowie intergeschlechtliche Menschen gezählt.²¹ Bezuglich Art. 5 Abs. 2 BRK und dem Teilsatz

²⁰ Z.B. Human Rights Committee, G. v. Australia, CCPR/C/119/D/2172/2012, § 7.14 (bezüglich der Weigerung einer trans Person eine der Geschlechtsidentität entsprechende Geburtsurkunde auszustellen); CESCR, General Comment 22, E/C.12/GC/20, § 32; CESCR, General Comment 22, E/C.12/GC/22, § 23; CESCR, General Comment 23, E/C.12/GC/23, § 31; siehe auch: O’Flaherty, 2022, S. 310 f.)

²¹ CRPD/C/GC/3, § 5.

«gleichviel aus welchen Gründen» hielt der Ausschuss fest, dass unter anderem der Geschlechtsausdruck ein Grund für (verbotene) intersektionale Diskriminierungen von Menschen mit Behinderung sein kann.²² Dabei ist zu betonen, dass gemäss BRK Diskriminierungen von Menschen mit Behinderung «on all grounds» – aus allen Gründen – und ihre intersektionalen Bezüge, berücksichtigt werden müssen,²³ womit hier auch schwule, bisexuelle und trans Männer miterfasst sind. In Bezug auf intergeschlechtliche Personen hingegen wird zumindest teilweise festgehalten, es irritiere, wenn diese begrifflich unter «Frauen und Mädchen» zugeordnet würden. Überzeugender sei es, den Anspruch auf Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung von intergeschlechtlichen Personen mit Behinderungen unter Art. 2 BRK zu erfassen vgl. Voithofer, N 67 zu Art. 6 BRK). Aber umstritten, dass (alle) intergeschlechtlichen Personen unter dem Schutz der BRK stehen, wird es nicht. Hingegen findet sich in der Praxis des BRK-Ausschusses bisher keine Hinweise darauf, dass von einem binären Geschlechterverständnis abgerückt würde (Eckstein, 2020, 101).

d) Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Eine zentrale Rolle für die Weiterentwicklung und Anerkennung der Rechte auf Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung für LGBTQIA+ Personen leistet die **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**. Insbesondere die Rechtsprechung rund um das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK) hat die Rechtsstellung von LGBTQIA+ Personen wesentlich beeinflusst. So ist die sexuelle Orientierung und generell die sexuelle Selbstbestimmung als Aspekt des Privatlebens im Sinne von Art. 8 EMRK geschützt (Hotz 2020, 14; Ziegler & Bueno, 2015, 41). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat verschiedentlich erklärt, dass die sexuelle Orientierung ein im Sinne von Art. 14 EMRK geschütztes Merkmal ist. Eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung, die an die sexuelle Orientierung anknüpft, stellt somit eine verbotene Diskriminierung dar. So wird die EMRK beispielsweise verletzt, wenn das Strafrecht unterschiedliche Strafbestimmungen für homo- und heterosexuelle Handlungen mit Minderjährigen aufstellt.²⁴ Dahingegen stellt es keine Verletzung der EMRK dar, wenn das nationale Recht keine gleichgeschlechtliche Ehe zulässt; der Ausschluss aus einer zivilrechtlichen Partnerschaft ist hingegen eine Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) in Verbindung mit Art. 14 EMRK²⁵ (vgl. dazu auch: (Willems, 2024)).

In Bezug auf die Anerkennung der Geschlechtsidentität ist die **Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)** zu Art. 8 EMRK ebenso bedeutend. So anerkannte der EGMR in der Entscheidung Christine Goodwin ./ UK²⁶, dass eine staatliche

²² CRPD/C/GC/6, § 21.

²³ CRPD/C/GC/6, § 21.

²⁴ EGMR, Urteil Santon Cuoto ./ Portugal, Appl. No. 31874/07 v. 21.09.2007

²⁵ EGMR, Urteil Vallianatos u.a. ./ Griechenland, Appl. No. 29381/09 und 32684/09 v. 07.11.2013,

²⁶ v. 11.07.2002, Appl. Nr. 28957/95.

Pflicht zur Anerkennung der Geschlechtsidentität besteht, die sich aus dem Recht auf Achtung des Privatlebens ergibt. Dazu gehört, dass eine Möglichkeit zur amtlichen Anerkennung der Geschlechtsidentität und entsprechend eine Möglichkeit zur Änderung des Vornamens und des amtlichen Geschlechts gegeben sein muss. Was zulässige Voraussetzungen für die Änderung des amtlichen Geschlechtseintrags sind, wurde durch den EGMR in mehreren Urteilen bis hin zum Urteil A.P. Garçon u. Nicot ./ Frankreich²⁷ präzisiert. In diesem Urteil hielt der EGMR fest, dass für die Änderung des amtlichen Geschlechts keine körperlichen Eingriffe – weder hormonelle noch chirurgische – vorausgesetzt werden dürfen. Bis zur Einführung der erleichterten Änderung des amtlichen Geschlechts in Art. 30b ZGB (vgl. unten 2.1.5a) war die Praxis in der Schweiz kantonal und auch im Kanton Zürich teilweise von Gericht zu Gericht unterschiedlich und entsprach längst nicht überall der Rechtsprechung des EGMR. Mit der bundesrechtlichen Neuerung in Art. 30b ZGB wurde dies behoben.

In Bezug auf intergeschlechtliche und non-binäre Personen ist jedoch festzustellen, dass aus der EMRK – gemäss aktuellem Stand der Rechtsprechung – keine Pflicht für die Mitgliedstaaten besteht, nebst «männlich» und «weiblich» einen weiteren Geschlechtseintrag wie z.B. «neutral» oder «intersex» vorzusehen. Eine entsprechende Beschwerde einer intergeschlechtlichen Person wurde vom EGMR mit Hinweis auf den in dieser Frage noch fehlenden Konsens unter den Mitgliedstaaten und den sich daraus ergebenen weiten Handlungsspielraum abgelehnt.²⁸

e) Istanbul-Konvention

Als erster Menschenrechtsvertrag überhaupt, erwähnt das ***Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)*** die sexuelle Orientierung (sexuelle Ausrichtung) und die Geschlechtsidentität explizit als Diskriminierungsmerkmale: Art. 4 hält fest, dass die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen zur Förderung und zum Schutz des Rechts jeder Person, insbesondere von Frauen, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich frei von Gewalt zu leben, zu treffen sind (Art. 4 Abs. 1). Diese Massnahmen sind ohne jegliche Diskriminierung, insbesondere wegen des biologischen oder sozialen Geschlechts, der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität durchzuführen (Art. 4 Abs. 3 Istanbul-Konvention, vgl. Grohsman et al., 2014, S. 14; Hotz 2020, S. 15). Aufgrund dieses mehrdimensionalen Verständnisses von Geschlecht ist grundsätzlich festzuhalten, dass die Istanbul-Konvention auch trans Frauen und generell Personen, die sich als weiblich identifizieren, erfasst. Massnahmen zum Schutz vor häuslicher Gewalt sind also gegenüber allen Personen zu ergreifen. Massnahmen gegen Gewalt gegen Frauen dürfen sich nicht auf cis Frauen beschränken (Mahon et al., 2021, S. 19).

²⁷ v. 06.04.2017, Appl. Nr. 79885/12, 52471/13 u. 52596/13.

²⁸ EGMR Urteil Y ./ Frankreich v. 31.01.2023, Appl. Nr. 76888/17.

f) Yogyakarta Principles

Nebst den soeben beschriebenen für die Schweiz verbindlichen – und entsprechend der föderalen Kompetenzteilung teilweise auf kantonaler Ebene umzusetzenden – internationalen Normen, sind ergänzend die ***Yogyakarta Principles über die Anwendung der internationalen Menschenrechte in Bezug auf sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität*** zu erwähnen. Diese formulieren Konkretisierungen anerkannter Rechtsgrundsätze in Bezug auf die Nicht-Diskriminierung und Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen. Die Yogyakarta Principles sind zwar nicht verbindliches Völkerrecht, geniessen aber aufgrund ihrer Erarbeitung durch internationale Menschenrechtsexpert:innen eine hohe Autorität und werden teilweise in der Rechtsprechung zur Auslegung verbindlicher Menschenrechte herangezogen, nicht zuletzt auch vom EGMR (siehe O'Flaherty, 2022, S. 317 m.w.H.). Damit tragen die Yogyakarta Prinzipien zu einem gemeinsamen und umfassenden Verständnis der Menschenrechte von LGBTQIA+ Personen bei (Hotz, 2020, S. 13).

g) Zwischenfazit

Somit kann zusammengefasst werden, dass LGBTQIA+ Personen von diesen für die Schweiz verbindlichen internationalen Normen miterfasst sind (so auch: O'Flaherty, 2022, S. 313; Hotz, 2020, S. 13). Dies ist gemäss Hotz (2020, S. 13) unbestritten. Die Ausprägung des Schutzes ist jedoch unterschiedlich. Während in Bezug auf die sexuelle Orientierung der Schutz unter jeder der betrachteten Konventionen gegeben ist, ist die Situation für trans- und intergeschlechtliche Personen komplexer. Die Transidentität ist zwar auch ein Aspekt des menschenrechtlich geschützten Privatlebens und daraus lässt sich etwa die staatliche Pflicht zur Anpassung amtlicher Dokumente an die Geschlechtsidentität einer Person ableiten. Jedoch für non-binäre Personen, seien sie inter- oder endogeschlechtlich, eröffnen sich Schutzlücken. So ist keine menschenrechtliche Pflicht auszumachen, eine non-binäre Geschlechtsidentität explizit anzuerkennen.

2.1.2 Verankerung auf Bundesebene

a) Bundesverfassung

Im Sinne der **Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)** ist eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung einer Diskriminierung aufgrund der Lebensform gem. Art. 8 Abs. 2 BV gleichzusetzen. Entsprechend sind lesbische, schwule und bisexuelle Personen vor Diskriminierungen zu schützen und gleichberechtigt mit Heterosexuellen zu behandeln (Hotz 2020, 12 f. mit weiteren Hinweisen). Diese Zuordnung der sexuellen Orientierung zum Merkmal «Lebensform» wird teilweise auch hinterfragt.²⁹ Wobei nicht

²⁹ Siehe zur Entstehungsgeschichte, die zeigt, dass unter «Lebensform» v.a. das Leben in einer gleichgeschlechtlichen Partnerschaft (ähnlich wie das Leben wie in einem Konkubinat) im Gegensatz zum Leben in einer Ehe oder einer heterosexuellen Beziehung gemeint war: BSK-BV, Waldmann, N 77 zu Art. 8 BV und auf die Aufnahme der «sexuellen Orientierung» auch darum verzichtet wurde, weil man davon ausging, dass dies die Bürger:innen irritieren könnte: Hotz, 2020, S. 13)

bestritten wird, dass es sich bei der sexuellen Orientierung um ein sensibles Merkmal handelt, welches nicht Anknüpfungspunkt für Ungleichbehandlungen sein soll.

Weiter ist unbestritten, dass die sexuelle Orientierung ein geschützter Aspekt der Persönlichkeitsentfaltung ist und unter den grundrechtlichen Schutz der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Privatsphäre nach Art. 13 BV fällt (Hotz, 2020, 13; Ziegler & Bueno, 2015, 41).

Die Geschlechtsidentität wird i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV als Aspekt des Geschlechts gesehen und somit sind Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität als Geschlechterdiskriminierung zu beurteilen. Auch Diskriminierungen aufgrund von Intergeschlechtlichkeit sind als Diskriminierungen aufgrund des Merkmals «Geschlecht» i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV zu verstehen (BGE 145 II 153, E. 4.3.6).

b) Gleichstellungsgesetz

Art. 8 Abs. 3 BV bildet die verfassungsrechtliche Grundlage für das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (Gleichstellungsgesetzt, GIG)³⁰ und die Umsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen, sowie den Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Das GIG verbietet Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Arbeitsleben in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen in Bund, Kanton und Gemeinden sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen (vgl. Art. 2 und 3 GIG). Inwiefern LGBTQIA+ Personen vom Schutz des GIG erfasst sind, hatte das Bundesgericht in BGE 145 II 153 (2019) zu klären. Dabei hat das Bundesgericht entschieden, dass eine Person, die wegen ihrer **sexuellen Orientierung** im Arbeitsleben diskriminiert wurde, sich nicht auf das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann stützen kann.

Begründet hat dies das Bundesgericht damit, dass das GIG nur vor ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen «aufgrund des Geschlechts» schütze. Dies setze voraus, dass ausschliesslich oder überwiegend Angehörige eines bestimmten Geschlechts von einer bestimmten Regelung benachteiligt werden. Wenn lediglich die sexuelle Orientierung als Grund für eine Nichtenstellung genannt werde, sei dies gerade nicht der Fall – homosexuelle Frauen und Männer wären gleichermassen betroffen. Anders wäre es jedoch, wenn homosexuelle Frauen, nicht aber homosexuelle Männer (oder umgekehrt) angestellt würden (BGE 145 II 253, E. 4.1). Das Bundesgericht setzte sich in diesem Entscheid auch mit der Debatte in der (juristischen) Literatur auseinander, in welcher verschiedentlich die Meinung vertreten wird, das Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts sei als Diskriminierungsverbot infolge Abweichungen von Gendernormen zu verstehen. Daher sei Homo- und Bisexualität ein unter diesem Merkmal geschützter Status, denn homo- und bisexuelle Menschen erfüllten die Rolle, die «ihnen nach konservativem Geschlechtsverständnis zugeschrieben werde» nicht und sie erfüllten entsprechend die Erwartungen, die an einen «richtigen Mann» oder eine «richtige Frau» gestellt würden, nicht (siehe BGE 145 II 253, E. 4.4.1. mit Hinweisen auf die entsprechenden Lehrmeinungen). Das Bundesgericht schloss sich jedoch der anderen Lehrmeinung an, nach welcher eben eine besondere «Geschlechtsspezifität» gegeben sein muss. Angehörige eines Geschlechts

³⁰ vom 24. März 1995, SR 151.1

müssen überproportional oder ausschliesslich von einer Massnahme betroffen sind. Des Weiteren wird damit argumentiert, dass der Wille des Verfassungsgebers gewesen sei, Homosexuelle nicht aufgrund ihres «Geschlechts», sondern aufgrund ihrer «Lebensform» i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV vor Diskriminierungen zu schützen (BGE 145 II 253, E. 4.5.1).³¹

Im selben Entscheid hielt das Bundesgericht jedoch fest, dass eine Diskriminierung aufgrund der **Geschlechtsidentität** (Intergeschlechtlichkeit und Transidentität) unter das Kriterium «Geschlecht» subsumiert werden könne (BGE 145 II 153, E.4.3.6). Eine Person, die also Opfer einer diskriminierenden Ungleichbehandlung aufgrund ihrer Geschlechtsidentität geworden ist, kann sich entsprechend auf das GIG stützen (Recher, 2015, N 183 ff). Dies ist in der juristischen Lehre zur Auslegung des GIG unbestritten (Rosenthal, 2022, S. 16, m.w.H. in Fn. 106) und entspricht sodann auch der (bekannten) Praxis der Schlichtungsbehörden zur Anwendung des GIG in Fällen von Geschlechterdiskriminierung im Erwerbsleben (vgl. die Fälle unter dem Stichwort «Transidentität» auf www.gleichstellungsgesetz.ch, besucht am 13.12.2024).

2.1.3 Grundlagen im kantonalen Recht des Kantons Zürich

a) Kantonsverfassung

Der Kanton Zürich ist verpflichtet die erläuterten Normen des Bundesrechts, wozu auch die internationalen Normen gehören, umzusetzen. Zudem ist es dem Kanton Zürich auch untersagt, diesen Normen entgegenstehende zu erlassen, respektive blieben solche Normen wirkungslos (vgl. Art. 49 BV).

Die Verfassung des Kantons Zürich (KV ZH) enthält in Art. 11 Abs. 2 KV ZH ein Diskriminierungsverbot, welches trotz der grundsätzlichen Geltung von Art. 8 Abs. 2 BV hervorzuheben ist, da das Merkmal der sexuellen Orientierung in dieser Norm explizit genannt wird. Damit wollte die kantonale Verfassungsgeberin dem Anliegen gerecht werden, «eine Minderheit, die lange im Dunkeln des Tabus lag, hier zu nennen und auch gesellschaftsfähig zu machen» (Biaggini, 2007, N 28 zu Art. 11 KV ZH m.w.H.). Da, wie oben erläutert, Art. 8 Abs. 2 BV auch Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung verbietet, wird damit der Diskriminierungsschutz für LGBTIAQ+ Personen nicht weiter gefasst als in der BV (Biaggini, 2007, N 29 zu Art. 11 KV ZH).

Nebst dieser Verdeutlichung des Diskriminierungsverbots, hält Art. 11 Abs. 5 KV ZH fest, dass Fördermassnahmen zu Gunsten von Benachteiligten zur tatsächlichen Gleichstellung zulässig sind. Diese Norm findet keine Entsprechung in der Bundesverfassung (vgl. Biaggini, 2007, N 1 zu Art. 11 KV ZH), erinnert aber an Art. 4 Abs. 1 CEDAW, wo zeitweilige Sondermassnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der de-facto-Gleichberechtigung nicht als Diskriminierung gelten sollen. Insofern kann bereits festgehalten werden, dass auch aufgrund des übergeordneten Rechts, «Fördermassnahmen zu Gunsten von Benachteiligten» nicht nur zulässig sind,

³¹ Zur Kritik an diesem Entscheid siehe: Rosenthal, 2022

sonderne die Kantone dazu sogar verpflichtet sind (vgl. auch nachfolgend 3.1.4 – staatliche Verpflichtungen).

Die Zulässigkeit einer Fördermassnahme lässt sich jedoch nicht einfach von (kantons-)verfassungswegen pauschal festhalten, sondern ist jeweils auch nach Massgabe des übergeordneten Bundes- und Völkerrechts zu prüfen. Gemäss der CEDAW dürfen Massnahmen beispielsweise nicht weitergeführt werden, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind (vgl. Art. 4 CEDAW). Zudem haben sich auch Fördermassnahmen – wie alles staatliches Handeln – am Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu orientieren (Art. 5 Abs. 2 BV) und dürfen das allgemeine Gleichheitsgebot nicht übermässig beeinträchtigen (Biaggini, 2007, N 45 zu Art. 11 KV ZH). Dennoch kann diese Bestimmung in der KV ZH als deutliches Zeichen dafür gewertet werden, dass aktive Fördermassnahmen im Kantonen Zürich im Grundsatz positiv und wohlwollend begegnet werden soll. Eine Verpflichtung (mehr) Fördermassnahmen zu ergreifen, als bundes- und völkerrechtlich geboten, lässt sich daraus jedoch kaum ableiten. Erwähnenswert ist dennoch, dass die KV ZH Fördermassnahmen für «Benachteiligte» zulässt und nicht nur für Frauen. Somit sind auch Fördermassnahmen für die LGBTQIA+ Community zur Erreichung der tatsächlichen Gleichstellung – unter Berücksichtigung der eben erwähnten Schranken – zulässig und wären entsprechend nicht als Diskriminierung anzusehen. Ebenfalls können so Fördermassnahmen auch gezielter intersektionalen und mehrfachen Diskriminierungen begegnen.

b) Kantonal gesetzliche Normen des Kantons Zürich

Der Kanton Zürich regelte mit dem Einführungsgesetz zum Gleichstellungsgesetz (aEG GIG) den Vollzug des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Mann und Frau (GIG). Mit der Einführung der eidgenössischen Zivilprozessordnung wurde das aEG GIG aufgehoben und die Regeln betreffend das Schlichtungsverfahren gemäss GIG ins Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) des Kantons Zürichs überführt. Über die Ordnung des Schlichtungsverfahrens hinausgehende Regelungen zur Umsetzung der sich aus dem übergeordneten Recht ergebenden Auftrag, Massnahmen zur Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter zu ergreifen, sind demnach im Kanton Zürich nicht vorhanden. Dies wird in anderen Kantonen, wie in Kapitel 2.3.6 näher betrachtet wird, in einem spezifischen kantonalen Erlass konkretisiert.

2.1.4 Staatliche Verpflichtungen aus den Menschen- und Grundrechten

a) Allgemeines

Jedes Grund- und Menschenrecht beinhaltet verschiedene Verpflichtungsdimensionen.³² Das heisst den Staat, als Adressat der Grund- und Menschenrechte, treffen:

1. Unterlassungspflichten (obligations to respect)³³

³² Dieser Abschnitt stützt sich weitgehend auf Abbas et al. 2020, S. 21 ff.

³³ Diese werden teilweise auch Achtungspflichten genannt, siehe z. B. Zünd, 2013.

2. Schutzpflichten (obligations to protect)
3. Gewährleistungspflichten (obligations to fulfill)³⁴

Grund- und Menschenrechte werden also nicht mehr nur als Abwehrrechte gesehen, die den Staat lediglich verpflichten, nicht in die Rechte der Einzelnen einzugreifen (negative Verpflichtungen, die sich in den Unterlassungspflichten äussern), sondern es ist anerkannt, dass sich positive Pflichten für den Staat ergeben. Einerseits hat er durch die Verwirklichung der Schutzpflichten dafür zu sorgen, dass die Grund- und Menschenrechte vor Übergriffen von Privaten geschützt werden (Schutzpflichten). Andererseits verpflichten die Gewährleistungspflichten den Staat, sicherzustellen, dass die Grund- und Menschenrechte für die Berechtigten in möglichst umfassender Weise zur Realität werden (Kälin & Künzli 2019, N 3.114). Damit wird der Staat einerseits zum Erbringen von Leistungen im engeren Sinne (Geld, Güter oder Dienstleistungen) und auch zur Schaffung von ressourcenabhängigen Strukturen verpflichtet. Die Gewährleistungspflichten zielen auf die Verwirklichung einer Garantie ab und auf die Schaffung der tatsächlichen Voraussetzungen zur Ausübung der Garantien (Kälin & Künzli, 2019, N 3.117.). Mit den geeigneten Mitteln soll eine möglichst diskriminierungsfreie Gesellschaft erreicht werden (Pärli, 2014, 42).

Als Beispiel für die Unterlassungspflichten kann etwa gelten, dass der Staat nicht selbst ein geschlechterdiskriminierendes Lohnsystem anwenden darf. Mit der Erweiterung der Anti-Rassismus-Strafnorm gem. Art. 261^{bis} StGB um das Merkmal der «sexuellen Orientierung», die per 1. Juli 2020 in Kraft getreten ist, leistet die Bundesgesetzgeberin einen Beitrag zur Erfüllung der Schutzpflichten (siehe dazu ausführlicher 3.2.1). Dies, da nun auch ein diskriminierendes Verhalten von Privaten geahndet werden kann. Ein typisches Beispiel für die Umsetzung der Gewährleistungspflichten können die Aktivitäten von kantonalen Fachstellen für die Gleichstellung darstellen: Sie klären auf und führen Projekte zur Erreichung der tatsächlichen Gleichstellung (der Geschlechter und/oder von LGBTQIA+ Personen) durch, welche auch den Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen bedingen.

b) Gewährleistungspflichten des Kantons im Fokus

Die Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten richten sich auch an die Kantone. Die Kantone können nicht darauf vertrauen, dass (genügend) bündesrechtliche Massnahmen ergriffen werden, zumal an der grundsätzlichen bündesrechtlichen Kompetenzordnung durch die Menschenrechtsübereinkommen nichts geändert wird (Wyttensbach, 2017, S. 298 ff.; Zimmermann, 2023, S. 220; Abbas et. al. 2020, S. 22). Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang das Bundesgerichtsurteil BGE 137 I 305³⁵: in diesem Urteil aus dem Jahr 2011 hielt das Bundesgericht fest, dass der Auftrag zur tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann aus Art 8 Abs. 3 BV in Verbindung mit den gleichgerichteten Verpflichtungen aus der CEDAW «gewisse institutionelle und organisatorische Vorkehrungen» voraussetze (BGE 137 I 305, E. 5).

³⁴ Diese werden teilweise auch Erfüllungspflichten genannt, siehe z. B. Zünd 2013; siehe zum Ganzen: Zünd 2013: 1354 f. sowie explizit in Bezug auf Gleichstellungs- und Anti-Diskriminierungsrechte: Pärli, 2014.

³⁵ Vgl. zu diesem auch ausführlich: Naguib Tarek Bedeutung des BGE 137 I 305 für den institutionellen Diskriminierungsschutz auf kantonaler Ebene, AJP 2012, S. 915–933.

So lange der Gleichstellungsauftrag nicht erfüllt sei, seien die Kantone weiterhin verpflichtet zu handeln. D.h. sie müssen tätig werden und vorsehen, wer, wie und mit welchen Mitteln den Gleichstellungsauftrag umsetzt (BGE 137 I 305 E. 5.5).

Insgesamt sind die Schutzpflichten und die Gewährleistungspflichten im vorliegenden Kontext besonders relevant, wenn es darum geht festzustellen, ob staatliche Massnahmen zur Erreichung der tatsächlichen Gleichstellung notwendig und ausreichend sind.

Zudem ist zu wiederholen, dass diese drei Pflichten (Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten) in Anbetracht des sich gewandelten Verständnis von Geschlecht in Bezug auf alle hier untersuchten Merkmale bestehen: sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und körperliche Geschlechtsmerkmale (Intergeschlechtlichkeit). Somit müssen Massnahmen zur Gleichstellung auch alle davon betroffenen Gruppen mitdenken.

c) Erfüllung in Zusammenarbeit mit Dritten (Nichtregierungsorganisationen, Private)

Grundsätzlich ist die Gesamtverantwortung zur Erfüllung der menschenrechtlichen Pflichten dem Staat zuzuschreiben. Es handelt sich dabei um eine öffentliche Aufgabe. Teile dieser Aufgabe können an Private übertragen werden, insbesondere im Bereich der Sensibilisierung (vgl. beispielsweise Kanton Basel-Stadt in Abschnitt 2.3.6a). Dies ist aus Sicht der Umsetzung der Gewährleistungspflichten nicht zu beanstanden und kann für die tatsächliche Verwirklichung der Gleichstellung sogar förderlich sein. Nicht selten haben bestehende Nichtregierungsorganisationen ein grosses Netzwerk, sind in der Community verankert und akzeptiert und können auf etablierte Strukturen zurückgreifen. Es ist jedoch im Rahmen dieser angesprochenen Gesamtverantwortung, Aufgabe des Staates, die Koordination wahrzunehmen und in regelmässigem Austausch sicherzustellen, dass die unterstützten Angebote nach wie vor dem aktuellen Stand entsprechen.

2.1.5 Jüngere rechtliche Entwicklungen auf Bundesebene

a) Vereinfachung der Änderung von amtlichem Geschlecht und Vornamen

Art. 30b ZGB ist als wesentlicher Schritt hin zur Umsetzung der Menschenrechte für trans und intergeschlechtliche Personen zu sehen (vgl. die Ausführungen unter 2.1.1d)). Mit der Einführung dieser Norm kann nunmehr «(j)eine Person, die innerlich fest davon überzeugt ist, nicht dem im Personenstandsregister eingetragenen Geschlecht zugehören», gegenüber der Zivilstandsbeamten oder dem Zivilstandsbeamten erklären, dass sie den Eintrag ändern lassen will (Art. 30b Abs. 1 ZGB). Gleichzeitig können ein oder mehrere neue Vornamen in das Personenstandsregister eingetragen werden (Art. 30b Abs. 2 ZGB). Familienrechtliche Verhältnisse (Ehe, Elternschaft, etc.) werden durch die Erklärung nicht berührt (Art. 30b Abs. 3 ZGB). In drei Konstellationen ist die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung erforderlich:

- Die erklärende Person hat das 16. Altersjahr noch nicht vollendet (Art. 30b Abs. 4 Ziff. 1 ZGB).
- Die erklärende Person steht unter umfassender Beistandschaft (Art. 30b Abs. 4 Ziff. 2 ZGB).

- Die Erwachsenenschutzbehörde hat dies angeordnet (Art. 30b Abs. 4 Ziff. 3 ZGB).

Damit wurden einerseits die materiellen Voraussetzungen für eine Änderung des amtlichen Geschlechts und eine gleichzeitige Namensänderung vereinheitlicht und andererseits auch das Verfahren vereinfacht und (massiv) vergünstigt. Während früher ein Gesuch beim zuständigen Zivilgericht eingereicht werden musste, was mit Kosten von bis zu CHF 1'000 verbunden war, reicht heute eine einfache Erklärung, welche CHF 75 kostet (Art. 13 ZStGV).

Einschränkend zu erwähnen ist, dass eine vereinfachte Namensänderung nur gemeinsam mit einer Änderung des amtlichen Geschlechts möglich ist. D.h. trans Personen, die zunächst nur den Vornamen ändern wollen und allenfalls erst später das amtliche Geschlecht, profitieren genau so wenig von dieser Gesetzesnovelle wie non-binäre Personen, die nur den Vornamen auf einen geschlechtsneutralen ändern wollen bei Beibehaltung des bisherigen amtlichen Geschlechts. Auch für intergeschlechtliche Menschen wird damit keine vereinfachte Änderung des Vornamens ermöglicht.

Ebenfalls kritisch betrachtet wird, dass Kinder, die das 16. Altersjahr noch nicht vollendet haben, die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung benötigen, da ihnen damit eine selbstbestimmte Entscheidung über ihre Geschlechtsidentität nicht zugetraut wird (Büchler & Schmucki, 2022, S. 7). Zudem war vor der Einführung von Art. 30b ZGB die Änderung des amtlichen Geschlechts auch urteilsfähigen minderjährigen unter 16 Jahren ohne die Zustimmung ihrer gesetzlichen Vertretung möglich (vgl. z.B. Studer & Recher, 2018).

Auch am **grundsätzlichen binären Geschlechtermodell**, welches der schweizerischen Zivilstandsverordnung zu Grunde liegt, wurde mit der Neuerung in Art. 30b ZGB nichts geändert. Daher ist nach einer Geburt eines Kindes mit der Meldung der Geburt innert 3 Tagen auch nach wie vor das Geschlecht des Kindes zu melden (vgl. Art. 35 ZStV), was insbesondere Eltern von intergeschlechtlichen Kindern unter Druck setzt.

Eine **Namensänderung, bei der nicht gleichzeitig das amtliche Geschlecht geändert wird**, ist gemäss Art. 30 ZGB von der «Regierung des Wohnsitzkantons» zu bewilligen, wenn «achtenswerte Gründe» vorliegen. Im Kanton Zürich ist für die Namensänderungen das Gemeindeamt zuständig. Dieses hat den Prozess für die Namensänderung insbesondere für non-binäre Personen vor einigen Jahren stark vereinfacht, was andernorts auch als mögliches Vorbild für andere Kantone genannt wurde, insbesondere da auf ärztliche Zeugnisse und/oder Diagnosen verzichtet wird (Abbas et al., 2020, S. 20). Gerade non-binäre Personen, die das bisherige amtliche Geschlecht beibehalten wollen und lediglich den Vornamen ändern lassen wollen, müssen für die Namensänderung – im Vergleich zur Änderung bei gleichzeitiger Änderung des amtlichen Geschlechts – dennoch mit zusätzlichen administrativen Hürden (Einreichung Auszug aus dem Betreibungsregister und Strafregisterauszug sowie Unterschrift einer medizinischen Fachperson, die den Antrag unterstützt³⁶), mit einem Vielfachen der Kosten (300-600 Franken für die Namensänderung plus die Gebühren für die zusätzlichen Dokumente) und einer längeren Bearbeitungsdauer rechnen. Für ausländische Staatsangehörige

³⁶ Vgl. Kanton Zürich «Gesuchsformular Anpassung Name Geschlechtsidentität», <https://www.zh.ch/de/familie/lebensereignisse/namensaenderung.html#327971832>, besucht am 6.1.2025.

sind die administrativen Hürden teilweise noch höher, da zusätzliche Unterlagen aus dem Heimatstaat verlangt werden. Der Prozess der Namensänderung bleibt in manchen Konstellationen komplex, etwa wenn ausländische Staatsangehörige involviert sind und insbesondere für Asylsuchende, wo insbesondere die Beibringung von (original-) Dokumenten aus dem Herkunftsland problematisch ist.³⁷ Ebenfalls wäre zu prüfen, ob die erhobenen Kosten nach wie vor gerechtfertigt sind, zumal nunmehr die Vornamensänderung bei gleichzeitiger Änderung des amtlichen Geschlechts wesentlich günstiger ist.

Materiell wird sowohl die Änderung des amtlichen Geschlechts als auch diejenige des Vornamens bundesrechtlich geregelt und die Kantone können daher an der Binarität des Geschlechtermodells nichts ändern. Jedoch ist die Umsetzung der jetzigen bundesrechtlichen Regelung die Kompetenz der kantonalen (Zivilstands-) Behörden. Der Abbau bürokratischer Hürden wurde diesbezüglich insbesondere im Zusammenhang mit geflüchteten Menschen mit Status Asylsuchend angeregt (Interview Experte für Rechte von trans Personen).

In der Schweiz wohnhafte ausländische Staatsangehörige mit Aufenthaltstitel haben Zugang zur erleichterten Änderung von amtlichem Geschlecht und Vornamen. Die Änderung des Eintrags im Schweizer Zivilstandsregister führt für diese Personen jedoch nicht zur Änderung der Dokumente des Herkunftslandes. Jedoch ergibt sich aus der Pflicht zur Achtung des Privatlebens für die Schweiz die Verpflichtung beispielsweise auch den Aufenthaltstitel dem in der Schweiz geänderten Eintrag anzupassen (vgl. Art. 8 EMRK und obige Ausführungen unter 2.1.1d). Hierzu wären proaktiveren Informationen seitens der Behörden hilfreich, weil der Prozess diesbezüglich für Betroffene und Behörden gleichermaßen transparent, da nebst dem Zivilstandsamt und dem Gemeindeamt teilweise auch das Staatssekretariat für Migration involviert ist (Interview Experte für Rechte von trans Personen).

b) Öffnung der Ehe für alle und (Stiefkind-)Adoption

Seit 1. Juli 2022 steht nunmehr die zivilrechtliche Ehe auch gleichgeschlechtlichen Paaren offen. Dadurch wurden bestehende Ungleichheiten zwischen der Ehe und der gleichgeschlechtlichen Partnerschaft abgebaut. Seither sind gemeinschaftliche Adoptionen grundsätzlich auch für gleichgeschlechtliche Ehepaare möglich (vgl. Art. 264a ZGB). Gleichgeschlechtliche Partnerschaften, die vor der Einführung der Ehe für alle geschlossen wurden, können in eine Ehe umgewandelt werden; neue gleichgeschlechtliche Partnerschaften können nicht mehr eingegangen werden.

Seit der Einführung der Ehe für alle gilt die Ehefrau der Mutter eines Kindes ab dem Zeitpunkt der Geburt als zweiter Elternteil, wenn das Kind mit einer im Fortpflanzungsmedizingesetz vorgesehenen Methode gezeugt wurde (Art. 255a ZGB). Die Adoption von Kindern, die mit einer privaten Samenspende oder mit anderen im Ausland zulässigen fortpflanzungsmedizinischen

³⁷ Vgl. zum Vorgehen grundsätzlich: Staatssekretariat für Migration, Weisung zur Erfassung und Änderung von Personen Daten im ZEMIS, Bern 2022 (<https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20200701-weis-daten-zemis-d.pdf.download.pdf/20200701-weis-daten-zemis-d.pdf>)

Verfahren (inklusive Leihmutterchaft³⁸) gezeugt wurden, gestaltet sich jedoch voraussetzungsvoll. Insbesondere, dass die adoptionswillige Person das Kind ein Jahr gepflegt haben muss (vgl. Art. 264 Abs. 1 ZGB), führt zu einer längeren Phase, in welcher das Kind nur einen rechtlichen Elternteil hat. Im Juni 2024 hat der Bundesrat in Umsetzung der Motion 22.3382 eine Änderung des Zivilgesetzbuches in Vernehmlassung geschickt, mit welcher die Möglichkeiten zur Stiefkindadoption gerade in solchen Situationen erleichtert werden soll (vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-101589.html>, besucht am 03.02.2025). Dies würde zumindest einige der nach wie vor bestehenden Hürden zur Adoption von Kindern, die «in eine gelebte Paarbeziehung hineingeboren» werden, verbessern (siehe Erläuternder Bericht zur Änderung des Zivilgesetzbuches (Erleichterte Stiefkindadoption), <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/88465.pdf>). Von dieser Änderung würden auch hetero Paare, die Kinder mit privater Samenspende, einer Leihmutterchaft oder anderen im Ausland anerkannter Fortpflanzungsmedizinischer Verfahren bekommen haben, erfasst.

c) Erweiterung von Art. 261^{bis} StGB

Art. 261^{bis} StGB bietet seit dem 1. Juli 2020 strafrechtliche Handlungsmöglichkeiten gegen Diskriminierungen und Aufruf zu Hass gegen Personen oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer sexuellen Orientierung. Die Norm leistet somit nunmehr auch einen Beitrag zur Gleichstellung von lesbischen, schwulen und bisexuellen Personen in der Schweiz. Ursprünglich geht Art. 261^{bis} StGB auf die Ratifizierung der Rassendiskriminierungskonvention zurück. Durch diese verpflichtete sich die Schweiz im innerstaatlichen Recht rassendiskriminierendes Verhalten unter Strafe zu stellen (Musy, 2019, S. 3). Durch diese Norm wird die Menschenwürde und der öffentliche Frieden geschützt (vgl. BGE 133 IV 308, 311, E. 8.2.). Seit der in einer Referendum abgelehnten Erweiterung um das Merkmal der sexuellen Orientierung werden Diskriminierungen und Aufrufe zum Hass aufgrund der «Rasse», Ethnie, Religion und der sexuellen Orientierung unter Strafe gestellt. Konkret werden folgende Handlungen mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bedroht:

- Der öffentliche Aufruf zu Hass oder zu Diskriminierung gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung,
- Das öffentliche Verbreiten von Ideologien, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung dieser Personen oder Personengruppen gerichtet sind,
- Die Organisation und Förderung von oder Teilnahme an Propagandaaktionen mit dem gleichen Ziel,
- Das öffentliche in einer gegen die Menschenwürde verstossende Weise Herabsetzen oder Diskriminieren durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätigkeiten oder in anderer Weise einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder

³⁸ Siehe dazu insbesondere: BGer Urteil 5A_545/2020 v. 7.02.2022 sowie BGE 141 III 328, in welchen jeweils die Anerkennung einer ausländischen Geburtsurkunde, in welcher beide Wunscheltern als Elternteile eingetragen waren, abgelehnt wurden. Somit ist hier nur der Weg der (Stiefkind-)Adoption zur Begründung des Kindsverhältnis zu beiden sozialen Elternteilen offen.

- sexuellen Orientierung oder das Leugnen, grösliche Verharmlosen oder Rechtfertigen aus einem dieser Gründe von Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit,
- Das Verweigern einer von ihm angebotenen Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung,

Auf die ersten drei Tatvarianten wird vorliegend vertiefter im Teil B betreffend Hassrede eingegangen, da damit besonders herabwürdigende Formen von öffentlichen Herabsetzungen erfasst werden. Auf die letzte Tatvariante (Art. 261^{bis} Abs. 5 StGB - Verweigern von Leistungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind) wird nachfolgend eingegangen.

Zunächst ist jedoch auf die kürzlich erfolgte Erweiterung, um das Merkmals sexuelle Orientierung einzugehen: Im Zuge dieser wurde im National- und Ständerat auch **eingehend diskutiert, ob auch das Merkmal «Geschlechtsidentität» in die Strafnorm aufzunehmen** sei. Schliesslich war eine Differenzbereinigung zwischen den Räten nötig, welche damit endete, dass nur das Merkmal der sexuellen Orientierung ergänzt wurde (vgl. Zusammenfassung der Verhandlungen zur Parlamentarischen Initiative Reynard, 13.407 https://www.parlement.ch/de/services/news/Seiten/2024/20241218185814667194158159026_bsd167.aspx, besucht am 19.12.2024; vgl. BBI 2018 3773). Die Ergänzung des Merkmals «Geschlechtsidentität» wurde u.a. mit Hinweis darauf abgelehnt, dass der Begriff der Geschlechtsidentität nicht klar genug sei, um Teil einer Strafbestimmung zu bilden (vgl. Bundesrätin Sommaruga, AB 2018 N 1914).

Somit sind diskriminierende Aussagen gegenüber **trans Personen**, aber auch gegenüber **intergeschlechtlichen Menschen** nicht verboten. D.h. eine Aussage, die bi- und homosexuellen Personen ihr Existenzrecht abspricht, ist strafbar; dieselbe Aussage gegenüber trans und intergeschlechtlichen Personen jedoch nicht. Auch dies verdeutlicht, wie fragmentiert der Diskriminierungsschutz in der Schweiz aktuell ist (vgl. dazu auch nachfolgend: 2.1.6a)

Dasselbe gilt aktuell für Aussagen, die zu Diskriminierung, Gewalt und Hass aufgrund des **Geschlechts** aufrufen – also insbesondere sexistische Äusserungen. Diesbezüglich hat sich jedoch der Ständerat als Zweitrat am 18. Dezember 2024 mit sechs gleich lautenden Parlamentarischen Initiativen einverstanden erklärt, die eine Erweiterung von Art. 261^{bis} StGB um das Merkmal «Geschlecht» fordern und Art. 261^{bis} StGB so zu einer «Anti-Sexismus-Strafnorm»³⁹ erweitern soll. Diesbezüglich wird mitzuverfolgen sein, welche Definition von Geschlecht die Räte dieser Erweiterung bei der Ausarbeitung der gesetzlichen Umsetzung zugrunde legen wollen. Wie oben erläutert (2.1.1), wird Geschlecht in internationalen Übereinkommen unterschieden umfassender als das «biologische», bei Geburt zugewiesene, Geschlecht verstanden. Auch gem. Gleichstellungsgesetz (GIG) umfasst die Geschlechterdiskriminierung eine Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität. D.h. je nach Auslegung wird die Erweiterung von Art. 261^{bis} StGB auch zu einer Erweiterung des Schutzes auf trans und allenfalls auch intergeschlechtliche Personen führen. Mit Blick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz

³⁹ Vgl. SDA-Meldung v. 18.12.2024: https://www.parlement.ch/de/services/news/Seiten/2024/20241218185814667194158159026_bsd167.aspx

und der darin, wie auch im GIG enthaltenen Auslegung des Begriffs «Geschlecht» wäre es kaum zu rechtfertigen, trans und intergeschlechtliche Personen vom Schutz vor sexistischer Diskriminierung auszuschliessen und der Strafnorm eine rein «biologische» Definition des Begriffs zu Grunde zu legen.

Mit dem unter Strafe stellen der Verweigerung von Leistungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, wird ein Verhalten verboten, welches zu einer segregierten Gesellschaft führen könnte. Es ist demnach verboten jemanden aufgrund seiner sexuellen Orientierung (oder aufgrund seiner «Rasse», Ethnie oder Religion) vom Angebot von Restaurants, Hotels, Transportunternehmen, Schulen, Bibliotheken, Theater, Ausstellungen, Kinos und Schwimmbäder, aber auch Ausschreibungen auf dem Arbeitsstellen- oder Wohnungsmarkt auszuschliessen (vgl. Weder, 2022, N 41a zu Art. 261bis StGB). Die bisherige Praxis zeigt, dass es bei der Anwendung der Norm häufig zu Verfahrenseinstellungen respektive Freisprüchen kommt, da der Nachweis des Vorsatzes schwierig ist. Es müsste nämlich nachgewiesen werden können, dass jemand mit Wissen und Willen die Leistung einer Person gerade wegen der sexuellen Orientierung («Rasse», Ethnie oder Religion) verweigert hat und keine sachlichen Gründe für die Verweigerung bestehen (vgl. Schleimininger Mettler, 2019, N 81 ff. zu Art. 261bis StBG). In diesem Sinne wird besonders nach der Erweiterung um das Merkmal «Geschlecht» auch zu prüfen sein, ob die Schaffung von «Safe-Spaces», sei es z.B. eine «Frauen-Badi» oder ein FLINTA*-Treff, sachlich gerechtfertigt werden kann. Das nationale Parlament könnte dieser Unsicherheit mit der Einführung eines Ausnahmetatbestands begegnen, der vorsieht, dass die Schaffung solcher Schutzzäume nicht strafbar ist (vgl. in diesem Sinne auch die mediale Diskussion nach dem Parlamentsentscheid vom Dezember 2024: <https://www.srf.ch/news/schweiz/entscheid-des-parlaments-sexismus-soll-strafbar-werden-die-wichtigsten-antworten>, besucht am 24.01.2025).

2.1.6 Verbleibende rechtliche Lücken und Herausforderungen

a) Fragmentiertes Antidiskriminierungsrecht: Lücken in privatrechtlichen Verhältnissen, Handlungsmöglichkeiten in öffentlich-rechtlichen Verhältnissen

Da die Schweiz kein allgemeines Gleichbehandlungsgesetz kennt, wie etwa Deutschland, kann das Gleichstellungsrecht in der Schweiz als fragmentiert beschrieben werden, was ebenfalls das oben in Bezug auf den Anwendungsbereich des GIG Ausgeführte verdeutlicht: Während das GIG bei Diskriminierungen von trans Personen im Arbeitsleben grundsätzlich anwendbar ist, werden Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung nicht vom GIG erfasst. Dies führt insbesondere in privatrechtlichen Verhältnissen zu Schutzlücken, zumal hier die Grundrechte nicht direkt wirken, respektive kann in diesen Fällen der Diskriminierungsschutz nur über Normen des allgemeinen Persönlichkeitsschutzes⁴⁰ erreicht werden. Diese Normen werden jedoch nur selten in Gerichtsverfahren angerufen und bleiben in diesem Zusammenhang mehrheitlich wirkungslos (vgl. Kälin & Locher, 2015). Der Bundesrat lehnte es zuletzt 2016 ab, eine umfassende Norm zum Schutz vor Diskriminierungen in privatrechtlichen

⁴⁰ Schutz von Treu und Glauben (Art. 2 ZGB); Art. 27 und 28 ZGB.

Verhältnissen zu erlassen (Bundesrat, 2016, S. 17), sodass zur Zeit der Schutz nicht für alle Personen und nicht in allen Rechtsverhältnissen gleich ausgestaltet ist.

Insofern es sich jedoch dabei um die Regelung von Zivilrecht handelt, liegt es in der Kompetenz des Bundes diese Lücke zu füllen (Art. 122 BV). Man könnte sich zwar unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Zulässigkeit kantonaler Mindestlöhne (BGE 143 I 403) fragen, ob kantonale Normen, die Diskriminierungen im privatrechtlichen Verhältnis, bspw. im Arbeitsverhältnis, explizit verbieten, insofern zulässig sein könnten, als dass sie sozialpolitisch motiviert sind. Aufgrund der bisher klaren Äusserungen in der Lehre, wonach die Kompetenz zum Erlass von Diskriminierungsschutzmassnahmen im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis eine Bundeskompetenz sei (siehe z.B. Pärl, 2009, S. 215), erscheint es zweifelhaft, ob kantonale Normen in diesem Bereich zulässig wären. Vermutungsweise wäre deren Einführung aufgrund dieser Zweifel und nach den Erfahrungen um die Einführung kantonaler Mindestlöhne auch mit längeren Rechtsstreitigkeiten verbunden. Zudem müsste man zum Schluss gelangen, dass der Uneinheitlichkeit des Diskriminierungsrechts damit auch nicht befriedigend entgegengewirkt werden kann, da sich der Diskriminierungsschutz auch so nicht auf alle Rechtsverhältnisse und nicht für alle betroffenen Gruppen ausweiten lässt.

b) Binäres Geschlechterverständnis

Dem Schweizerischen Zivilrecht liegt ein binäres Geschlechterverständnis zu Grunde. Dies ergibt sich aus der oben erwähnten Zivilstandsverordnung, laut derer das Geschlecht im Personenstandsregister zu beurkunden ist und die dafür die zwei Optionen «männlich/weiblich» nennt (Art. 8 lit. b ZStV). Die (rechtliche) Zugehörigkeit zum einen oder anderen zur Verfügung stehenden männlichen bzw. weiblichen Geschlecht spielt in diversen Rechtsverhältnissen nach wie vor eine entscheidende Rolle, z.B. in Bezug auf Elternschaft (siehe dazu ausführlich: (Büchler & Cottier, 2020) oder betreffend der Pflicht Militärdienst zu leisten (vgl. auch BGer Urteil 5A_391/2021 v. 8.6.2023 E. 3.4.2). Insbesondere hielt das Bundesparlament auch im Zuge der Einführung der vereinfachten Änderung des amtlichen Geschlechts in Art. 30b ZGB an der binären Ordnung fest, hat jedoch die Formulierung so gewählt, dass in Zukunft grundsätzlich auch andere Einträge als «männlich» oder «weiblich» möglich sein könnten (siehe zusammenfassend: BGer Urteil 5A_391/2021 v. 8.6.2023). In einem Fall, in welchem das Bundesgericht zu beurteilen hatte, ob die in Deutschland erfolgte Streichung des Geschlechtseintrags in der Schweiz anerkannt werden muss – was im Ergebnis verneint wurde –, hielt das Gericht fest, es sei «angesichts der schwierigen Lage der Betroffenen» ständig zu überprüfen, ob angemessene gesetzliche Schutzmassnahmen notwendig sind, und wie diese insbesondere auch unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Entwicklung auszusehen haben (BGer Urteil 5A_391/2021 v. 8.6.2023 E.3.7.2).

Auf Bundesebene ist in diesem Sinne auf die laufende Diskussion zur Einführung einer dritten Option – respektive der Möglichkeit zur Streichung des Geschlechtseintrags hinzuweisen. So hat der Bundesrat (2022) noch 2022 in der Beantwortung der Postulate 17.4121 Arslan v. 13.12.2017 und 17.4158 Ruiz v. 14.12.2017 festgehalten, dass er der Ansicht ist, dass die gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine Aufhebung des Geschlechtseintrags oder die Einführung eines dritten Geschlechts noch nicht gegeben sind. Das Recht solle nur

nachvollziehen, was in der Gesellschaft auch akzeptiert werde, und dem allgemeinen Rechts-empfinden entspreche (Bundesrat, 2022, S. 18).

Ungeachtet der laufenden gesellschaftlichen und politischen Debatten zur Einführung eines dritten Geschlechtseintrags, wird dieser Thematik durch die internationalen Entwicklungen und der Anerkennung ausländischer Entscheide eine gewisse Dringlichkeit verliehen.⁴¹ Eine Antwort darauf zu finden, ist in erster Linie Aufgabe des Bundesparlaments, da es sich um Fragen des Zivilrechts handelt (vgl. Art. 122 BV).

Dem Kanton steht es nichtsdestotrotz ohne Weiteres offen, seine Prozesse daraufhin zu prüfen, ob sie inklusiver ausgestaltet werden können. Dies kann schon durch vermeintlich kleine Änderungen geschehen, wie etwa die neutrale Anredeformen zu wählen (z.B. Briefe an Peter Schmid statt an Herr Peter Schmid adressieren) oder auf die Abfrage des (amtlichen) Geschlechts zu verzichten, falls die Angabe nicht gerade notwendig ist, etwa um genau geschlechtsspezifische Diskriminierung nachzeichnen zu können.

c) Geschlechtszuweisende Operationen bei Kindern

Ob und in welchen Fällen geschlechtszuweisende Operationen bei Kindern mit einer Variante der Geschlechtsentwicklung, respektive bei intergeschlechtlichen Kindern, zulässig sind, lässt sich aus rechtlicher Sicht gestützt auf allgemeine Normen zum Schutz der körperlichen Integrität und der Ausübung höchstpersönlicher Rechte im Grundsatz beantworten. Insofern handelt es sich hier nicht um eine rechtliche Lücke, wenn es auch einer expliziten rechtlichen Grundlage fehlt. Aufgrund der grossen biographischen Relevanz solcher Eingriffe für Betroffene sowie der anhaltenden Berichte und deutlicher Hinweise (vgl. Abschnitt 2.2.3), dass solche Eingriffe auch bei fehlender medizinischer Notwendigkeit weiterhin vorgenommen werden, wird die rechtliche Situation hier kurz dargestellt.

Medizinische Behandlungen sind ein Eingriff in die auch grundrechtlich geschützte körperliche Integrität (Art. 10 Abs. 2 BV) der betroffenen Person. Solche sind grundsätzlich nur mit einer Einwilligung möglich. Bei der körperlichen Integrität handelt es sich zugleich um ein höchstpersönliches Recht. Höchstpersönliche Rechte werden von urteilsfähigen Personen selbst wahrgenommen (vgl. Art. 19c Abs. 1 ZGB). Ist die betroffene Person noch nicht urteilsfähig, d.h. nicht in der Lage vernunftgemäß zu handeln (vgl. Art. 16 ZGB), werden höchstpersönliche Rechte durch die gesetzliche Vertretung wahrgenommen, es sei denn, ein Recht sei so eng mit der Persönlichkeit verbunden, dass die Vertretung ausgeschlossen ist (vgl. Art. 19c Abs. 2 ZGB). In diesen Fällen spricht man von absolut höchstpersönlichen Rechten, die vertretungsfeindlich sind. In Bezug auf geschlechtszuweisende Eingriffe an Urteilsunfähigen ist die entscheidende Frage, ob es sich dabei um ein absolut höchstpersönliches Recht handelt und somit auch die gesetzliche Vertretung nicht gültig in einen solchen Eingriff einwilligen kann. Die juristische Lehre, die sich vertieft mit dieser Thematik beschäftigt hat, rechnet geschlechtszuweisende Eingriffe bei Varianten der Geschlechtsentwicklung den absolut

⁴¹ In diesem Sinne auch der Hinweis des Bundesgerichts, dass sich in einem künftigen Fall durchaus die Frage stellen könnte, ob das Bundesparlament dazu einzuladen sei, die fraglichen Bestimmungen zu ändern (BGer Urteil 5A-391/2021 v. 8.6.2023, E. 3.7.2)

höchstpersönlichen Rechten zu (Werlen, 2014). Die Yogyakarta Principles fordern entsprechend ein Verbot erzwungener genital-«normalisierender» Operationen (Principle 10).

Differenziert zu betrachten sind die (wenigen) Fälle, in denen ein medizinischer Eingriff unaufschiebbar ist, da das Harnsystem nicht funktionstüchtig ist oder aufgrund einer Variante des Androgenitalen Syndroms ein (lebensbedrohlicher) Salzverlust droht (Recher & Sprecher, 2017, S. 46). Hier sind die erforderlichen medizinischen Schritte im Wohl des Kindes vorzunehmen und eine Einwilligung durch die gesetzliche Vertretung daher nicht nur gültig, sondern geboten.

Jedenfalls muss bei der Entscheidung, ob ein Eingriff vorgenommen wird, das Wohl des Kindes massgeblich sein. Hierzu hält die Nationale Ethikkommission (2012, S. 14) fest, dass Behandlungen, die «allein zum Zweck einer Integration des Kindes in sein familiäres und soziales Umfeld durchgeführt werden», dem Kindwohl widersprechen. Solchen Eingriffen liegt auch keine medizinische Notwendigkeit zu Grunde, sondern die enttäuschte medico-soziale Erwartungshaltung, dass jeder Körper der Geschlechterbinarität entsprechen müsse (Recher & Sprecher, 2017, S. 47). Daher müssen «aus rechtlicher und ethischer Sicht» alle nicht bagatellhaften, geschlechtsbestimmenden Behandlungen, die irreversible Folgen haben, aufgeschoben werden, bis die betreffende Person selbst darüber entscheiden kann (Nationale Ethikkommission, 2012, S. 14 f.).

Die Diskrepanz zwischen den rechtlichen Normen, deren klaren Auslegung in der juristischen Lehre, der deutlichen Stellungnahme der Nationalen Ethikkommission einerseits und der (fortbestehenden) Praxis der operativen Eingriffe und der Tatsache, dass das Hauptanliegen von Organisationen, die für die Rechte von intergeschlechtlichen Personen eintreten, nach wie vor der Verzicht auf solche Eingriffe ohne die freie und informierte Zustimmung der Person selbst ist andererseits (siehe auch: Recher & Sprecher, 2017, S. 47), verdeutlichen einen Handlungsbedarf.

Entsprechend werden umfassende, interdisziplinäre und psychosoziale Unterstützung für intergeschlechtliche Personen und ihr Umfeld gefordert, damit diese mit den Erwartungen des Umfelds besser umgehen können. Zusätzlich sind auch Fachpersonen, die intergeschlechtliche Kinder und ihr Umfeld begleiten, zu schulen und u.a. bezüglich der oben geschilderten (menschen-)rechtlichen Lage aufzuklären. Nebst Gesundheitsfachpersonen sind auch Lehrpersonen entsprechend zu sensibilisieren und zu schulen (Recher & Sprecher, 2017, S. 48).

d) Verbot von Konversionsmassnahmen

Auf nationaler Ebene scheiterten bislang diverse Vorstösse, die die Einführung eines Verbots von Konversionsmassnahmen forderten (u.a. Parlamentarische Initiativen Barile (21.469) und Wyss (21.479), Standesinitiative Basel-Stadt (22.311)). Mit Konversionsmassnahmen – häufig auch Konversionstherapien⁴² genannt – sind umgangssprachliche «Umpolungstherapien»

⁴² Dieser Begriff wird vorliegend nicht verwendet, da unter «Therapie» eine Heilbehandlung, die nach wissenschaftlichen Methoden durchgeführt wird, verstanden wird. Den hier gemeinten Massnahmen geht weder eine

gemeint, die das Ziel verfolgen, die (nicht heterosexuell) sexuelle Orientierung oder die (nicht cis-geschlechtliche) Geschlechtsidentität einer Person zu verändern. Angenommen wurde das Postulat von Siebenthal (21.4474), mit welchem der Bundesrat beauftragt wird, die Verbreitung von Konversionsmassnahmen in der Schweiz zu erheben und die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zu prüfen. Der entsprechende Postulatsbericht ist – soweit ersichtlich – bisher noch nicht veröffentlicht worden.

Das Zürcher Kantonsparlament hat im November 2023 die Motion 183/2021 «Konversionstherapien, diskriminierende Umpolungstherapien für LGBTIQ-Personen verbieten» an den Regierungsrat überwiesen und ihn somit damit beauftragt, eine gesetzliche Grundlage für ein Verbot von solchen Massnahmen auf dem Gebiet des Kantons Zürich zu schaffen.

Mit dem Verbot von Konversionsmassnahmen wird ein (weiterer) Aspekt der Menschenrechte von LGBTQIA+ Personen umgesetzt und staatliche Schutzpflichten wahrgenommen. Die Annahme, die hinter diesen Massnahmen steht, die sexuelle Orientierung oder die Geschlechtsidentität sei etwas frei Gewähltes und insbesondere etwas, was der heterosexuellen/cis-geschlechtlichen Norm anzupassen wäre, spricht LGBTQIA+ Personen ihre Daseinsberechtigung ab und berührt sie im Kern ihrer Persönlichkeit, sodass solche Massnahmen als unmenschliche Behandlung zu betrachten sind; in besonders schweren Fällen besteht das Risiko eines Verstosses gegen das Folterverbot (vgl. Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, Practices of so-called «conversion therapy», 1 May 2020, A/HRC/44/53; Yogyakarta Principle 10).

Als erster Kanton hat der Kanton Neuenburg per 1. August 2023 ein kantonales Verbot von Konversionsmassnahmen eingeführt. Gemäss Art. 9 des Code pénal Neuchâtelois vom 20. November 1940 (312.0) wird mit Busse bestraft, wer Konversionsmassnahmen selbst durchführt, solche organisiert, fördert oder anbietet.

2.2 Situation von LGBTQIA+ Personen in der Schweiz: Manifestation von Herausforderungen in den einzelnen Lebensbereichen

Die Situation von LGBTQIA+ Personen in der Schweiz wird entlang der identifizierten elf Untersuchungsfelder (vgl. 1.4.2a) dargestellt, basierend auf sowohl aktueller wissenschaftlicher Literatur, Berichten und Interviews mit Expert:innen aus Fachstellen, NGOs und staatlichen Organisationen, mit dem Ziel, die spezifischen Herausforderungen von LGBTQIA+ Personen besser zu verstehen.

Die Erfahrungen mit Diskriminierung und Herausforderungen manifestieren sich in den verschiedenen Lebensbereichen (Untersuchungsfeldern) jeweils spezifisch und werden daher gesondert berichtet. Im Folgenden werden spezifische relevante Aspekte und Erfahrungen von LGBTQIA+ Personen im Kontakt mit staatlichen Verwaltungseinrichtungen und bei Behörden,

gesundheitliche Beeinträchtigung voraus, die eines Heileingriffs bedürfte, noch werden sie nach wissenschaftlichen Methoden durchgeführt.

im Sozialwesen und bei der medizinischen Betreuung und Versorgung dargestellt. Weitere relevante Bereiche sind Erfahrungen am Arbeitsplatz und bei der Arbeitssuche, in Schule und Ausbildung, wie auch im Alltag, bspw. beim Sport, oder grundsätzlich beim Aufenthalt im öffentlichen Raum. Die spezifischen Erfahrungen von LGBTQIA+ Personen können sowohl je nach Kontext wie auch hinsichtlich sexueller Orientierung, Beziehungs- oder Familienform und Geschlecht (auch i.S.v. Geschlechtsidentität, -ausdruck, körperliche Geschlechtsmerkmale), wie auch hinsichtlich Alter (allgemein: intersektionale Aspekte) sehr unterschiedlich sein und sich in der jeweiligen Prävalenz abbilden. Diese Heterogenität ist bei der Analyse zu berücksichtigen.

2.2.1 Staatliche Verwaltungseinrichtungen und Behörden, Justiz und Strafvollzug

Steueramt, Einwohnerdienste, Passstelle, Polizei, und Strafverfolgung sind die zentralen Orte, an denen sich der Kontakt zwischen Kanton, bzw. Gemeinde und LGBTQIA+ Personen manifestiert. Herausforderungen im Zusammenhang mit Behörden zeigen sich sowohl strukturell, schriftlich, online oder im persönlichen Kontakt.

Strukturell wurden durch die vereinfachte Änderung des Geschlechtseintrags und der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare bereits positive Veränderungen erreicht. Dennoch bleiben Diskriminierungserfahrungen und Herausforderungen bestehen. Dabei ist insbesondere die fehlende Anerkennung von non-binären Geschlechtsidentitäten zu nennen, die sich in **amtlichen Dokumenten und Ausweisen** abbildet. Im Kontakt mit Behörden zeigt sich dies bei der fehlenden neutralen Option bei der Angabe von Geschlecht auf (Online-)Formularen, bei der Anrede und Verwendung von Pronomen in Briefen, Emails und im persönlichen Gespräch. Misgendering⁴³ ist für die betroffene Person verletzend und wirkt ausschliessend. Da Art. 261^{bis} StGB nur die sexuelle Orientierung schützt, und dies auch nur unter bestimmten Bedingungen, ist die Geschlechtsidentität nicht geschützt. Dies führt unter anderem dazu, dass keine systematische und einheitliche Erfassung von Meldungen, bspw. bei der Polizei oder der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) erfolgt. Dadurch fehlen verlässliche und vergleichbare Zahlen zu Diskriminierung von oder Übergriffen auf LGBTQIA+ Personen.

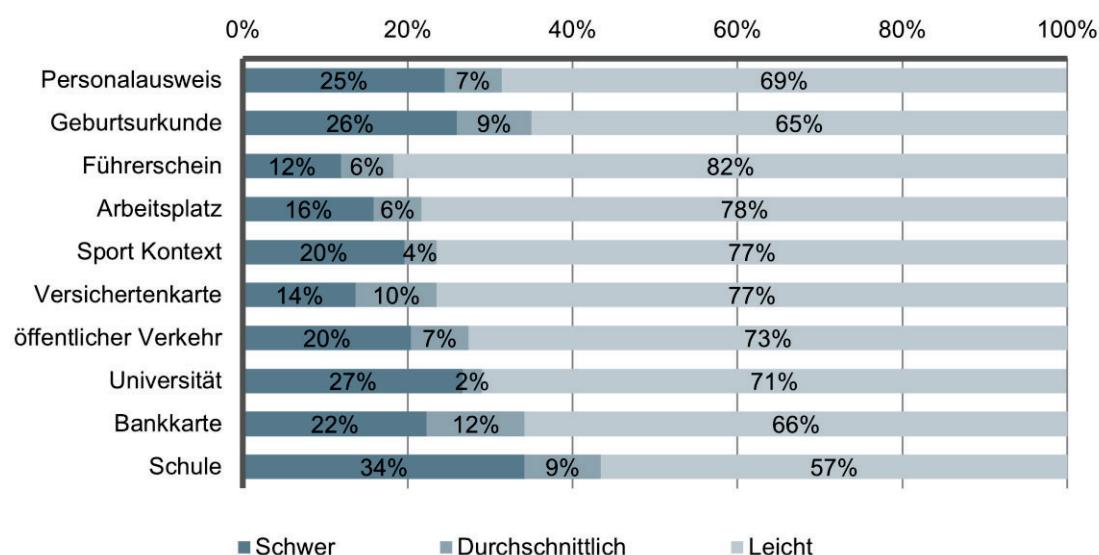
Positiv hervorzuheben sind die **erleichterten Prozesse zur Änderung von amtlichem Geschlecht und Vornamen**. In der Befragung des Swiss LGBTQ+ Panels von 2023 (Eisner & Hässler, 2023) wurde spezifisch nach den Erfahrungen bei der Änderung von Namen und Geschlecht gefragt. Von den 648 teilnehmenden Angehörigen geschlechtlicher Minderheiten berichteten 45.1 %, dass sie ihren Namen und/oder ihren Geschlechtseintrag erfolgreich geändert haben, während 3.4 % dies erfolglos versuchten. Weitere 33.6 % haben die Absicht, ihren Namen und/oder ihren Geschlechtseintrag in Zukunft zu ändern. Nur 3.8 % haben das nicht vor und 14.2 % wählten sonstiges. In der Mehrheit der Fälle wurde das Verfahren, um Namen- und/oder Geschlechtseintrag zu ändern, als «leicht» beurteilt (Personalausweis 69 %, Geburtsurkunde 65 %), in 25 %, bzw. 26 % der Fälle allerdings auch als «schwer», vgl. Abbildung 1-1. Der Bericht des Swiss LGBTQ+ Panels (Eisner & Hässler, 2023, S. 7) weist darauf hin, dass «Personen, die lediglich ihren Namen ändern möchten, ohne ihren Geschlechtseintrag zu

⁴³ Ansprechen einer Person auf eine Weise, die nicht ihrer Geschlechtsidentität entspricht.

verändern, nicht von dem neuen Gesetz profitieren können und stattdessen die verschiedenen kantonalen Gesetze zur Namensänderung durchlaufen müssen. Dabei müssen mehrere Dokumente vorgelegt werden, die den Gebrauch des neuen Namens belegen, was als schwierig empfunden wird, da die meisten Institutionen eine Namensänderung nicht zulassen, bevor eine gesetzliche Namensänderung abgeschlossen ist. Die damit verbundenen Kosten belaufen sich auf 200 bis 600 Schweizer Franken – zusätzlich zu den Gebühren für die Ausweispapiere. Insbesondere für intergeschlechtliche, trans und non-binäre Menschen mit geringem Einkommen werden die Kosten von bis zu 600 Franken als teuer und unerschwinglich empfunden». In den für den vorliegenden Bericht geführten Interviews wird ausserdem betont, dass insbesondere für geflüchtete und non-binäre Menschen zusätzlich zu den hohen Kosten auch der Prozess zur Änderung von Namen und Geschlechtseintrag sehr bürokratisch und intransparent ist.

Die Anpassung von Namen und Geschlecht in weiteren Dokumenten/Institutionen wird von den Personen, die die entsprechenden Dokumente geändert haben, mehrheitlich als «leicht» beurteilt (Führerschein 82 %, Arbeitsplatz 78 %, Sport Kontext 77 %, Versichertenkarte 77 %, öffentlicher Verkehr 73 %, Hochschule 71 %, Bankkarte 66 %, Schule 57 %). Hingegen beurteilten 12 % bis 34 % der Personen diese Prozesse als «schwer». Nur wenige Personen beurteilten sie als «mittel» (vgl. Abbildung 2-1). Auch zeigt allein schon die Anzahl der aufgezählten Stellen, bei denen eine Namensänderung in aller Regel mit einem amtlichen Dokument belegt werden muss, dass der Aufwand für die Betroffenen enorm ist, selbst wenn die Anpassungen reibungslos ablaufen.

Abbildung 2-1: Bewertung der Schwierigkeit von Änderungen des Namens- und/oder Geschlechts für verschiedene Dokumente



(Quelle Eisner & Hässler, 2023, S. 6)

In Bezug auf den **direkten Kontakt mit staatlichen Institutionen** wurde in den Interviews mehrfach spezifisch auf Herausforderungen in den Bereichen **Polizei, Gerichtsbarkeit und Strafvollzug** hingewiesen. Das Personal sei oft zu wenig sensibilisiert, Schulungen würden nicht in allen Polizeikorps oder Standorten obligatorisch angeboten. Fehlende Schulungen können im konkreten Polizeieinsatz zu Unsicherheiten oder übergriffig empfundenen Situationen auf beiden Seiten führen. Als Beispiel wurden Leibesvisitationen genannt, welche für trans oder non-binäre Personen sowie für die beteiligten Polizeibeamt:innen unangenehm sein können, insbesondere wenn die Geschlechtsidentität der betroffenen Person aus Sicht der Beamten unklar ist, bzw. das Aussehen nicht mit dem Namen oder Geschlecht in den Ausweispapieren übereinstimmt. Positiv wurde auf die wertvolle Sensibilisierungsarbeit durch PinkCop und das entsprechende Modul in der polizeilichen Grundausbildung hingewiesen.

Ein gutes Beispiel stellt die Kantonspolizei Bern dar, welche von allen Mitarbeitenden eine obligatorische Absolvierung einer eLearning Schulung zu LGBTQIA+ fordert und dies auch überprüft. Falls entsprechende Weiterbildungen nicht als verbindlich erklärt werden, stehen sie in Konkurrenz zu anderen Weiterbildungen und werden deshalb oft nicht besucht, da sie als weniger dringlich wahrgenommen werden.

Weiter wurde in Interviews auch darauf hingewiesen, dass hohe Gerichts-/Verfahrenskosten den Zugang zum geltenden Recht und damit zur Gerichtsbarkeit für vulnerable Personen einschränken. Im **Justizvollzug / Justizwesen** fehle oft das Wissen im Umgang mit LGBTQIA+ Personen. Geschlechtsspezifische Bedürfnisse würden nicht erkannt und daher nicht einbezogen. Schliesslich stellen auch die geschützte Unterbringung und Betreuung von trans oder non-binären Personen im Strafvollzug eine weitere Herausforderung dar. Insbesondere asylsuchende LGBTQIA+ Personen seien sehr stark von Gewalt betroffen, auch hier sei eine geschützte Unterbringung notwendig (vgl. dazu auch die Empfehlungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe⁴⁴). In der Stadt Zürich sollte die sichere Unterbringung von LGBTQIA+ Asylsuchenden bereits seit 2018 umgesetzt sein.⁴⁵

2.2.2 Sozialwesen Krankenversicherung und Anlaufstellen

Die bereits genannte strukturelle Diskriminierung durch die fehlende Wahrnehmung, Berücksichtigung und Anerkennung von non-binären Geschlechtsidentitäten zeigt sich auch im Kontakt mit Organisationen im Bereich des Sozialwesens (AHV, IV, ALV, RAV, Sozialdienste, etc.) und von Beratungs- und Anlaufstellen (Opferberatung, Berufsberatung, Rechtsberatung, psychosoziale Beratung, etc.). Dadurch fehlt beispielsweise eine systematische Erfassung von Geschlechtsidentität und sexueller Orientierung in der **Opferhilfestatistik** und damit die fehlende Wahrnehmung und Sichtbarkeit von LGBTQIA+ Personen, bzw. deren Bedarf nach Beratung und Unterstützung. Verbunden mit einer geringen oder fehlende Bekanntheit von Anlaufstellen und Angeboten und beschränkten Ressourcen führt dies zu einer Unterversorgung von LGBTQIA+ Personen Hollenstein et al. (2024, S. 93) formulieren es im Bericht zur Bedarfserhebung zur Opferhilfe im Kanton Zürich so: «Damit sich Opfer, Angehörige, Privat- und

⁴⁴ <https://www.fluechtlingshilfe.ch/themen/asy-in-der-schweiz/personen-mit-besonderen-rechten/lgbti-personen-im-asyverfahren>

⁴⁵ <https://queeramnesty.ch/sichere-unterkuenfte-fuer-gefluechtete-lgbti-in-zuerich/>

Fachpersonen aus deren Umfeld bei Bedarf überhaupt an die Opferhilfeinstitutionen (...) müssen sie über die Opferhilfe, ihre Angebote und Leistungen informiert und aufgrund ihrer Werte und Normen in der Lage sein, sich bzw. andere als anspruchsberechtigte Zielgruppe der Opferhilfe zu identifizieren. Dies ist (...) in der breiten (Fach-)Öffentlichkeit nicht durchgehend gegeben». Formuliert wird die «Notwendigkeit, die Opferhilfe und ihre Angebote breiter bekannt zu machen und einen Wertewandel in der Gesellschaft zu fördern, um Vorurteile, die Bagatellisierung von Gewalt und Stigmatisierungen sowie daraus hervorgehende Schwierigkeiten im Zugang zur Opferhilfe abzubauen» (Hollenstein et al., 2024, S. 93).

Die **Armutsbetroffenheit** von LGBTQIA+ Personen ist auch international schlecht erforscht (Boulila 2020). Die LGBTQIA+ Community wird in der öffentlichen Debatte oft als wohlhabend dargestellt, was den Blick für spezifische Betroffenheit trübt. In der Forschung werden jedoch verschiedene armutsrelevante Handlungsfelder angeführt: Bildung und Diskriminierung in der Schule, Wohnungslosigkeit sowie die spezifische Situation von trans Personen. In der Schweiz fehlt es auch an Forschung zu LGBTQIA+ Personen, die von Wohnungslosigkeit betroffen sind. Armutsbetroffenheit während des Erwerbslebens führt zu Altersarmut. Dies bedeutet auch, dass LGBTQIA+ Personen weniger frei in der Auswahl ihrer Pflege sind (vgl. unten). Rückzahlungspflicht der Sozialhilfe sowie Sanktionsinstrumente (bspw. schwarze Listen von Personen, die Krankheits- oder Krankenkassenkosten nicht bezahlt haben) marginalisieren armbetroffene Menschen weiter (Abbas et al., 2020).

In Bezug auf die **Arbeitslosenversicherung** (ALV) zeigen Fuchs et al. (2019), dass diese inzwischen geschlechterblind formuliert ist, dass jedoch auf der Beratungsebene in Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAVs), bei der Beratung und Zuweisung zu Massnahmen starke Geschlechterstereotypen reproduziert werden, indem etwa Frauen die Care-Arbeit zugesprochen und sie teilweise auch in sogenannte frauentytische Programme – Männer hingegen in männertypische Programme – gewiesen werden. Es lässt sich daraus ableiten, dass auch LGBTQIA+ Personen in RAVs besonderen Schwierigkeiten ausgesetzt sein können, wenn sie beispielsweise nicht den binären Strukturen entsprechen.

2.2.3 Gesundheitsversorgung & Betreuung (Spitäler, Kliniken, Wohnheime, Ärzt:innen, Therapeut:innen, Pflege, etc.).

Der Schlussbericht zur Gesundheit von LGBT Personen in der Schweiz (Krüger et al., 2022) gibt einen aktuellen und umfassenden Überblick über die «(Gesundheits-)Bereiche, in denen LGB(T) Menschen im Vergleich zur übrigen Schweizer Bevölkerung ungleiche Gesundheitschancen haben, also schlechter gestellt sind» (Krüger et al., 2022, S. IX). In der Zusammenfassung werden folgende Bereiche dargestellt (für Details verweisen wir auf den vollständigen Bericht):

- Die **psychische Gesundheit** von LGBT Personen in der Schweiz ist deutlich schlechter gegenüber der übrigen Schweizer Bevölkerung mit einer deutlich höheren Prävalenz von Depressionen, Suizidgedanken und Suizidversuchen sowie geringer ausgeprägten sozialen und psychischen Schutzfaktoren. Die Wahrscheinlichkeit von Suizidversuchen, wie auch von Depression, ist viermal höher als in der übrigen Bevölkerung, wobei trans und non-binäre Personen besonders davon betroffen sind (Krüger et al., 2022, S. IX).

- **Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen.** Auch für die Schweiz gilt, dass «viele Schweizer LGBT Personen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung und/oder Geschlechtsidentität Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen ausgesetzt sind (67.6 % mindestens einmal in ihrem Leben). Solche Erfahrungen werden auch in der Gesundheitsversorgung gemacht (26.6 % mindestens einmal in ihrem Leben), wobei trans/non-binäre Personen am stärksten betroffen waren.» (Krüger et al., 2022, S. IX)
- **Verzicht auf Gesundheitsleistungen und Barrieren des Zugangs zur Gesundheitsversorgung.** «Der Anteil von LGBT Personen, die aus mangelndem Vertrauen in die Ärzteschaft, Krankenhäuser etc. auf Gesundheitsleistungen verzichten, ist gegenüber der Schweizer Wohnbevölkerung mehr als doppelt so hoch (16.2 % vs. 6.9 %).» (Krüger et al., 2022, S. IX)
- **Substanzkonsum (Tabak, Alkohol, illegale psychotrope Substanzen).** Gegenüber der übrigen Schweizer Bevölkerung zeigen LGBT Personen «eine (deutlich) höhere Prävalenz des (gesundheitsschädlichen) Konsums psychoaktiver Substanzen. Mit gut einem Drittel bis fast der Hälfte der LGBT Personen liegt etwa der Anteil der Personen, die Tabak rauen, deutlich höher als bei der übrigen Schweizer Bevölkerung (Krüger et al., 2022, S. IX).
- **Sexuelle Gesundheit.** Schwule und bisexuelle Männer sind hinsichtlich HIV und STI vulnerabel. Für trans und non-binäre Personen fehlt im Bereich der sexuellen Gesundheit eine gesicherte Daten- und Studienlage. Die spezifischen Bedürfnisse von lesbischen und bisexuellen Frauen werden oft nicht wahrgenommen oder berücksichtigt (Krüger et al., 2022, S. X).
- **Körperliche Gesundheit.** Trans und non-binäre Personen beurteilten ihren eigenen Gesundheitszustand deutlich schlechter als LGB cis Personen und sind häufiger von chronischen oder langandauernden Krankheiten und Einschränkungen im Alltag durch Gesundheitsprobleme betroffen (Krüger et al., 2022, S. X).

Auf **fehlendes Wissen bei medizinischen, therapeutischen oder betreuenden Fachpersonen** und dem damit verbunden eingeschränkten Zugang zu adäquater Gesundheitsversorgung und Betreuung wird in den Interviews wiederholt hingewiesen. Auch aufgrund fehlender Daten zu Geschlechtsidentität oder sexueller Orientierung in den meisten digitalen Gesundheitssystemen, bzw. weil auch im direkten Kontakt nicht danach gefragt, bzw. die Identität nicht erwähnt wird, sind LGBTQIA+ Personen in Gesundheitsinstitutionen oft unsichtbar. Dies, obwohl sie aufgrund spezifischer Bedürfnisse eine Gruppe mit einem hohen Risiko darstellen, (vgl. oben und Ginaldi & De Martinis, 2024). Entsprechend ist die Versorgung oft nicht auf die spezifischen Bedürfnisse von LGBTQIA+ Personen zugeschnitten (Martinez & Tang, 2024).

(Macedo et al., 2024) untersuchten systematisch die Wirksamkeit von **Ausbildungsinitiativen**, die darauf abzielen, das Wissen, die Einstellung und das Selbstvertrauen von Medizinstudierenden in Bezug auf die Gesundheit von LGBTQIA+ Personen zu verbessern. Die Metaanalyse basiert auf den Daten von mehr als 2'000 Studierenden aus 22 Einzelstudien und zeigt, dass verschiedene Bildungsmassnahmen – Seminare, Rollenspiele und Diskussionen mit LGBTQIA+ Personen – das Selbstvertrauen der Studierenden und ihre Sicherheit im Umgang mit LGBTQIA+ Patienten deutlich verbessern. Die Ergebnisse unterstreichen die

Notwendigkeit, LGBTQIA+ Gesundheitsthemen in die medizinischen Lehrpläne aufzunehmen, um bestehende Wissenslücken zu schliessen und zukünftige Gesundheitsdienstleistende darauf vorzubereiten, den Bedürfnissen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen gerecht zu werden. Die Studie plädiert für aktive Lernmethoden und kontinuierliche Unterstützung, um ein inklusiveres und gerechteres Gesundheitsumfeld zu fördern.

Eingeschränkten Zugang zu adäquater Gesundheitsversorgung und Betreuung. Fehlendes spezifisches Wissen kann eine adäquate (somatische) Behandlung von trans und intergeschlechtlichen Personen einschränken (vgl. die aktuelle Diskussion zu Gendermedizin, die auch im Hinblick auf trans und intergeschlechtliche Personen relevant ist). Erfahrungen mit Stigmatisierung von LGBTQIA+ und insbesondere von trans und intergeschlechtlichen Personen und (oft begründete) Sorgen und Ängste vor Diskriminierung führen zu Zurückhaltung bei der Inanspruchnahme von Leistungen der Gesundheitsversorgung.

Die Gesundheitsversorgung für intergeschlechtliche Personen ist auch mit fortschreitender Entpathologisierung von Varianten der Geschlechtsentwicklung noch immer stark medizinisch dominiert und konzentriert sich oft vorwiegend aufs Säuglings- und Kindesalter. Trotz der vielfach kritisierten Menschenrechtswidrigkeit dieser Praxis werden in der Schweiz teils immer noch geschlechtsverändernde Behandlungen ohne medizinische Notwendigkeit bei intergeschlechtlichen Kindern durchgeführt. Mit chirurgischen Eingriffen oder Hormonbehandlungen wird dabei versucht, eine Annäherung der körperlichen Geschlechtsmerkmale an eines der binären Geschlechter zu erzielen, wobei vor allem das optische Resultat massgebend ist. Als Begründung werden von den behandelnden Fachleuten oft die zu erwartenden sozialen Folgen für die betroffenen Kinder aufgeführt, in der Überzeugung, dass Kinder, deren Körper nicht dem binären Geschlechterverständnis in der Gesellschaft entsprechen, so vor Diskriminierung und Mobbing geschützt werden könnten. Diese Begründung ist gemäss dem aktuellen Forschungsstand unhaltbar und wurde bereits 2012 in einer Stellungnahme der Nationalen Ethikkommission im Bereich Humanmedizin klar zurückgewiesen. Die Betroffenen leiden oft ihr Leben lang unter irreversiblen körperlichen und psychischen Folgeschäden und haben oft auch traumatisierende Erfahrungen gemacht. Organisationen, die sich für die Interessen von intergeschlechtlichen Menschen einsetzen (z.B. der Verein InterAction), sprechen sich klar gegen die Durchführung von solchen geschlechtsverändernden Behandlungen bei Kindern aus. Sie leisten Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit, stellen Informationsmaterialien zur Verfügung und beraten Betroffene. Gramc et al. (2021) weisen auf den Bedarf nach mehr interdisziplinärer Zusammenarbeit bei der Behandlung und Begleitung von intergeschlechtlichen Personen und ihrem Umfeld (z.B. Eltern mit intergeschlechtlichen Kindern) hin. Insbesondere psychologische Fachpersonen sollten besser einbezogen werden. Intergeschlechtliche Personen sollten besseren Zugang zu Beratungs- und Behandlungsangeboten erhalten, auch im Erwachsenenalter.

In **Alters- und Pflegeinstitutionen** fehlt oft das Bewusstsein und die Sensibilisierung für die spezifische Thematik von älteren LGBTQIA+ Personen. Insbesondere fehlt es an sensibilisiertem und spezifisch für den Umgang mit LGBTQIA+ Personen geschultem Personal. In Interviews wird erwähnt, dass der Eintritt in eine Alters- und Pflegeinstitution mit einer Retraumatisierung verbunden sein kann, wenn von Seiten der Leitung, des Personals oder der BewohnerInnen das Verständnis für die spezifische Lebenssituation, bspw. gleichgeschlechtliche Partnerschaft, Identität und Geschlechtsausdruck fehlt. Auch im Hinblick auf Pflege in Institutionen

kann das Wissen und Verständnis für intergeschlechtliche oder durch eine Transition hormonell und operativ angeglichenen Körper und die damit verbunden pflegerischen und medizinischen Massnahmen (bspw. Hormonersatztherapie) fehlen. Jeder Eintritt in eine Alters- oder Pflegeeinrichtung ist für die Betroffenen eine Belastung. Für ältere LGBTQIA+ Personen oder LGBTQIA+ Personen mit einer Behinderung ist daher der Eintritt in eine Alters- oder Pflegeeinrichtung zusätzlich mit grossen Ängsten verbunden, da sich wieder die Frage eines Coming-outs stellt, mit der Unsicherheit wie Personal und Mitbewohnende reagieren werden. Als Zeichen für das fehlende Bewusstsein für die Thematik, bzw. das Setzen anderer Prioritäten kann der Umstand gewertet werden, dass entsprechende Organisationen (bspw. queerAltern Zürich) keine Anfragen für Informationen oder Sensibilisierungsarbeit von Alters- und Pflegeeinrichtungen erhalten. QueerAltern Zürich baut deshalb in Kooperation mit der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich und den Gesundheitszentren für das Alter eine eigene spezialisierte Betreuungsstruktur mit auf Wohn- und Lebensraum für ältere Angehörige der LGBTQIA+ Gemeinschaft auf.⁴⁶

Im Bereich der **psychischen Gesundheit** führt neben dem bereits erwähnten erschwerten Zugang zu entsprechenden Angeboten die (oft begründete) Angst vor weiteren psychischen Verletzungen durch fehlendes Wissen bei nicht spezialisierten Leistungserbringenden zu einer verminderten Inanspruchnahme von Leistungen. Als spezifische Belastung von LGBTQIA+ Personen wurde in der Forschung Minority-Stress identifiziert. Das Gender-Minority-Stress-Modell (Meyer, 2003) beschreibt, wie sich die verschiedenen Formen der Stigmatisierung von LGBTQIA+ Personen nachhaltig auf ihre körperliche, psychische und soziale Situation und letztlich auf ihre Gesundheit und Lebensqualität auswirken. Durch die wiederholte Erfahrung von Stigmatisierung und Mangel an Unterstützung beginnen viele LGBTQIA+ Personen, diese Botschaften zu verinnerlichen und entwickeln negative Erwartungen und damit verbunden, wie sie auf diese Ereignisse reagieren, bspw. durch Vermeiden. Positive Erfahrungen, bspw. durch ein unterstützendes Umfeld und kompetente Fachpersonen stärken hingegen die sogenannten (schützenden) Minderheiten-Resilienzfaktoren wie Stolz oder Gemeinschaftsverbundenheit (Hendricks & Testa, 2012).

Weiter ist hervorzuheben, dass **bisexuelle Personen** in der Schweiz ebenfalls spezifischen Herausforderungen und Benachteiligungen ausgesetzt sind, was sich erheblich auf ihre psychische Gesundheit auswirkt. Gemäss Befragungen im In- und Ausland bilden bisexuelle Personen im Vergleich zu Lesben, Schwulen und trans Personen die grösste Gruppe der LGBTQIA+ Community. In der Schweiz gibt es jedoch kaum Statistiken und aktuelle Zahlen zur Häufigkeit der bisexuellen Orientierung. In einer repräsentativen Bevölkerungsstichprobe von ca. 30'000 Personen im Rahmen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung in den Jahren 2012 und 2017 gaben jedoch knapp 2 % der Personen an, bisexuell zu sein, was den Anteil an lesbischen und schwulen Teilnehmenden übersteigt. Bisexuelle Personen erfahren aus der hetero- sowie aus der homosexuellen Gemeinschaft negative Reaktionen, zumal Bisexualität oftmals durch die Annahme, dass bisexuelle Männer «eigentlich schwul» und bisexuelle Frauen «eigentlich heterosexuell» sind, in Frage gestellt wird. Aus Angst vor diesen Reaktionen legen viele bisexuelle Personen ihre Identität häufig nicht offen. In diesem Zusammenhang

⁴⁶ Vgl. <https://zuerich.queeraltern.ch/espenhof-basisinformation/>

zeigen internationale Forschungsergebnisse, dass bisexuelle Personen ein erhöhtes Risiko für gesundheitliche Probleme haben und häufiger an psychischen Störungen leiden. Bisexuelle Personen sind häufiger von Angststörungen, Depressionen und Substanzmittelmissbrauch betroffen als homosexuelle Vergleichsgruppen. Die bisexuelle Unsichtbarkeit, Verleugnung, der Mangel an positiver Unterstützung und die erlebte Diskriminierung werden dabei als mögliche Ursachen vermutet (Verein Bisexuell Schweiz, 2024). Der Gesundheitszustand wird von bisexuellen Personen signifikant schlechter beurteilt als von homo- und heterosexuellen Personen. Zudem nehmen sie seltener hausärztliche Betreuung in Anspruch (Krüger et al., 2022).

Eine besonders vulnerable Gruppe gerade auch im Zusammenhang mit der Gesundheitsversorgung sind **trans und non-binäre Kinder und Jugendliche**. Sie sind oft sehr belastet, mit Fragen zu sich selbst, ihrer Identität und ihrem Körper. Oft stellen sich zusätzliche Probleme im Umfeld, bspw. in der Schule (vgl. dazu auch Abschnitt zu Schule). Für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren mit Fragen zur Geschlechtsidentität oder Geschlechtsinkongruenz besteht seit 2009 ein spezialisiertes Angebot der Kinder- und Jugendpsychiatrie der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich. Angeboten werden Abklärungen, Beratungen und Therapien. Kinder und Jugendliche, die Fragen betreffend Geschlechtsidentität haben, werden gemeinsam mit ihren Eltern oder Familien in einem der acht dezentralen Ambulatorien im Kanton beraten. Oft sind diese Beratung und Klärung offener Fragen ausreichend, ohne dass weitere, insbesondere medizinische Behandlungen angestrebt werden. Nur rund ein Viertel der Kinder- und Jugendlichen wenden sich gemeinsam mit ihren Eltern an die Sprechstunde Geschlechtsidentität der PUK. Direkt an die Sprechstunde wenden sie sich insbesondere dann, wenn die Kinder bereits seit einem sehr frühen Alter klar ausgedrückt haben, dass sie sich nicht mit dem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht identifizieren. Im Mittel sind die Kinder und Jugendlichen 14-15 Jahre alt, wenn sie oder ihre Eltern sich an die Sprechstunde Geschlechtsidentität wenden, die Spanne liegt zwischen 4 und 18 Jahren.

In der Sprechstunde Geschlechtsidentität wird sorgfältig abgeklärt ob und welche Behandlungen angestrebt werden sollen. Falls relevant werden die Kinder und Jugendlichen und ihre Eltern auch beraten zu Fragen, die sich im Kontakt mit ihrer Umwelt, insbesondere Schule oder Ausbildung stellen. Obwohl für Kinder und Jugendliche ein spezialisiertes und hochwertiges Angebot zur Verfügung stehen würde, besteht die Gefahr, dass dieses nicht in Anspruch genommen wird durch unzutreffende Vorstellungen, die unter anderem durch medial verbreitete Falschinformationen genährt werden (vgl. Abschnitt Medien). Dadurch kann es auch für Kinder und Jugendliche indirekt zu einer Unterversorgung kommen.

2.2.4 Ausbildung (Schule, Studium, etc.)

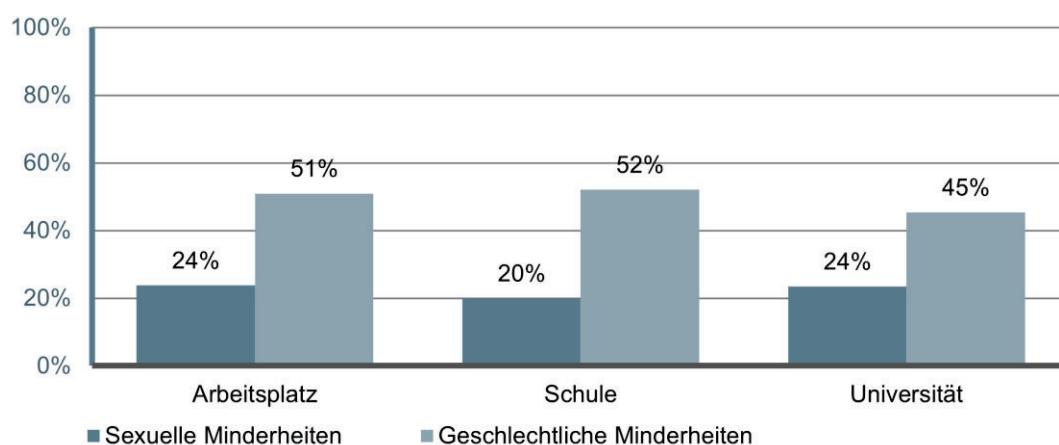
Viele junge trans und intergeschlechtliche Personen und – sobald das Thema in ihrer Entwicklung aktuell wird – auch lesbische, schwule und bisexuelle Personen sind bereits in der Schule und später in Ausbildung und Studium mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, darunter Diskriminierung und Viktimisierung, die zu Fehlzeiten, Schul- und Ausbildungsabbruch oder Schul-/Lehrstellenwechsel führen können (Day et al., 2018; Krell & Oldemeier, 2015). Dies kann sowohl zu psychischen Problemen (siehe 2.2.3) wie direkt und indirekt auch zu negativen Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit und auf den Schul- und Ausbildungserfolg führen.

a) Schule

Aktuellen Studien zufolge bezeichnen sich je nach Alter der Befragten 10 bis 15 % der Jugendlichen als lesbisch, schwul oder bisexuell (Bode & Hessling, 2015; Haversath et al., 2017, Ribeaud & Loher, 2022 zitiert nach Ott et al., 2024). In einer aktuellen Schweizer Studie mit 4000 teilnehmenden Schüler:innen geben im Jahr 2021 17 % an, nicht heterosexuell zu sein und 1.6 % bezeichneten sich als geschlechtsdivers (Ribeaud & Loher, 2022).

Gemäss Swiss LGBTIQ+ Panel (Eisner & Hässler, 2022) berichten 52 % der Angehörigen von geschlechtlichen Minderheiten und 20 % Angehörigen von sexuellen Minderheiten über erfahrene Diskriminierung in der Schule in den letzten zwölf Monaten (vgl. Abbildung 2-2). Nur 29 % der Angehörigen von geschlechtlichen Minderheiten und 30 % der Angehörigen von sexuellen Minderheiten sind in der Schule geoutet. Die Schüler:innen erhalten – gemäss eigenen Angaben – wenig Unterstützung (3.3 und 3.7 auf einer Skala von 1 gar nicht bis 7 total). Dies kann auch damit in Verbindung gebracht werden, dass in Schulen der Prozess zu Namens- und/oder Geschlechtswechsel relativ zu anderen Umfeldern am schwierigsten ist (für 34.2 % der Befragten, vgl. Abbildung 2-1).

Abbildung 2-2: Erfahrene Diskriminierung in den letzten 12 Monaten in verschiedenen Kontexten



(Quelle: Eisner & Hässler, 2022, S. 12)

Spezifischer Auskunft über die Situation von LGBTQ+ an Schweizer Schulen gibt die Studie von Ott et al. (2024). Befragt wurden 569 LGBTQ+ Schüler:innen aus der Deutschschweiz im Alter von 14-19 Jahren (6.-12. Klasse). Davon bezeichnen sich fast alle als nicht heterosexuell und 44 % als trans oder intergeschlechtlich, die Mehrheit davon als non-binär. Geoutet gegenüber allen Schüler:innen waren 21 %, gar nicht geoutet 9 %. Je rund ein Drittel war gegenüber den meisten, oder nur gegenüber wenigen geoutet. Gegenüber der Lehrerschaft waren nur 12 % gegenüber allen und 10 % gegenüber den meisten geoutet, gar nicht geoutet waren 53 % und nur bei wenigen 24 %.

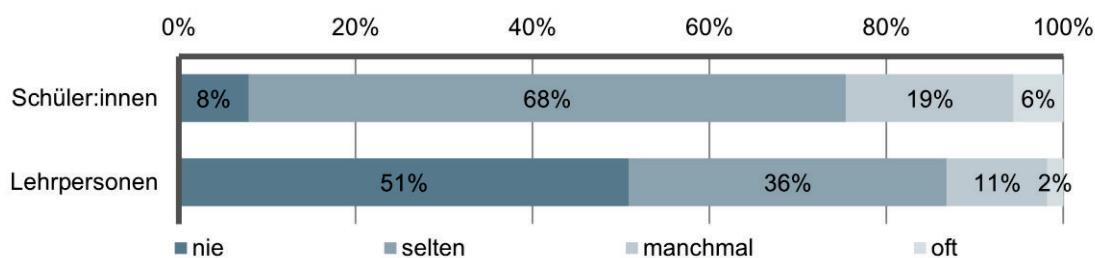
Je rund ein Drittel der Schüler:innen gab an sich wegen ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres Geschlechtsausdrucks an der Schule unwohl oder nicht sicher zu

fühlen. Aus diesem Grund nicht zur Schule gegangen sind 9 % der Schüler:innen an mehr als 5 Tagen, 33 % mindestens einen Tag. Deswegen die Schule gewechselt haben 14 %. Das folgende Zitat beschreibt eine entsprechende Situation:

«Ich musste wegen Mobbing meine letzte Schule (Dorfgymnasium) verlassen. Ich wurde beschimpft und wurde ausgegrenzt. Ich fühlte mich nicht sicher meiner Identität Ausdruck zu verleihen. Ich habe nun die Schule gewechselt und fühle mich in der Stadt sehr viel wohler.» (Ott et al., 2024, S. 17)

Homofeindliche Sprache ist verbreitet. 19 % berichten über entsprechende häufige homofeindliche Äusserungen von Schülerinnen, 68 % von ein paar Schüler:innen die homofeindliche Sprache verwenden. Von der Lehrerschaft wird nur von 51 % berichtet, dass sie nie homofeindliche Bemerkungen machen (2 % benutzen oft homofeindliche Sprache, 11 % manchmal, 26 % selten).

Abbildung 2-3: Verbreitung von homofeindlicher Sprache in der Schule: Wie oft hörst du homophobe Bemerkungen von Mitschüler:innen oder Lehrpersonen?



(Quelle: Ott et al., 2024, S. 18ff)

Bei entsprechenden Bemerkungen greift nur knapp die Hälfte der Lehrpersonen zumindest manchmal ein, 54 % greifen nie ein. Zu Geschlechtsausdruck machen 90 % der Schüler:innen und 46 % der Lehrpersonen zumindest manchmal Bemerkungen. Auch hier greifen 59 % der Lehrpersonen nie ein. Auch Erfahrungen mit Belästigungen und Übergriffen im vergangenen Schuljahr haben viele Schüler:innen gemacht: Wegen des Geschlechtsausdrucks 60 %, wegen der Geschlechtsidentität 49 % und wegen der sexuellen Orientierung 42 %. Diese Erfahrungen gehen nicht spurlos an den Schüler:innen vorbei:

«In einer Freistunde wurden mir von ein paar Schülern aus meinem Jahrgang sehr private und unangenehme Fragen bezüglich meiner Geschlechtsidentität gestellt (kein Einzelfall). Ich habe sie ignoriert, und danach haben sie für den Rest des Schuljahres Gerüchte über mich erzählt. Ich wusste nicht, wie ich mit der Situation umgehen sollte und war echt verängstigt.» (Ott et al., 2024, S. 25)

Belästigungen und Übergriffe werden oft nicht gemeldet. Als häufigster Grund wird, angegeben, dass sie nicht glauben, dass es Konsequenzen gibt oder dass sie sich vor negativen Konsequenzen für sich selbst fürchten. Die Schüler:innen würden sich eine Vertrauensperson wünschen. Nur an weniger als 10 % der Schulen gibt es Richtlinien gegen Mobbing und/oder

Viktimisierung in denen die sexuelle Orientierung bzw. Geschlechtsidentität oder -ausdruck spezifisch erwähnt werden. Die Inklusion von trans und non-binären Schüler:innen gelingt nur teilweise. Während 64 % Pronomen und Namen ihrer Wahl benutzen dürfen, dürfen nur 37 % Toiletten ihrer Wahl benutzen. Oft nicht möglich ist bei externen Schulwochen die Unterbringung in Schlafsälen, die der Geschlechtsidentität entsprechen.

In Interviews wird erwähnt, dass es an Handreichungen zum Umgang mit trans und non-binären Schüler:innen fehlt. Allerdings sieht der Lehrplan 21 die Themen Geschlecht und sexuelle Orientierung als Unterrichtsinhalte vor. Schulleitende, Lehrpersonen und Schulsozialarbeiter:innen sind trotz sehr guten Weiterbildungsangeboten (bspw. Plattform Lehrplan Q) und den Angeboten von ABQ⁴⁷, die in Schulbesuchen die Begegnung und den Austausch mit queeren Menschen ermöglichen oft unzureichend sensibilisiert oder informiert. Einblick in die (Schul)welt von queeren Jugendlichen vermittelt die aktuelle Publikation Queer Kids von Caprez (2024). Ein 17jähriger Jugendlicher berichtet:

«Die Oberstufe war der absolute Albtraum. Auf dem Pausenplatz waren Wörter wie «du Schwuler!», und «du Schwuchtel!» und «No Homo!» oft zu hören. (...) Vielleicht ist es gar nicht immer negativ gemeint. Aber wenn du selber schwul bist, verunsichert es trotzdem und macht Angst. Sie bekamen dann auch mit, dass ich schwul bin, und machten Kommentare mir gegenüber; ‘gefällt dir der da drüben?’. Schliesslich wusste es die ganze Oberstufe. Die Lehrer und Lehrerinnen haben weggeschaut. (...) Ich hätte mir von den Lehrpersonen gewünscht, dass sie aktiv etwas dagegen unternehmen und dass schon in der Primarschule darüber gesprochen wird.» (Caprez, 2024, S. 136ff)

Die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich hat 2020 eine juristische Expertise zu trans Kindern in der Schule erstellen lassen; deren wesentliche Ergebnisse wurden von Büchler & Schmucki (2022) veröffentlicht. Die Autorinnen schliessen, dass aufgrund dessen, dass verschiedene (grundrechtlich) schützenswerte Positionen involviert sind, es erstrebenswert scheint, diese «eher durch Gespräche und Kompromisse denn durch rechtliche Verfahren miteinander in Einklang zu bringen» (S. 21). Das Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt hat im Mai 2024 den Leitfaden «Trans macht Schule. Eine Handreichung für Schulleitungen, Lehr- und Fachpersonen» veröffentlicht, in welchem viele praktische Tipps zur Verankerung des Themas im Lehrplan aber auch zur Gestaltung des Schulalltags enthalten sind. Informationen zur Begleitung von Kindern und Jugendlichen in der Transitionsphase (Weg vom bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht zum passenden Geschlecht, vgl. Glossar) gibt der Leitfaden für eine Transition in Schule und Ausbildung von Transgender Network Switzerland⁴⁸.

b) Hochschulen

Gemäss Swiss LGBTIQ+ Panel (Eisner & Hässler, 2022) berichten 45 % der Angehörigen von geschlechtlichen Minderheiten und 24 % Angehörigen von sexuellen Minderheiten über erfahrene Diskriminierung in der Hochschule in den letzten zwölf Monaten (vgl. Abbildung 2-2). Auch sind nur 26 % der Angehörigen von geschlechtlichen Minderheiten und 39 % der Angehörigen

⁴⁷ <https://www.abq.ch/>

⁴⁸ https://www.tgns.ch/wp-content/uploads/2020/01/Leitfaden_Trans_Schueler_innen_TGNS_2019_Web.pdf

von sexuellen Minderheiten in der Schule geoutet. Studierende erhalten etwas mehr Unterstützung als Schüler:innen (3.6 und 4.4 auf einer Skala von 1 gar nicht bis 7 total).

Anders als in der Volksschule gibt es an Hochschulen Gleichstellungsstellen die hinsichtlich Inklusion und Chancengleichheit von LGBTQIA+ Studierenden eher sensibilisiert sind, entsprechende Massnahmen initiieren und Unterstützung bieten. In Interviews wird auch erwähnt, dass ihre Organisationen insbesondere von Fachhochschulen Anfragen erhalten zu Schulungen und Sensibilisierungsworkshops zum Thema LGBTQIA+. LGBTQIA+ spezifische Inhalte finden teilweise auch Eingang in deren Curricula. Unterstützung an ETH und UZH bietet auch das Studierendennetzwerk PolyUniQue⁴⁹. Die mit finanzieller Unterstützung von Swissuniversities von der BFH, der PHBern und der FHNW entwickelte Webseite LGBTIAQ+@Campus bietet neu Einblick in die Erfahrungen von LGBTQIA+ Studierenden, gibt Informationen und stellt Handlungsmöglichkeiten vor⁵⁰.

2.2.5 Arbeitswelt (Arbeitsplatz, Arbeitssuche, etc.)

Am Arbeitsplatz sind LGBTQIA+ Personen trotz positiven Entwicklungen weiterhin Diskriminierung ausgesetzt, mit negativen Auswirkungen auf ihre psychische Gesundheit und Arbeitszufriedenheit, wie eine aktuelle Übersichtsstudie zeigt (Oliveira et al., 2024).

Dies gilt auch für die Schweiz. Daten des Swiss LGBTIQ+ Panels (Eisner & Hässler, 2022) zeigen, dass auch in der Schweiz LGBTQIA+ Personen am Arbeitsplatz Diskriminierung ausgesetzt sind. So berichten 51 % der Angehörigen von geschlechtlichen Minderheiten und 24 % der Angehörigen von sexuellen Minderheiten über erfahrene Diskriminierung am Arbeitsplatz in den letzten zwölf Monaten und über ein geringeres Wohlbefinden (vgl. Abbildung 2-2). Geschlechtliche Minderheiten erfahren auch in ihrem Arbeitsumfeld weniger Unterstützung als sexuelle Minderheiten (4.1 und 4.5 auf einer Skala von 1 gar nicht bis 7 total), allerdings mehr als Schüler:innen und Studierende. Am Arbeitsplatz geoutet sind von den Angehörigen von geschlechtlichen Minderheiten 39 %, weitere 12 % teilweise. Von den Angehörigen von sexuellen Minderheiten sind 47 % vollständig und weitere 16 % teilweise geoutet.

Das Arbeitsumfeld mit binärgeschlechtlichen Kulturen stellt damit insbesondere für trans Personen eine besondere Herausforderung dar mit Auftreten von Stigmatisierung (Brower, 2016; FRA, 2020). Beim Einstieg ins Berufsleben und der Arbeitssuche (bzw. bei der Rekrutierung), am Arbeitsplatz (bspw. im Hinblick auf Personalentwicklung und Beförderung) und spezifisch in der Transitionsphase – also dem Weg vom bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht hin zum eigenen, passenden Geschlecht – können für trans Personen vielfältige Herausforderungen auftreten.

Wie bereits oben ausgeführt, ist der Einstieg ins Berufsleben für viele junge trans Personen durch in der Schule erlebte Diskriminierung und Ausgrenzung erschwert oder verzögert. Auch später sind trans Personen aufgrund von Gruppenstereotypen (James et al., 2016; McFadden, 2020) mit Schwierigkeiten bei der Stellensuche konfrontiert oder sehen sich unangemessenen geschlechtsspezifischen Erwartungen gegenüber (Granberg et al., 2020). In einer

⁴⁹ <https://www.polyunique.ch/de/willkommen/>

⁵⁰ www.bfh.ch/lgbtiaq-campus

grossangelegten europäischen Studie fühlten sich 35 % der befragten trans Personen bei der Arbeitssuche diskriminiert (FRA, 2020). Aktuelle Studienergebnisse aus der Schweiz deuten auf eine stark erhöhte Arbeitslosenquote (7.6 %) unter trans Personen im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt von rund 2.4 % (Anfang 2024, Daten: SECO) hin. 13 % der befragten trans Personen waren seit mehr als einem Monat oder dauerhaft arbeitsunfähig (Mittner et al., 2024).

Am Arbeitsplatz ist für trans Personen der Transitionsprozess eine heikle Phase in Bezug auf die berufliche Entwicklung (Romero et al., 2021). Forschungsergebnisse deuten auf Diskriminierung bei Beförderung und Bezahlung (Grant et al., 2011). Die Änderung des Geschlechtseintrags im Personenstandsregister führt zu Verwaltungsverfahren bei Arbeitgebern und kann zu weiteren Ausschlüssen führen, z.B. aufgrund der Nichtübereinstimmung zwischen amtlichem Geschlecht und Aussehen (Collins et al. 2015). Die Arbeit in einem feindseitigen Umfeld kann zu einer Verschlechterung der Lebensqualität (Fidas & Cooper, 2015), einem Arbeitsplatzwechsel oder einer Beurlaubung führen (Davis, 2009; Mennicke & Cutler-Sieber, 2016). Dabei besteht die Gefahr, dass ohne entsprechende Massnahmen, Abwesenheiten schnell pathologisiert werden und zur Chronifizierung neigen. Resultate einer aktuellen Schweizer Studie Mittner et al. (2024) zeigen, dass die wahrgenommene Unterstützung durch direkte Vorgesetzte und ein offenes und inklusives Arbeitsumfeld zu einem höheren subjektiven Wohlbefinden beitragen.

Nach einer Transition, wenn trans Personen ihre trans Identität geheim halten und keine Dokumente mit dem abgelegten Namen (Dead Name) einreichen, riskieren sie den Verlust von Karriereperspektiven, da sie nicht auf frühere Ausbildungs- und Arbeitserfahrungen zurückgreifen können (Brower, 2016).

Viele, insbesondere grössere und internationale Unternehmen arbeiten mit externen Beratungs- und Ombudsstellen zusammen, an die sich auch LGBTQIA+ Mitarbeitende mit Fragen, oder bei Diskriminierung oder Mobbing wenden können, oder an die sie verwiesen werden. Damit wird eine Beratung oder Begleitung ermöglicht, ohne dass sich LGBTQIA+ Personen im Unternehmen bereits outen müssen. Allerdings sind diese oft nicht spezifisch auf Fragen und Anliegen von LGBTQIA+ Mitarbeitenden spezialisiert. In kleineren Unternehmen (v.a. KMU) fehlen entsprechende externe Stellen hingegen oft.

2.2.6 Aufenthalt im öffentlichen Raum (ÖV, Strasse, Plätze, etc.)

Der Crime Survey 2022 (Markwalder et al., 2023) der im Auftrag der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten KKPKS durch die ZHAW durchgeführt wurde finden die meisten Delikte (rund 90 %) insbesondere Übergriffe und Täglichkeiten offline statt. Der Bericht macht Aussagen zur Prävalenz von «irgendwelchen Straftaten oder irgendeines Übergriffs wie beispielsweise einer Beleidigung» (Markwalder et al., 2023, S. 7). Als Grund für einen Übergriff wurde unter anderem wegen ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres körperlichen Aussehens gefragt. Damit lässt sich nicht unterscheiden zwischen Straftaten und nicht strafbaren Übergriffen. Über alle erlebten Delikte hinweg wurde das Geschlecht mit 32,8 % am häufigsten als Ursache für einen Übergriff in den letzten 5 Jahren genannt, körperliches Aussehen 23,9 % und sexuelle Orientierung 6,1 %. Aussagen zu trans Personen lassen

sich daraus nicht ableiten, ev. einzig vermuten bei der Nennung des Aussehens, da aus Täter:innenperspektive das Aussehen für die (auch fälschliche) Zuschreibung als trans als relevant gelten kann.

In einer zweiten direkten Abfrage nach Minderheitengruppen zeigt sich hingegen die Betroffenheit von geschlechtlichen Minderheiten deutlich, 34.8 % durch Hate Crime insgesamt, und 6.1 % durch Täglichkeiten und Körperverletzung (vgl. auch Abbildung 3-1). Sexuelle Minderheiten sind zu 29.8 % von Hate Crime insgesamt und zu 4.2 % von Täglichkeiten/Körperverletzung betroffen. Die Selbstzuordnung «körperliches Aussehen» ist schwierig zu interpretieren. Diese Gruppe gibt an zu 27.6 % von Hate Crime insgesamt und zu 3.9 % von Täglichkeiten/Körperverletzung betroffen zu sein. Neben der Viktimisierung aufgrund der Hautfarbe (30.7 % insgesamt, 4.6 % Täglichkeit/Körperverletzung) haben diese drei Gruppen das höchste Risiko, von Hate Crime betroffen oder körperlich angegriffen zu werden.

Die Städte Zürich, Bern und Luzern stellen seit 2021 bzw. 2024 ein niederschwelliges Melde-tool «Zürich schaut hin»⁵¹ (resp. «Bern schaut hin»⁵², «Luzern schaut hin»⁵³) für erlebte oder beobachtete Belästigungen im öffentlichen Raum zur Verfügung. Der Bericht von 2022 (Stadt Zürich, 2022) erfasst 890 Meldungen, die bis am 31. Dezember 2021 eingegangen sind. Die am häufigsten genannten Belästigungen (bei Mehrfachnennung von Art der Belästigung, bei Einfachnennung sind die Werte höher) sind Belästigung mit Worten (24 %), Anstarren (18 %), Verfolgen (11 %), Ungewollte Berührung (11 %). Die am häufigsten genannte Motive für Belästigung sind neben Geschlecht (29 %) sexuelle Orientierung (13 %) und Geschlechtsidentität (12 %) (Mehrfachnennung von Motiven waren möglich, S. 24). Die Ereignisse passieren am häufigsten auf der Strasse, im ÖV oder Bahnhof in einem Park oder auf einem Platz (S. 27).

Damit kommt es im öffentlichen Raum auch im nicht strafrechtlich relevanten Bereich (vgl. Hassrede) zu Sprüchen, Anpöbelungen etc. LGBTQIA+ Personen werden im öffentlichen Raum aufgrund ihres Aussehens, ihres Verhaltens oder aufgrund von Anwesenheit in als LGBTQIA+-freundlich geltenden Orten oder Veranstaltungen als LGBTQIA+ Personen identifiziert oder die Identität wird ihnen zugeschrieben. Solche Orte finden sich eher in Städten, entsprechend kommt es da auch häufiger zu diesen Situationen, bzw. werden sie eher wahrgenommen (und gegebenenfalls eher gemeldet, vgl. auch Ausführungen zu Hassrede). Um negative Erfahrungen zu vermeiden, kleiden oder verhalten sich LGBTQIA+ Personen je nach Ort oder Zeitpunkt «unauffällig» oder meiden gewisse Orte. Damit wird die Bewegungsfreiheit im öffentlichen Raum direkt oder indirekt eingeschränkt. Hinzu kommen bei betroffenen LGBTQIA+ Personen Hilflosigkeit und Unwissen, die Komplexität der Gesetze und unklare Handlungsmöglichkeiten. Sogenannt kleinere oder nicht strafrechtlich relevante Ereignisse können in ihrer Summe zu psychischen Problemen führen oder diese verstärken (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Minority Stress oben).

⁵¹ <https://zuerichschauthin.ch/de/>

⁵² <https://www.bernschauthin.ch/de/>

⁵³ <https://www.luzernschauthin.ch/de/>

2.2.7 Medien und digitale Räume

Die mediale Berichterstattung beeinflusst über teilweise verzerrte oder unzutreffende Berichterstattung insbesondere über trans und non-binäre Menschen die öffentliche Wahrnehmung. Als Beispiel kann die unverhältnismässige Konzentration in Medien auf Detransitionen, also die neuerliche Identifikation von trans Personen mit ihrem Geburtsgeschlecht, oder die oft unzutreffende Darstellung der Begleitung und Behandlung von trans Kindern genannt werden. Eine unzutreffende oder zu einseitige Berichterstattung kann negative (indirekte) Folgewirkungen haben. Dies zeigen beispielsweise die Folgen einer unzureichenden Berichterstattung⁵⁴ zum Angebot der Sprechstunde Geschlechtsidentität der Kinder und Jugendpsychiatrie der PUK. Eltern, die das Beste für ihr Kind wollen, werden durch falsche und unzutreffende Berichte verunsichert und nehmen unter Umständen deshalb keine Beratungsdienstleistungen in Anspruch. Dadurch wird der Zugang zu einer adäquaten Beratung und Begleitung von trans Kindern und Jugendlichen und ihren Eltern erschwert.

Für weitere Ausführungen vgl. Teil B, Hassrede.

2.2.8 Zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Gemeinschaftsbeteiligung (politische Teilhabe, ehrenamtliches Engagement, etc.)

Politische Teilhabe und ehrenamtliches Engagement stehen auch allen LGBTQIA+ Personen offen. Die oben, bspw. im Kontext der Arbeitswelt aufgezeigten Erfahrungen von Diskriminierung und Ausschluss können auch in zivilgesellschaftlichen Aktivitäten gemacht werden. Insbesondere LGBTQIA+ Personen, die in der Öffentlichkeit stehen, werden ein Coming-out gut abwägen. Hingegen wirken sich Engagement und Teilhabe auch positiv auf das Wohlbefinden von LGBTQIA+ Personen aus.

Zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Teilhabe, insbesondere auch Engagement in NGOs von und für die **LGBTQIA+ Community** wirken für einzelne Personen wie auch für die Community als schützende Resilienzfaktoren gemäss des Minority Stress Modells (vgl. oben). So geben im Swiss LGBTIQ+ Panel (Eisner & Hässler, 2022) sowohl geschlechtliche wie sexuelle Minoritäten an von der LGBTQIA+ Community unterstützt zu werden (je 5.2 auf einer Skala von 1 gar nicht bis 7 total). Dies ist der zweithöchste Zustimmungswert nach der Unterstützung durch Freund:innen.

LGBTQIA+-Organisationen stellen spezifische Angebote für die Community zur Verfügung und können im besten Fall auch gegenüber staatlichen Organisationen als Ansprechpartnerinnen auftreten. Während gemäss Aussagen in mehreren Interviews die Zusammenarbeit zwischen einzelnen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und staatlichen Stellen bereits gut abgestützt ist, ist in anderen Bereichen die Zusammenarbeit noch weniger etabliert (bspw. Polizei). Oft ist es eine Frage von fehlenden zeitlichen oder finanziellen Ressourcen auf beiden Seiten, auch wenn grundsätzlich Offenheit bestehen würde. Ressourcenknappheit kann auch zu scheinbaren Interessenkonflikten mit Gruppen aus der klassischen Gleichstellungsarbeit führen, indem diese gegeneinander ausgespielt werden (bspw. Gleichstellung von Mann und Frau vs. Anliegen der LGBTQIA+ Community). Die Fortführung von bestehenden Kooperationen

⁵⁴ Unter anderem hat sich eine Aufsichtsbeschwerde gegenüber der Kinder- und Jugendpsychiatrie der PUK mit entsprechender Berichterstattung in den Medien, als vollumfänglich hältlos herausgestellt.

kann auch gefährdet sein, wenn sie nicht strukturell verankert sind, sondern an der Initiative von Einzelpersonen hängen.

2.2.9 Freizeitorisationen

Im Freizeitbereich sind insbesondere die aktive Teilhabe an sportlichen Aktivitäten und der Zugang zu kulturellen und anderen Freizeitaktivitäten für ältere oder LGBTQIA+ Personen mit einer Behinderung relevante Themen.

Im **Sport** sehen sich viele LGBTQIA+ Personen sowohl im Freizeit- als auch im Spitzensport mit Hindernissen und Diskriminierung konfrontiert. In einer Befragung von über 5'000 LGBTQIA+ Personen in Europa (Menzel et al., 2019) halten fast 90 % der Befragten Homofeindlichkeit und insbesondere Transfeindlichkeit im Sport für ein grosses Problem. in den letzten 12 Monaten haben 82 % schon homo-/transfeindliche Sprache im Sport erlebt. Entsprechend sind 33 % in ihrem Sportumfeld nicht geoutet. Die Studie thematisiert auch das fehlende Wissen: So geben 38 % an, keine Organisation oder Person zu kennen an die sie sich wenden können, wenn sie diskriminiert werden. Für die Schweiz hat TGNS (2020) eine Studie vorgelegt, in der 87 % der Befragten trans zu sein als Nachteil für sportliche Aktivitäten beschrieben. Im **Sport** sehen sich viele LGBTQIA+ Personen sowohl im Freizeit- als auch im Spitzensport mit Hindernissen und Diskriminierung konfrontiert. In einer Befragung von über 5'000 LGBTQIA+ Personen in Europa (Menzel et al., 2019) halten fast 90 % der Befragten Homofeindlichkeit und insbesondere Transfeindlichkeit im Sport für ein grosses Problem. in den letzten 12 Monaten haben 82 % schon homo-/transfeindliche Sprache im Sport erlebt. Entsprechend sind 33 % in ihrem Sportumfeld nicht geoutet. Die Studie thematisiert auch das fehlende Wissen: So geben 38 % an, keine Organisation oder Person zu kennen an die sie sich wenden können, wenn sie diskriminiert werden. Für die Schweiz hat TGNS (2020) eine Studie vorgelegt, in der 87 % der Befragten trans zu sein als Nachteil für sportliche Aktivitäten beschrieben.

Für **ältere LGBTQIA+ Personen und LGBTQIA+ Personen mit einer Behinderung** ist der Zugang zum öffentlichen Raum und damit auch zu kulturellen Veranstaltungen und anderen Freizeitaktivitäten neben den bereits oben beschriebenen Einschränkungen zusätzlich durch eingeschränkte Mobilität erschwert. Für sie ist die Gefahr von Vereinsamung gross. Veranstaltungen, die traditionell von (Kirch-)Gemeinden oder kommerziellen Anbietern (Car-Reisen) für ältere Menschen organisiert werden, fühlen sich LGBTQIA+ Personen unter Umständen nicht angesprochen, da diese in einem heterosexuellen cis-Umfeld stattfinden, dem sie sich nicht zugehörig fühlen. In diesem Umfeld befürchten sie, ihre Identität verstecken oder negative Erfahrungen machen zu müssen. Entsprechend gross ist das Interesse an den Angeboten von queerAltern in Zürich, Basel und Bern. Allerdings wurde im Interview mit queerAltern Zürich auch darauf hingewiesen, dass für Aktivitäten, die sie organisieren, barrierefrei zugängliche und kostengünstige Räume schwer zu finden sind.

2.2.10 Lebensraum (Wohnen & Wohnungssuche, Nachbarschaft, Einkaufen, Coiffeursalon, etc.) und privates Umfeld (Partnerschaft, Verwandtschaft, Freundeskreis)

Gemäss den Daten des Swiss LGBTQI+ Panels (Eisner & Hässler, 2022) bietet das private Umfeld, insbesondere der **Freundeskreis**, LGBTQIA+ Personen auch die grösste

Unterstützung. Geschlechtliche Minderheiten erfahren im Freundeskreis weniger Unterstützung als sexuelle Minderheiten, allerdings immer noch mehr als in allen anderen untersuchten Bereichen (5.9 und 6.3 auf einer Skala von 1 gar nicht bis 7 total). Von den Angehörigen von sexuellen Minderheiten sind im Freundeskreis 76 % geoutet, weitere 12 % teilweise. Von den Angehörigen von geschlechtlichen Minderheiten sind 66 % vollständig und weitere 18 % teilweise geoutet. In beiden Gruppen ist das der jeweils weitaus höchste Wert über die verschiedenen untersuchten Bereiche.

Die Unterstützung von LGBTQIA+ Personen von ihrer (traditionellen, cis-heterosexuellen) **Familie** ist unterschiedlich gross für sexuelle und geschlechtliche Minderheiten. Während sexuelle Minderheiten viel Unterstützung (5.1) erhalten, fast gleich viel wie von der LGBTQIA+ Community, erfahren geschlechtliche Minderheiten deutlich weniger Unterstützung von der Familie (4.1) und damit ungefähr gleich wenig wie von Nachbar:innen oder am Arbeitsplatz. Von den Angehörigen von sexuellen Minderheiten sind in der Familie 55 % geoutet, weitere 17 % teilweise. Von den Angehörigen von geschlechtlichen Minderheiten sind 47 % vollständig und weitere 15 % teilweise geoutet.

Eine andere Familienkonstellation stellen **Regenbogenfamilien** dar. Regenbogenfamilien sind Familien, in welchen sich mindestens ein Elternteil als lesbisch, schwul, bisexuell, queer oder trans* versteht, die Kinder hingegen meistens nicht. Auch viele intergeschlechtliche Eltern, bezeichnen ihre Familie als Regenbogenfamilie. Internationale Studien zu Regenbogenfamilien zeigen, dass das Leben von Regenbogenfamilien und ihre alltäglichen Herausforderungen sehr heterogen sind. Diese neuen und alternativen Familienformen stossen in verschiedenen Kontexten auf Unwissen, Unverständnis oder Ablehnung. In einem Überblick über aktuelle Studien hält Nay (2021, S. 3) fest, dass «ungefähr die Hälfte der untersuchten Kinder diskriminierende und stigmatisierende Erfahrungen machen». Nay (2021) hält allerdings fest, «dass nicht die sexuelle Präferenz der Eltern(teile) über das Wohlergehen und die Entwicklung der Kinder entscheiden, sondern die Beziehungsqualität und das Klima in der Familie». Die Kinder zeigten oft ausserordentliche Coping-Strategien, weshalb keine Auswirkungen auf das Wohlergehen der Kinder gleichgeschlechtlicher Eltern festzustellen seien.

Studien aus dem deutschsprachigen Raum zeigen, dass sich gesellschaftliche Normvorstellungen von Familie besonders stark in Kindertageseinrichtungen zeigen und ein grosser Handlungsbedarf in Bezug auf die Sensibilisierung von pädagogischen Fachkräften besteht (Kubandt et al., 2019). Die internationale Forschung zeigt zudem, dass Lehr- und Schulsekretariate bei der Eingliederung von Kindern aus Regenbogenfamilien eine wichtige Rolle einnimmt. Förderliche Faktoren sind dabei die Repräsentation von alternativen Familienformen im Unterrichtsmaterial sowie eine Sensibilisierung von Lehrkräften (Streib-Brzic & Quadflieg, 2011).

Es kann davon ausgegangen werden, dass häusliche und partnerschaftliche Gewalt in LGBTQIA+ Beziehungen ähnlich oft vorkommt, wie in heterosexuellen Beziehungen. Allerdings ist dazu wenig bekannt weder in der Forschung noch in der Praxis, dies zeigt auch der Bericht zur Bedarfserhebung zur Opferhilfe im Kanton Zürich (Hollenstein et al., 2024, S. 27). Die Hürden, Hilfe und Unterstützung zu holen sind aus Furcht vor Stigmatisierung oder fehlender spezialisierter Angebote auch hier hoch.

2.3 Institutionelle Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen

Die Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen in institutionellen Strukturen, z.B. der kantonalen Verwaltung, bezeichnet die Organisation und Massnahmen, mit denen staatliche und nicht-staatliche Akteur:innen das Thema systematisch und dauerhaft bearbeiten. Im Kanton Zürich zeigen sich dabei vielfältige Konstellationen, die zum Teil durch gesetzliche Vorgaben, zum Teil durch freiwillige Engagements und Netzwerke geprägt sind. Wie die bisherigen Kapitel andeuten, ist Gleichstellung hier meist als Querschnittsthema angelegt, so dass unterschiedliche Stellen (beispielsweise Fachstellen Gleichstellung, Integration oder Teilhabe) jeweils Teilaспект abdecken.

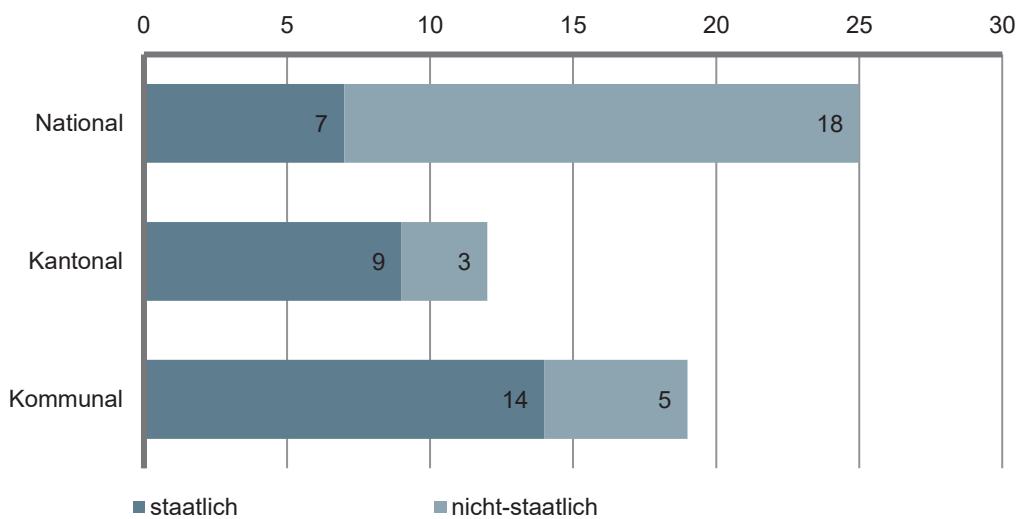
Um die aktuelle institutionelle Situation im Kanton Zürich vertieft zu beleuchten, wurde im Oktober 2024 eine Onlinebefragung bei verschiedenen Organisationseinheiten durchgeführt (siehe Kapitel 1.4.3). Von diesen gaben 56 Teilnehmende an, sich mit der Förderung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen zu befassen. Die Befragung ermöglicht einen Einblick in die Art und Weise, wie sich Akteur:innen mit der Förderung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen befassen, welche Ressourcen sie dafür einsetzen und wie die Zusammenarbeit mit anderen Stellen aussieht. Aufgrund der offenen Fragen und qualitativen Hinweise lässt sich zudem erschliessen, wo Lücken, Potenziale und zentrale Herausforderungen in der Praxis liegen.

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse aus der Befragung präsentiert und ausgewertet. Wo sinnvoll, werden auch interkantonale und internationale Beispiele herangezogen, um aufzuzeigen, wie das Thema in anderen Kontexten strukturell verankert ist und welche Lösungsansätze sich daraus ergeben. So hat beispielsweise der Kanton Basel-Stadt mit einem eigenen Gleichstellungsgesetz einen strukturellen Rahmen geschaffen. Weitere Details dazu finden sich in Unterkapitel 2.3.6. Zunächst wird auf die in der Umfrage beteiligten Akteur:innen, ihre Tätigkeiten und Zuständigkeiten eingegangen. Anschliessend folgen Auswertungen zur Ressourcensituation und zur Art der Zusammenarbeit mit anderen Akteur:innen.

2.3.1 Akteur:innenlandschaft und Tätigkeitsbereiche

Die Teilnehmenden repräsentieren ein breites Spektrum an staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen. 54 % gehören staatlichen Stellen an, während 46 % aus nicht-staatlichen Organisationen (zivilgesellschaftliche Akteur:innen, Vereine, Community-Organisationen, Beratungsstellen) stammen. Unter den staatlichen Akteur:innen sind Gemeinden stark vertreten, nicht-staatliche Organisationen agieren häufiger auf nationaler Ebene und sind auch im Kanton Zürich aktiv, teils mit lokalen Projekten oder Beratungsangeboten. Die Verteilung der Teilnehmenden nach Staatsebene ist in Abbildung 2-4 dargestellt.

Abbildung 2-4: Teilnehmende Organisationen nach Staatsebene



(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

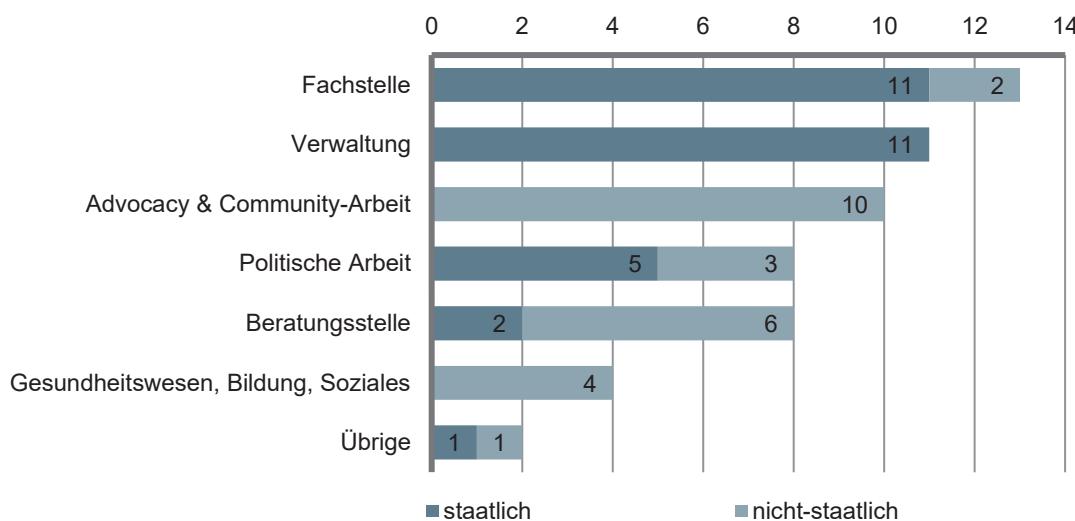
- **Staatliche Stellen im Kanton Zürich:** Unter den befragten Akteur:innen finden sich unterschiedliche kantonale Einrichtungen (z.B. Fachstelle Integration, Koordinationsstelle Teilhabe, Bildungsdirektion, Kantonspolizei Zürich), die sich mit dem Thema LGBTQIA+ Gleichstellung auseinandersetzen. Auf kommunaler Ebene wurden sowohl kleinere Gemeinden als auch grössere Städte wie Zürich oder Winterthur befragt, häufig vertreten durch Fachstellen und Abteilungen innerhalb der Verwaltung.
- **Nicht-staatliche Organisationen im Kanton Zürich:** Mehrere nicht-staatliche Organisationen (etwa die Beratungsstellen kokon und Okey, das Checkin Zollhaus oder der Verein Zürich Pride) engagieren sich für LGBTQIA+-Themen. Sie ergänzen damit das staatliche Angebot durch Beratungs-, Sensibilisierungs- und Community-Angebote.
- **Nationale nicht-staatliche Organisationen:** Auch überregional tätige zivilgesellschaftliche Akteur:innen sind im Sample vertreten. Dazu gehören unter anderem Pink Cross, Milchjugend, LOS, Queeramnesty Schweiz, LGBTQ Helpline oder der Verein Bisexuell Schweiz. Sie bringen Expertise, Netzwerke und Lobbying-Erfahrung ins Feld, verfügen oft über landesweite Strukturen oder Kontakte und sind teilweise im Kanton Zürich aktiv.

Die befragten Organisationen sind in diversen Tätigkeitsfeldern aktiv. Etwa 23 % sind Fachstellen, 20 % gehören zur Verwaltung⁵⁵ (z.B. kommunale oder kantonale Departemente), 18 % sind in der Advocacy- und Community-Arbeit engagiert, 14 % leisten politische Arbeit (z.B. in Parteien oder politischen Gremien) und 14 % betreiben Beratungsstellen für Betroffene oder Interessierte. 7 % sind dem Gesundheits-, Bildungs- oder Sozialwesen zuzuordnen, 4 % lassen sich keiner der genannten Kategorien eindeutig zuordnen. Hier werden die Unterschiede zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationseinheiten besonders deutlich

⁵⁵ Die Klassifizierung basiert auf eigenen Angaben der Teilnehmenden, da aber viele unter „Sonstiges“ Verwaltungstätigkeiten angaben, wurde dafür eine eigene Kategorie „Verwaltung“ geschaffen, während „Fachstelle“ als besondere Ausprägung separat ausgewiesen ist.

(siehe Abbildung 2-5). Zivilgesellschaftliche Akteur:innen sind nämlich vorwiegend im Bereich Advocacy und Community-Arbeit sowie als Beratungsstellen tätig, oder im Bereich Gesundheitswesen, Bildung und Soziales anzusiedeln.

Abbildung 2-5: Anzahl teilnehmende Organisationseinheiten nach Tätigkeitsfeldern

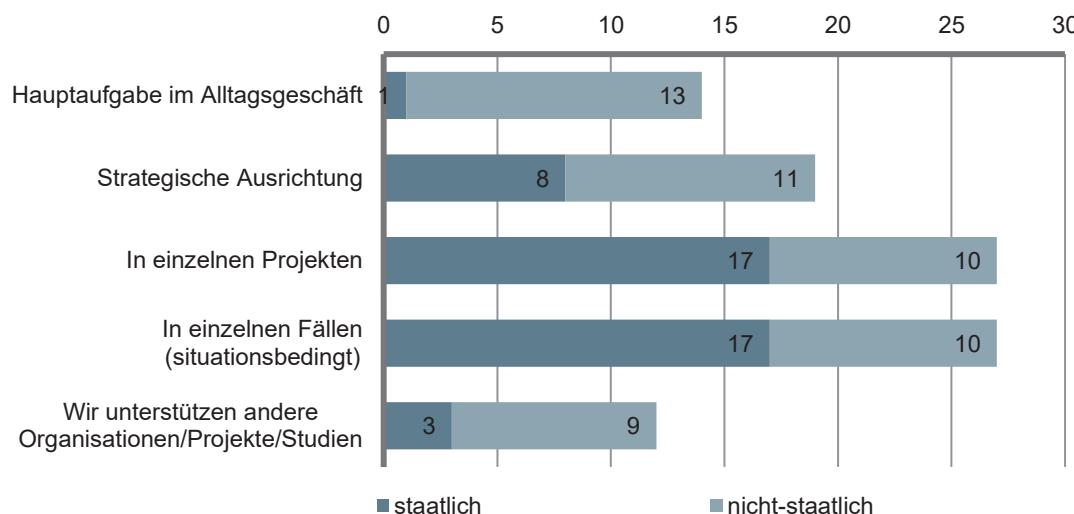


(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Die Teilnehmenden, die sich mit der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen befassen, sind in sehr unterschiedlichen institutionellen Kontexten verankert. Dies spiegelt sich auch in der Art und Weise, wie sie das Thema bearbeiten und welche Ressourcen ihnen dabei zur Verfügung stehen.

Rund ein Viertel der Befragten gibt an, dass die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen Teil der Hauptaufgabe ihres Alltagsgeschäfts ist. Weitere 34 % verorten das Thema auf strategischer Ebene in ihren Organisationen. Allerdings bearbeiten viele Institutionen das Thema nicht kontinuierlich, sondern eher punktuell: 48 % befassen sich nur in einzelnen Projekten damit, und ebenso viele nur situationsbedingt (siehe Abbildung 2-6). Dies kann auf unterschiedliche Mandate, Ressourcen und Prioritäten zurückzuführen sein. Dies deutet darauf hin, dass die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen bei einigen Akteur:innen zwar präsent, aber nicht immer dauerhaft und umfassend integriert ist.

Abbildung 2-6: Befragte nach institutioneller Verankerung

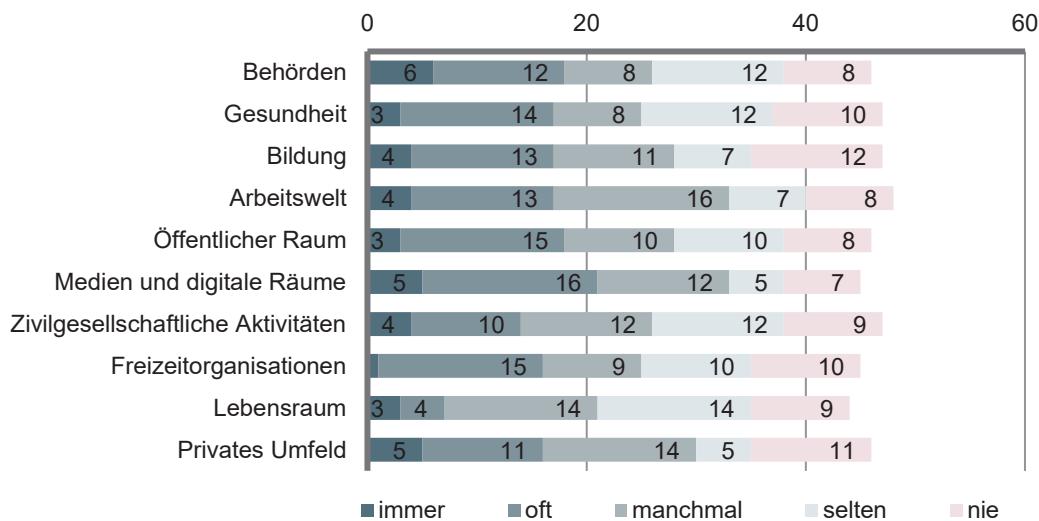


(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Darüber hinaus finden sich die befragten Akteur:innen in vielfältigen inhaltlichen Kontexten. Bildung, Arbeitswelt, Gesundheit, öffentlicher Raum und Medien und digitale Räume werden häufig genannt (Abbildung 2-7). Einige Akteur:innen nennen weitere Handlungsfelder wie religiöse Institutionen, Sport, Jugend- und Sozialarbeit oder häusliche Gewalt. Andere weisen auf Schnittstellen zu Migration, Behinderung oder Elternschaft hin, und thematisieren damit intersktionale Aspekte, in denen die Zugehörigkeit zur LGBTQIA+ Community nur ein Diskriminierungsgrund unter mehreren ist. Auch psychische Gesundheit wird als Folge von Mehrfachdiskriminierungen erwähnt. Diese Vielfalt unterstreicht, dass die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen ein Querschnittsthema ist, das in zahlreichen Lebensbereichen relevant wird. Manche Befragte thematisieren zudem einzelne Gruppen innerhalb der LGBTQIA+ Community, wie trans, intergeschlechtliche- oder bi+ Personen⁵⁶, und weisen auf deren spezifische Bedürfnisse hin (siehe Kapitel 2.2).

⁵⁶ Unter „bi+“ wird ein übergreifender Begriff verstanden, der neben der Identifikation als bisexuell auch andere nicht monosexuelle Selbstbezeichnungen wie pansexuell, fluid oder omnisexuell umfasst, das Plus soll diese Vielfalt verdeutlichen.

Abbildung 2-7: Themenbearbeitung nach Häufigkeit

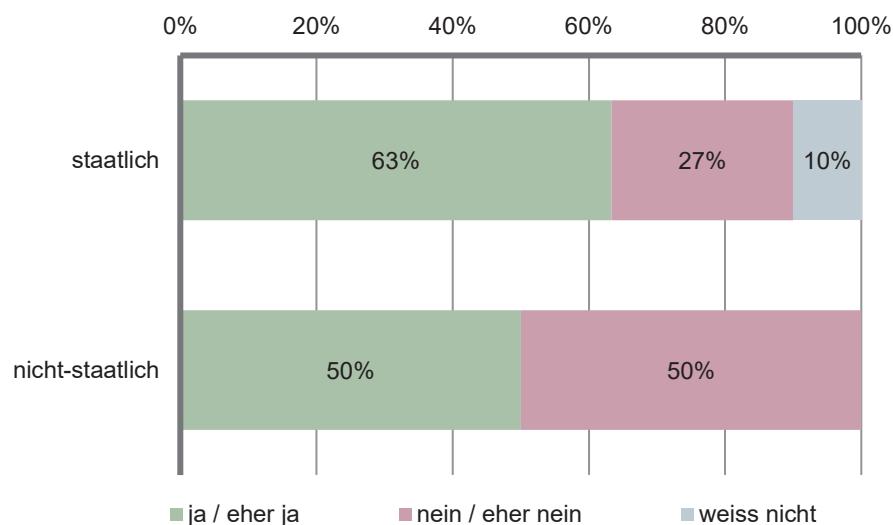


(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

2.3.2 Ressourcen und strategische Grundlagen

Die Einschätzungen zu den **verfügbaren Ressourcen** für die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen sind gemischt. Insgesamt geben rund 58 % der befragten Organisationseinheiten an, eher ausreichende Ressourcen («ja» oder «eher ja») zu haben. Dabei sind staatliche Akteur:innen etwas zufriedener mit der Ressourcenausstattung (63 %) als nicht-staatliche (50 %). Zivilgesellschaftliche Akteur:innen nennen häufiger Ressourcendefizite, finanzielle Engpässe und mangelnde institutionelle Unterstützung als Herausforderung. Staatliche Stellen verfügen tendenziell über stabilere und verlässlichere Ressourcenstrukturen, während zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Vereine häufiger von projekt- oder spendengebundenen Mitteln abhängig sind. Dieses Muster ist in Abbildung 2-8 ersichtlich. Dieser Unterschied kann sich auf die Kontinuität und Nachhaltigkeit der Arbeit auswirken: Nicht-staatliche Organisationen berichten häufiger von punktueller oder unsicherer Finanzierung und sind daher stärker darauf angewiesen, situativ zu agieren oder auf externe Unterstützung zurückzugreifen. Gerade die langfristige Finanzierung wird als Unsicherheitsfaktor gesehen. Ein vergleichender Blick auf andere Kantone oder das Ausland zeigt, dass eine Kombination aus klarer Rechtsgrundlage und Fördergeldern (z.B. in Genf) die Nachhaltigkeit von Angeboten steigern kann.

Abbildung 2-8: Sind die Ressourcen ausreichend, um das Thema zu bearbeiten?



(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Die **rechtlich-strategischen Grundlagen** sind unterschiedlich geklärt. 14 % der Teilnehmenden verfügen über einen klaren gesetzlichen Auftrag in diesem Themenbereich. 39 % geben an, dass LGBTQIA+ Gleichstellung in ihrer strategischen Ausrichtung verankert ist, 25 % arbeiten aufgrund eines Leistungsauftrags und 32 % befassen sich ohne formellen Auftrag, aus freiwilligem Engagement, mit dem Thema. Diese Verteilung unterstreicht, dass die Thematik bisher selten verbindlich und rechtlich abgesichert institutionalisiert ist. Häufig basiert die Arbeit auf strategischem Goodwill, punktueller Projektfinanzierung oder persönlichem Engagement. Einzelne Organisationen betonen, dass eine übergeordnete, klar definierte Zuständigkeit – etwa in Form einer ausgebauten Fachstelle oder einer speziellen Kommission – hilfreich wäre, um sich systematisch um LGBTQIA+ Gleichstellung kümmern zu können. Auch in anderen Kantonen werden Ressourcenfragen unterschiedlich gelöst. So sieht Genf etwa im Rahmen eines Förderprogramms⁵⁷ ein jährliches Budget für LGBTQIA+-Projekte vor.

2.3.3 Zuständigkeiten, Kooperation und Vernetzung

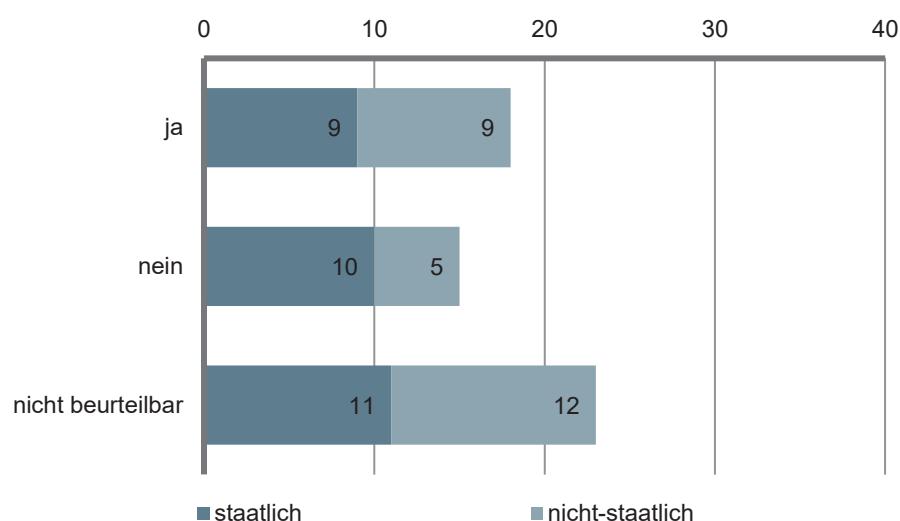
Die Zuständigkeiten für die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen sind laut den Befragten nicht einheitlich geregelt. Häufig werden die kantonalen und städtischen Fachstellen für Gleichstellung als zentrale Anlaufstellen genannt, insbesondere **die Fachstelle Gleichstellung des Kantons Zürich** und **die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich**. Ergänzend werden nationale Institutionen wie das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) sowie nicht-staatliche Akteur:innen, darunter Pink Cross, LOS, TGNS und InterAction,

⁵⁷ Aides financières pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations liées au sexe et au genre

erwähnt. Dennoch betonen viele Teilnehmende, dass eine klare, verbindliche institutionelle Verankerung und Zuständigkeit generell fehlen.

Bei der Frage, ob ein neues Gremium zur Bearbeitung von LGBTQIA+ Themen im Kanton Zürich notwendig sei, sind sich die befragten Organisationen nicht einig (siehe Abbildung 2-9). 32 % sprechen sich für ein zusätzliches Gremium aus, 27 % sehen keinen Bedarf, 41 % konnten sich nicht festlegen.

Abbildung 2-9: Braucht es ein spezifisches Gremium im Kanton Zürich, welches explizit für die Bearbeitung des Themas Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen zuständig ist?



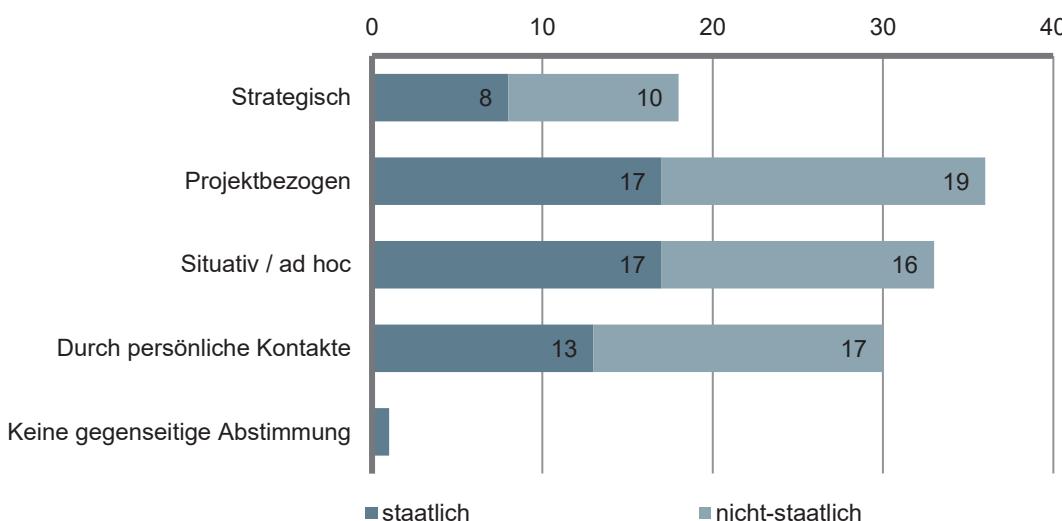
(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Von den befürwortenden Organisationen wurde beispielsweise eine erweiterte Fachstelle für Gleichstellung mit einem dezidierten Mandat für LGBTQIA+ Anliegen oder eine Diversity-Kommission mit klaren Ressourcen und einem verbindlichen politischen Auftrag genannt. Wichtig erscheint vielen, dass ein solches Gremium über genügend Ressourcen, fachliche Expertise und einen klaren politischen Auftrag verfügt und nicht nur ein zusätzliches «Überstülpen» auf die bestehende Gleichstellungsarbeit darstellt. Im Kanton Genf ist beispielsweise die Direktion für Gleichstellung und Diversität (BPEV) mit verbindlichen Koordinationsaufgaben beauftragt und auch im Kanton Basel-Stadt sind LGBTQIA+ Themen einem eigenen Fachbereich untergeordnet.

Wie in Abbildung 2-10 dargestellt, gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen den Akteur:innen vielseitig, jedoch überwiegend projekt- oder fallbezogen. Projektbezogene Kooperationen sind mit 64 % am häufigsten, Situative bzw. ad-hoc-Kontakte werden von 59 % der Befragten genannt, Persönliche Netzwerke spielen mit 54 % ebenfalls eine wichtige Rolle. Strategische Zusammenarbeit ist mit 32 % seltener verbreitet. Während staatliche Stellen vor allem auf projekt- und fallbezogene Kooperationen setzen, nutzen nicht-staatliche Organisationen etwas

häufiger persönliche Kontakte und Vernetzungsstrukturen. Nur 2 % der Befragten geben an, dass es keinerlei Abstimmung oder Kooperation gibt.

Abbildung 2-10: Anzahl teilnehmende Organisationen nach Art der Koordination



(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

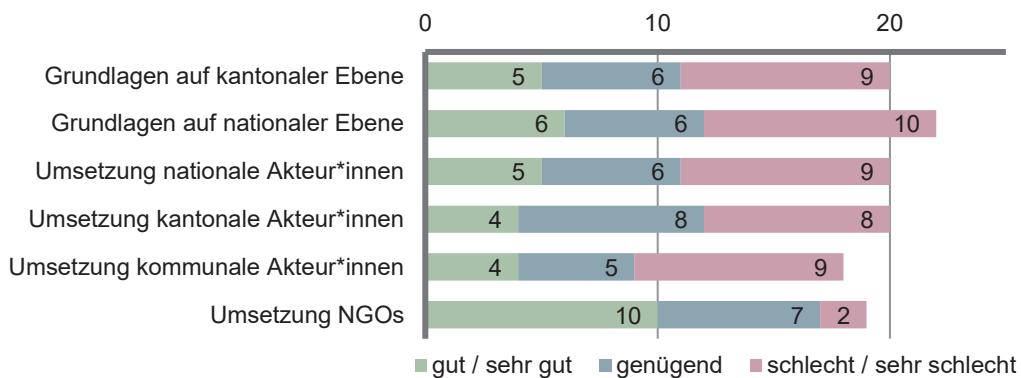
Hinsichtlich der **Formen der Zusammenarbeit** zeigt sich, dass vor allem nicht-staatliche Organisationen aktiv externe Unterstützung leisten: Sie leisten häufig fachliche Beratung (75 %), Öffentlichkeitsarbeit (75 %), finanzielle Unterstützung (50 %) und personelle Unterstützung (42 %). Staatliche Stellen bieten solche externen Unterstützungsleistungen seltener an, was auf ihre primäre Ausrichtung auf strukturelle und administrative Aufgaben zurückzuführen sein könnte. Gleichzeitig werden in den offenen Antworten zahlreiche nationale, kantonale und kommunale Akteur:innen, Fachstellen und zivilgesellschaftliche Akteur:innen genannt, die sich im Kanton Zürich – aber auch darüber hinaus – mit LGBTQIA+ Themen befassen. Die Landschaft ist vielfältig, und die Vernetzung findet oft über Dachverbände (Pink Cross, LOS, TGNS, InterAction), Beratungsstellen (z.B. LGBTIQ-Helpline, Regenbogenhaus), kommunale Fachstellen oder nationale Programme (z.B. NAPS, Nationale LGBTIQ-Organisationen) statt. Einige Befragte sehen hierin Potenzial für Synergien, beklagen jedoch eine fehlende strategische Koordination. Die Befragten wünschen sich deshalb häufig regelmässige Austauschformate oder die Stärkung bestehender Plattformen, um Ressourcenlücken auszugleichen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Synergien besser zu nutzen.

2.3.4 Grundlagen und Umsetzung, Entwicklungen und Herausforderungen

Die Bewertung der aktuellen rechtlichen Grundlagen zeigt deutliche Unterschiede zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen.

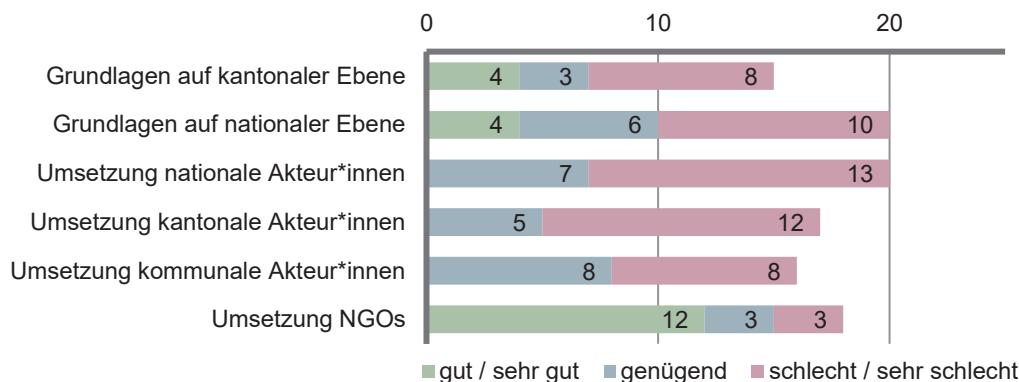
Auf kantonaler Ebene bewerten **staatliche Akteur:innen** (siehe Abbildung 2-11) die bestehenden gesetzlichen Grundlagen zur Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen – die in der Umfrage nach ihrer Einschätzung zum aktuellen Stand abgefragt wurden – gemischt: 5 Befragte stufen sie als gut oder sehr gut ein, während 9 sie als schlecht oder sehr schlecht bewerten. Auch auf nationaler Ebene zeigt sich ein ähnliches Bild mit 6 positiven, aber 10 negativen Einschätzungen. Bei der Einschätzung zur Umsetzung von Strategien und Massnahmen durch unterschiedliche Akteur:innen (nationale, kantonale und kommunale Stellen sowie zivilgesellschaftliche Akteur:innen) ergibt sich ein differenziertes Bild: Staatliche Akteur:innen beurteilen nationale, kantonale und kommunale Stellen unterschiedlich. Nationale Akteur:innen schneiden mit 5 positiven Nennungen besser ab, während die kommunale Umsetzung mit 9 negativen Bewertungen besonders kritisch gesehen wird. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen hingegen erhalten mit 10 positiven Nennungen die beste Bewertung.

Abbildung 2-11: Bewertung der Grundlagen und Umsetzung durch staatliche Akteur:innen



(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Nicht-staatliche Akteur:innen sind kritischer in ihrer Bewertung (siehe Abbildung 2-12): Die Grundlagen auf kantonaler und nationaler Ebene werden jeweils nur von 4 Befragten als gut oder sehr gut eingeschätzt. Dies verdeutlicht ein Vertrauensdefizit in die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere aus Sicht der nicht-staatlichen Organisationen. Nicht-staatliche Akteur:innen bewerten auch die Umsetzung deutlich negativer. Nationale und kantonale Akteur:innen schneiden schlecht ab, keine der befragten nicht-staatlichen Organisationen bewertet sie als gut oder sehr gut, während negative Nennungen überwiegen. Hingegen bewerten die zivilgesellschaftliche Akteur:innen sich selbst deutlich besser.

Abbildung 2-12: Bewertung der Grundlagen und Umsetzung durch nicht-staatliche Akteur:innen

(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Die Diskrepanz zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Bewertungen deutet auf unterschiedliche Erwartungen und Erfahrungen hin. Während staatliche Stellen stabilere Strukturen nutzen können, sehen nicht-staatliche Organisationen die Grundlagen und Umsetzung oft als zu wenig verbindlich oder ressourcenbedingt lückenhaft. Die Kritik an der Umsetzung, insbesondere auf kantonaler und kommunaler Ebene, legt nahe, dass LGBTQIA+ Themen (zumindest aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Akteur:innen) in Verwaltungsabläufen noch nicht systematisch verankert sind.

Die teilnehmenden Organisationen nennen eine Vielzahl an Herausforderungen im Bereich der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen. Besonders häufig werden Ressourcenmängel, fehlende gesetzliche Grundlagen, mangelnde institutionelle Unterstützung sowie sprachliche Unsicherheiten und fehlende Sensibilität in Verwaltung und Gesellschaft genannt. Zusätzlich betonen einige Teilnehmende Spannungsfelder innerhalb der LGBTQIA+ Community selbst, etwa wenn bestimmte Gruppen wie trans, intergeschlechtliche oder bi+ Personen weniger stark berücksichtigt werden. Auch die Sorge, dass Sensibilisierungsarbeit als «Modeerscheinung» abgetan oder politisch instrumentalisiert werden könnte, wird erwähnt. Zukünftige Entwicklungen und Trends zeichnen ein Bild wachsender Komplexität. Besonders die Intersektionalität, also die Überschneidung von LGBTQIA+ Anliegen mit Themen wie Migration, Behinderung, Alter oder sozialer Stellung gewinnt an Bedeutung. Auch der Wunsch nach verbindlicher Datenlage, Forschung und Monitoring wird deutlich, um gezielte Massnahmen zu entwickeln und Fortschritte messbar zu machen.

Auch in internationalen Vergleichen wird deutlich, dass verlässliche Monitoringstrukturen die Entwicklung und Wirksamkeit von Massnahmen besser abbilden können. Beispielsweise führt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Deutschland regelmäßig Studien zu LGBTQIA+-Diskriminierungen durch.⁵⁸ Solche Daten können die politische Entscheidungsfindung unterstützen und Anpassungsbedarf sichtbar machen

Weiter identifizieren die Teilnehmenden für die Zukunft folgende herausfordernde Trends:

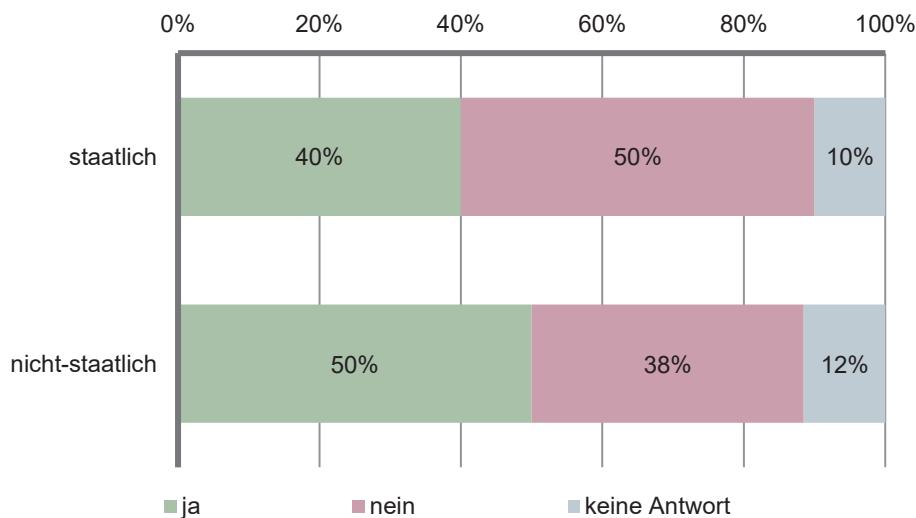
⁵⁸ Publikationsübersicht ADS 2025

- **Rechtsentwicklung:** Fortschritte wie die «Ehe für alle» oder die Anpassung des Geschlechtseintrags werden positiv hervorgehoben, doch bestehen weiterhin Lücken insbesondere für trans und intergeschlechtliche Personen. Anpassungen im sogenannten Abstammungsrecht und ein erweiterter Anti-Diskriminierungsschutz werden gefordert.
- **Gesellschaftliche Dynamik:** Obwohl die Sichtbarkeit und Akzeptanz wachsen, führen Polarisation und Gegenbewegungen («Backlash») zu neuen Herausforderungen und können Fortschritte erschweren.
- **Intersektionalität und Diversität:** Innerhalb der LGBTQIA+ Community besteht nach wie vor Handlungsbedarf bei der Berücksichtigung von bi+, trans und intergeschlechtlichen Personen. Mehr Sensibilisierung für diverse Identitäten wird als notwendig erachtet. Dabei sollen auch Überschneidungen (z. B. aufgrund von Geschlecht, Herkunft, sozialem Status) im Sinne einer intersektionalen Perspektive mitgedacht und angegangen werden.
- **Interkantonales und Internationales Umfeld:** Positive Vorbilder aus anderen Kantonen, etwa Basel-Stadt, oder aus dem Ausland werden genannt. Gleichzeitig beeinflussen internationale Entwicklungen wie Rechtsruck, populistische Instrumentalisierung und Online-Hass die lokale Situation.

2.3.5 Sensibilisierung und interne Massnahmen

Die Umfrage zeigt, dass die Sensibilisierung und Schulung zum Thema Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen in den befragten Organisationen ein sehr heterogenes Thema ist. Während knapp die Hälfte (45 %) der Teilnehmenden angibt, Mitarbeitende oder Freiwillige zu diesem Thema zu schulen oder zu sensibilisieren, tut dies die andere Hälfte der Teilnehmenden gemäss eigenen Angaben nicht (siehe Abbildung 2-13). Etwa jede zehnte Organisationseinheit konnte hierzu keine Auskunft geben. Zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen lassen sich geringfügige Unterschiede erkennen. So bieten etwa 40 % der staatlichen Stellen entsprechende Massnahmen an, während dies im nicht-staatlichen Bereich rund 50 % sind.

Abbildung 2-13: Anteile der Befragten mit/ohne Sensibilisierungs- oder Schulungsmassnahmen zum Thema LGBTQIA+ Gleichstellung



(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Dort, wo Schulungen oder Sensibilisierungsangebote existieren, unterscheiden sich Formate und Inhalte zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen.

Staatliche Akteur:innen setzen stärker auf formelle Ansätze wie Online-Schulungen, punktuelle Workshops oder Schulungen im Rahmen bestehender Kaderweiterbildungsprogramme. Sensibilisierung findet jedoch nicht immer in strukturierten Formaten statt. In einigen Fällen ist sie ein eher informeller Prozess: Die Auseinandersetzung mit LGBTQIA+ Themen wird als Teil einer gelebten Organisationskultur beschrieben, etwa durch kontinuierliche Selbstreflexion im Team oder durch den Austausch in Arbeitsgruppen, in denen sich Mitarbeitende aktiv mit dem Thema beschäftigen. Gleichzeitig sehen manche staatlichen Stellen keine Notwendigkeit für explizite Schulungen, weil sie das Thema bereits als selbstverständlich integriert betrachten oder keine spezifischen Vorfälle beobachten.

Nicht-staatliche Akteur:innen zeigen eine grössere Vielfalt an Ansätzen. Viele Organisationen führen für ihre Mitarbeitenden regelmässige Schulungen oder punktuelle Weiterbildungen durch, oft in Kooperation mit Fachstellen oder zivilgesellschaftlichen Akteur:innen wie PinkCop oder spezialisierten Beratungsstellen. Sensibilisierung ist jedoch nicht immer ein formeller Prozess. Einige Organisationen beschreiben sie als gelebte Praxis, getragen durch die aktive Mitarbeit queerer Personen innerhalb der Organisation. Es gibt Teams, in denen das Thema durch den regelmässigen Austausch oder durch die persönliche Vernetzung und Selbstorganisation selbstverständlich behandelt wird. Andere stellen Unterlagen im Intranet bereit oder integrieren LGBTQIA+ Aspekte in breitere Diversity- und Anti-Diskriminierungsangebote, sodass diese Themen im Kontext anderer Gleichstellungsfragen behandelt werden. Gleichzeitig geben manche nicht-staatliche Akteur:innen an, keine systematischen Schulungen anzubieten, da ihre Mitarbeitenden bereits ausreichend sensibilisiert seien oder andere Massnahmen, wie konkrete Aktionen, als wichtiger erachtet werden.

Weitere **Gründe für das Fehlen systematischer Schulungen** sind bei staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen ähnlich. Während staatliche Organisationen eher auf strukturelle Hürden wie fehlende rechtliche Grundlagen oder Ressourcen hinweisen, betonen nicht-staatliche Akteur:innen die Selbstverständlichkeit des Themas in ihren Teams oder die bereits vorhandene Expertise. Einige Befragte, vor allem aus staatlichen Stellen, sehen das Thema als politisch oder thematisch «untergeordnet» an, wodurch ihm nicht die Priorität eingeräumt wird, die notwendig wäre, um regelmässige Schulungsangebote zu etablieren.

Im Vergleich dazu unterstützt in Frankreich etwa die « Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Haine anti-LGBT (DILCRAH) » Bildungsinitiativen wie «Ici on peut être soi», die Lehrkräfte und Verwaltungspersonal schulen, um LGBTQIA+ feindliche Äusserungen frühzeitig zu erkennen und zu adressieren. Solche Programme könnten auch im Kanton Zürich als Vorbild dienen, um Sensibilisierungsmassnahmen über formelle Strukturen hinaus zu stärken. Ähnlich wie in Österreich (Saferinternet.at) oder in Deutschland (Fortbildungen über die Antidiskriminierungsstelle) könnte eine gezieltere Einbindung externer Fachstellen helfen, die Qualität und Reichweite von Schulungen zu erhöhen.

2.3.6 Interkantonale Vergleichsbeispiele zur gesetzlichen und institutionellen Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen

Die im Kapitel zuvor dargestellten Herausforderungen und Potenziale werden in anderen Kantonen unterschiedlich angegangen. In mehreren Kantonen bestehen bereits institutionelle Strukturen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen. Das folgende Kapitel zeigt exemplarisch, wie einzelne Kantone die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen gesetzlich und organisatorisch verankern. Es werden sowohl umfassende Modelle als auch gezielte Einzelmaßnahmen vorgestellt.

a) Kanton Basel-Stadt (Fachstelle Gleichstellung mit Fachbereich LGTBIQ)

Im Kanton Basel-Stadt hat das kantonale Parlament ein Gleichstellungsgesetz (KGLG) erlassen, das einen allgemeinen Gleichstellungsauftrag für Kanton, Gemeinden sowie die Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben formuliert (§ 3 KGLG Basel-Stadt⁵⁹). Darüber hinaus plant Basel-Stadt den weiteren Ausbau dieses Gesetzes, um der dortigen Fachstelle für Gleichstellung einen noch klareren Auftrag zur Förderung der LGBTQIA+ Gleichstellung zu erteilen. Im Jahr 2025 sollen dafür zusätzliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden, etwa für Beratungsangebote und queere Räume, was die institutionelle Verankerung erheblich stärkt und zivilgesellschaftliche Akteur:innen eine nachhaltige Arbeitsgrundlage bietet.

Das KGLG Basel-Stadt definiert die Verwirklichung der Gleichstellung auch als eine Querschnittsaufgabe, die in der Zuständigkeit jedes Departements liegt (§ 4). Die Aufgaben der kantonalen Fachstelle für die Gleichstellung werden mit einer nicht abschliessenden Aufzählung in § 5 umschrieben. Sie umfassen demnach u.a.:

⁵⁹ Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung des Kantons Basel-Stadt, KGIG, verabschiedet am 10. Januar 2024, Inkrafttreten bisher noch nicht bestimmt, einsehbar unter: <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100406/000000406541.pdf>, besucht am 20.12.2024.

- Beratung der Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben bei der Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen
- Koordination der Festlegung von Schwerpunkten
- Überprüfung von kantonalen Erlassentwürfen
- Förderung externer Beratungs- und Unterstützungsangebote
- Sensibilisierung der Bevölkerung
- Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderen Gleichstellungsstellen, der Wissenschaft und Privaten.

Die Fachstelle kann sodann Dritte damit beauftragen, Aufgaben insbesondere im Bereich Beratung, Information und Sensibilisierung wahrzunehmen (§ 5 Abs. 2 KGLG Basel-Stadt).

Besonders hervorzuheben ist zudem, dass das KGLG Basel-Stadt Ungleichbehandlungen aufgrund sexueller Orientierung, Transidentität und Intergeschlechtlichkeit explizit einbezieht und auch Nichtbinarität gesondert erwähnt (§ 1 KGLG). Dort wird festgehalten, dass «Geschlecht» die biologischen Geschlechtsmerkmale, die Geschlechtsidentität, den Geschlechtsausdruck und die gesellschaftlichen Zuschreibungen von Geschlecht umfasst.

b) Kanton Genf (Bureau de promotion de l'égalité et de prévention des violences – BPEV)

Auch der Kanton Genf hat ein umfassendes Gesetz erlassen, das sich ebenfalls explizit auf die Gleichstellung und den Schutz vor Diskriminierung bezieht. Einerseits regelt das neue LED-Genre (Loi sur l'égalité et la lutte contre les discriminations liées au sexe et au genre) die Verpflichtung des Kantons, die Förderung der Gleichstellung und Massnahmen gegen Gewalt und Diskriminierung in allen staatlichen Massnahmen (politiques publiques) zu berücksichtigen (Art. 7 LED-Genre⁶⁰ vom 23. März 2023, A 2 91). Andererseits existiert in Genf auch ein Allgemeines Gesetz über die Gleichstellung und den Kampf gegen Diskriminierungen, das sich u.a. auf Diskriminierung aufgrund des Alters, einer Behinderung, der sozialen und familiären Situation oder der politischen Überzeugung bezieht (Art. 1 LED GE⁶¹).

Wie in Basel-Stadt wird auch in Genf ausdrücklich auf Ungleichbehandlungen aufgrund sexueller Orientierung, Transidentität oder Intergeschlechtlichkeit eingegangen. Die institutionelle Zuständigkeit für die Umsetzung liegt beim Bureau de promotion de l'égalité et de prévention des violences (BPEV). Dieses übernimmt die Koordination und Förderung von Massnahmen zur Geschlechtergleichstellung und LGBTQIA+. Über jährliche Fördermittel werden nicht-staatliche Projekte (z.B. Beratungs- und Sensibilisierungsangebote) unterstützt, und das BPEV kooperiert eng mit lokalen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen sowie anderen staatlichen Stellen. Diese Vernetzung ermöglicht eine kontinuierliche Bearbeitung der Themen und schafft ein breites Netzwerk an Unterstützungsstrukturen.

⁶⁰ Loi sur l'égalité et la lutte contre les discriminations liées au sexe et au genre de la République et canton de Genève du 23 mars 2023, A 2 91.

⁶¹ Loi générale sur l'égalité de la lutte contre les discriminations de la République et canton de Genève du 23 mars 2023, A 2 90.

c) Kanton Waadt (kantonale Koordinationsstelle für LGBTQ-Themen)

Der Kanton Waadt verfügt seit 2022 über eine kantonale Delegierte für LGBTIQ-Themen, welche innerhalb der Verwaltung angesiedelt ist. Ihre Zuständigkeiten umfassen Strategieentwicklung, Sensibilisierung und bereichsübergreifende Massnahmen. Seit 2020 wird zudem ein kantonaler Aktionsplan zur Prävention von Homophobie und Transphobie systematisch im Schulbereich umgesetzt. Neben der Fachstelle Gleichstellung (BEFH) trägt auch das Büro für Integration und Antirassismus (BCI) zur Sensibilisierung und Projektförderung bei. Auf städtischer Ebene hat Lausanne seit 2023 eine eigene Projektverantwortliche für LGBTQIA+-Themen.

d) Weitere Kantone (ausgewählte Entwicklungen)

- **Basel-Landschaft:** Die Regierung hat beschlossen, das Mandat der kantonalen Fachstelle für Gleichstellung ausdrücklich auf LGBTQIA+-Themen auszuweiten. Damit wird künftig eine permanente Ansprechstelle geschaffen, welche Beratung, Sensibilisierung und Projektförderung für die Community koordiniert, die organisatorische Umsetzung ist eingeleitet.
- **St. Gallen:** Die kantonale Gleichstellungsförderung verankert sexuelle und geschlechtliche Vielfalt seit mehreren Jahren als Querschnittsthema. 2025 wird die Kampagne «Kein Platz für Sexismus» unter dem Leitmotiv «Zivilcourage» fortgeführt und um Module zu queer-inklusiver Sprache, Schule und Arbeitswelt ergänzt.
- **Luzern:** Im «Planungsbericht Gleichstellung 2022-25» wurden 29 Massnahmen in vier Handlungsfeldern beschlossen. Neben geschlechtsspezifischer Gewaltprävention legt der Bericht besonderen Wert auf die Anerkennung vielfältiger Lebens- und Familienformen, mehrere Pilotprojekte mit Schulen und Beratungsstellen laufen.
- **Zug:** Der Regierungsrat richtet eine kantonale Anlaufstelle für die LGBTQIA+ Community ein. Sie soll Erstberatung anbieten, Diskriminierungsfälle aufnehmen und an geeignete Fach- oder Rechtsstellen weiterleiten. Die Stelle wird in enger Kooperation mit lokalen NGOs aufgebaut.
- **Wallis:** Das Departement für Gesundheit, Soziales und Kultur (DGSK) setzt seit 2022 einen Aktionsplan zur Gesundheitsförderung und zum Schutz vor LGBTQIA+-Diskriminierung um. Dieser umfasst Fortbildungen für Pflege- und Schulpersonal sowie eine Sensibilisierungskampagne in den Oberwalliser Gemeinden.
- **Neuchâtel:** Das Office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE) schloss 2024 eine kantonale LGBTQIA+-Bestandsaufnahme ab. Auf Basis der Empfehlungen wird 2025 ein mehrjähriger Massnahmenplan erarbeitet, den das OPFE fachlich begleitet.
- **Appenzell Ausserrhoden:** Der Kanton führt bis Ende 2025 eine Situationsanalyse zur Geschlechtergleichstellung durch. Der Auftrag umfasst ausdrücklich die Prüfung des Handlungsbedarfs in der LGBTQIA+-Gleichstellung und soll konkrete Empfehlungen für Strukturen und Ressourcen liefern.

2.3.7 Internationale Vergleichsbeispiele zur gesetzlichen und institutionellen Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen

Im europäischen Umfeld haben andere Staaten zentrale Strukturen geschaffen, die explizit den Schutz und die Förderung von LGBTQIA+ Personen vorantreiben. Die nachstehenden Beispiele (Frankreich, Österreich) illustrieren unterschiedliche Modelle der institutionellen Verankerung auf nationaler Ebene.

a) Deutschland (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, föderale Landesstrukturen)

Auf Bundesebene regelt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) Diskriminierung u.a. aufgrund sexueller Identität. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) bietet Beratung für Betroffene und koordiniert bundesweite Aktivitäten gegen Diskriminierung. Ergänzend verfügen einige Bundesländer über eigene Koordinationsstellen (z.B. «Queeres Brandenburg»), wodurch sich regionale Schwerpunktsetzungen ergeben. Die enge Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen (etwa LSVD, Trans*-Organisationen) ermöglicht regionale Beratungs- und Sensibilisierungsangebote, die passgenau auf lokale Bedürfnisse eingehen.

b) Österreich (Gleichbehandlungsanwaltschaft, Länder-Gleichbehandlungsgesetze)

In Österreich bilden das Gleichbehandlungsgesetz (GIBG) und die Gleichbehandlungsanwaltschaft (GAW) auf Bundesebene den zentralen Rechts- und Beratungsrahmen. Die GAW nimmt Beschwerden an und unterstützt Betroffene von Diskriminierung, auch im Bereich LGBTQIA+. Zusätzlich haben die Bundesländer (z.B. Wien, Kärnten) eigene Antidiskriminierungsgesetze oder -stellen, was zu einer Vielfalt an Förderungen und Programmen führt (z.B. finanzielle Unterstützung für queere Beratungsstellen). Das Beispiel zeigt, wie ein föderaler Ansatz sowohl nationale Mindeststandards als auch regionale Spezialisierungen erlaubt.

Die aufgezeigten Beispiele unterstreichen, wie wichtig eine klare Rechtsgrundlage und institutionell verankerte Fachstellen sind. Für den Kanton Zürich lassen sich daraus wertvolle Anknüpfungspunkte ableiten, insbesondere in Bezug auf die Ressourcensicherung und die Koordination der Akteur:innen.

2.4 Zusammenfassung Teil A

2.4.1 Wichtigste Erkenntnisse bezüglich rechtlicher Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen im Kanton Zürich

Das Recht auf Gleichstellung und Schutz vor Diskriminierung von LGBTQIA+ Personen ist auf verschiedenen Ebenen verankert:

- **Internationale Ebene:** Die Schweiz ist an völkerrechtliche Verträge wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und die Behindertenrechtskonvention (BRK) gebunden. Auch wenn völkerrechtliche Verträge ursprünglich binäre Geschlechtermodelle reflektieren, garantieren die Übereinkommen gemäss der aktuellen Auslegung den Schutz und die

Gleichstellung unabhängig von bei Geburt zugewiesenem Geschlecht, sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität oder körperlichen Geschlechtsmerkmalen.

- **Nationale Ebene:** Auf nationaler Ebene schützt Artikel 8 der Schweizer Bundesverfassung die Gleichheit vor dem Gesetz und verbietet Diskriminierung aufgrund von Lebensform oder Geschlecht. Seit 2020 umfasst Artikel 261^{bis} StGB die sexuelle Orientierung als Schutzkriterium gegen öffentliche Aufrufe zu Diskriminierung und Hass. Die Einführung von Artikel 30b ZGB erleichtert zudem die Änderung von amtlichem Geschlecht und Vornamen, bleibt jedoch in der binären Geschlechterlogik verhaftet. Das Bundesgesetz für die Gleichstellung von Mann und Frau regelt die Gleichstellung im Arbeitsverhältnis, findet nach aktueller bündesgerichtlicher Rechtsprechung zwar Anwendung auf trans Personen aber keine Anwendung bei Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung.
- **Kantonale Ebene:** Die Kantonsverfassung des Kantons Zürich nennt explizit die sexuelle Orientierung im Diskriminierungsverbot (Art. 11 Abs. 2 KV ZH) und erlaubt Fördermassnahmen zur tatsächlichen Gleichstellung von Benachteiligten (Art. 11 Abs. 5 KV ZH). Letzteres kann mindestens als Zeichen dafür gewertet werden, dass Fördermassnahmen grundsätzlich positiv und wohlwollend zu beurteilen sind. Aktuell gibt es keine explizite kantonale Gesetzesgrundlage, zur Umsetzung von Art. 11 KV ZH oder der Normen des übergeordneten Rechts.

Zusätzlich zum Recht auf Gleichstellung und zum Schutz vor Diskriminierung sind sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und körperliche Geschlechtsmerkmale als Aspekte des Rechts auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV) und des Rechts auf Privatleben (Art. 8 EMRK) geschützt.

Aus den oben genannten rechtlichen Grundlagen leiten sich drei zentrale Pflichten des Staates ab:

- **Unterlassungspflichten (Obligations to Respect):** Der Staat darf selbst keine diskriminierenden Handlungen vornehmen. Beispielsweise ist Diskriminierung im Anstellungsverhältnis durch den Kanton unzulässig.
- **Schutzwürdigkeiten (Obligations to Protect):** Der Staat ist verpflichtet, die Grundrechte von LGBTQIA+ Personen vor Eingriffen durch Dritte zu schützen. Dies umfasst unter anderem strafrechtliche Bestimmungen gegen Diskriminierung durch Private, wie sie in Artikel 261^{bis} StGB geregelt sind.
- **Gewährleistungspflichten (Obligations to Fulfill):**

Der Staat muss Strukturen schaffen, die die tatsächliche Gleichstellung fördern. Beispiele dafür sind Projekte und Programme der Gleichstellungsbüros, die spezifisch auf die Bedürfnisse von LGBTQIA+ Personen eingehen.

Wichtig zu erwähnen ist, dass trotz der Verankerung in unterschiedlichen Quellen, ein Auftrag besteht, Massnahmen zur tatsächlichen Gleichstellung zu ergreifen, die sich auf alle LGBTQIA+ Personen beziehen. D.h. Massnahmen dürfen sich nicht nur die Gleichstellung von Mann und Frau beschränken oder lediglich den Abbau von Ungleichheiten aufgrund der sexuellen Orientierung betreffen.

Identifizierte Lücken und Herausforderungen

Die Analyse der rechtlichen Grundlagen zeigt, dass in der Schweiz ein einheitliches und kohärentes Gleichstellungsrecht fehlt. Vielmehr sind in einzelnen rechtlichen Grundlagen unterschiedliche Aspekte geregelt, wobei unterschiedliche Gruppierungen jeweils in den gesetzlichen Grundlagen miteinbezogen werden. Auf kantonaler Ebene fehlt seit der Aufhebung des EG GIG im Jahr 2011 ein eigenständiger Rechtsrahmen, der Fördermassnahmen, nicht-binäre Identitäten oder Datenerhebungen verbindlich regelt.

Auf der Ebene des Bundes bestehen insbesondere Lücken

- bezüglich der fehlenden Anerkennung non-binärer Geschlechtsidentitäten
- sowie beim Diskriminierungsschutz im Privatrecht.

Im Gegensatz zu den Kantonen Basel-Stadt und Genf fehlt im Kanton Zürich ein **kantonales Gleichstellungsgesetz**, das beispielsweise einen allgemeinen kantonalen Auftrag zur Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen formuliert. Nebst der **institutionellen Verankerung** könnten in einem solchen Gesetz die an unterschiedlichen Orten bestehenden Regeln zusammengebracht und spezifische Massnahmen, wie z.B. die **Erhebung von Daten** zu statistischen Zwecken festgehalten werden. Ebenfalls könnte ein **klares Bekenntnis zur Nichtdiskriminierung** aufgrund der sexuellen Orientierung, Geschlechtsidentität und -merkmale einerseits Signalwirkung haben, andererseits Grundlage für spezifische Massnamen wie die Berücksichtigung von non-binären Identitäten in Verwaltungsprozessen sowie verbindliche Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung im öffentlichen Arbeitsverhältnis umfassen.

Zusätzlich zu den teilweise fehlenden rechtlichen Grundlagen besteht auch die Herausforderung, dass rechtliche Normen, die vor Diskriminierung schützen, **nicht bekannt sind oder nicht umgesetzt werden**. Als Beispiel seien hier die **geschlechtszuweisenden Operationen bei intergeschlechtlichen Kindern** genannt: Obwohl hier allgemeine rechtliche Grundlagen zum Schutz urteilsunfähiger Kinder existieren, bleibt der konkrete Schutz intergeschlechtlicher Kinder vor nicht notwendigen geschlechtszuweisenden Eingriffen eine grosse Herausforderung.

2.4.2 Wichtigste gesellschaftliche Herausforderungen bezüglich LGBTQIA+ Gleichstellung im Kanton Zürich

Die Erfahrungen mit Diskriminierung und Herausforderungen von LGBTQIA+ Personen manifestieren sich in den verschiedenen Lebensbereichen jeweils spezifisch und werden nachfolgend zusammenfassend dargestellt:

a) Staatliche Verwaltungseinrichtungen und Behörden inkl. Sozialwesen

- Im Kontakt mit Behörden stellt insbesondere die **fehlende Anerkennung non-binärer Geschlechtsidentitäten** eine Herausforderung dar. Die fehlenden Alternativen zur binären Angabe des Geschlechts führen zu Misgendering, was für die betroffenen Personen verletzend ist und ausschliessend wirkt.

- **Verlässliche und vergleichbare Zahlen** in Bezug auf LGBTQIA+ Personen allgemein, wie auch zur Situation von non-binären oder intergeschlechtlichen Personen in offiziellen Statistiken (z.B. Opferstatistiken) fehlen. Auch die (statistische) Erfassung von Hate Crimes gegen LGBTQIA+ Personen durch die Polizei ist bislang unzureichend.
- Weiter bestehen **spezifische Herausforderungen im Umgang mit LGBTQIA+ Personen beim Personal** – insbesondere bei der Polizei, Gerichtsbarkeit, im Strafvollzug sowie im Sozialwesen.
- Spezifisch zu nennen sind **fehlende passende Unterbringungsmöglichkeiten** insb. für trans und non-binäre Personen im Strafvollzug und im Asylwesen.

b) Gesundheitsversorgung und Betreuung

- Die **psychische und physische Gesundheit** von LGBTQIA+ Personen in der Schweiz ist gegenüber der übrigen Schweizer Bevölkerung deutlich schlechter mit deutlich höherer Prävalenz von Depressionen, Suizidgedanken und Suizidversuchen wobei trans und non-binäre Personen besonders betroffen sind. Dies bei gleichzeitig schlechteren sozialen und psychischen Schutzfaktoren. Aus Angst vor negativen Reaktionen legen LGBTQIA+ Personen, auch die grosse Gruppe der bisexuellen Personen, ihre Identität häufig nicht offen und haben dadurch ein erhöhtes Risiko für gesundheitliche Probleme und leiden häufiger an psychischen Störungen.
- **Fehlendes Wissen bei medizinischen, therapeutischen oder betreuenden Fachpersonen** schränkt den Zugang zu adäquater Gesundheitsversorgung und Betreuung z.B. in Alters- und Pflegeinstitutionen ein.
- Die **Gesundheitsversorgung intergeschlechtlicher Personen** ist nach wie vor stark medizinisch geprägt und konzentriert sich oft auf das Kindesalter. Trotz Entpathologisierung werden in der Schweiz teilweise weiterhin nicht notwendige, irreversible geschlechtsverändernde Eingriffe an intergeschlechtlichen Kindern vorgenommen, was langfristige negative gesundheitlich und psychische Folgen hat und von Fachorganisationen klar abgelehnt wird.
- In **digitalen Gesundheitssystemen fehlen oft differenzierte Angaben zu Geschlecht oder sexueller Orientierung** und orientiert sich die Kommunikation im Zusammenhang mit Behandlungen an cis-heteronormativen Annahmen. Dadurch ist die Versorgung oft nicht auf die spezifischen Bedürfnisse von LGBTQIA+ Personen ausgerichtet.
- Auch in der **Langzeitbetreuung sowie in Alters- oder Pflegeinstitutionen** fehlt Wissen und entsprechende Sensibilisierung. Der Eintritt in eine Institution ist oft mit Ängsten verbunden und setzt LGBTQIA+ Personen der Gefahr von (Re-)Traumatisierung aus.
- Erfahrungen mit Stigmatisierung von LGBTQIA+ und insbesondere trans und intergeschlechtlichen Personen und Ängste vor Diskriminierung halten diese teilweise von der **Inanspruchnahme von Leistungen der Gesundheitsversorgung** ab, während sie den Bedarf dafür noch zusätzlich erhöhen.
- **Kinder und Jugendliche mit Geschlechtsvarianz** sind eine sehr vulnerable Gruppe, oft sehr belastet, mit Fragen zu sich selbst, ihrer Identität und ihrem Körper. Oft stellen sich

zusätzliche Probleme im Umfeld, z.B. in der Schule. Angebote bestehen, stehen allerdings in der Öffentlichkeit teilweise unter Druck.

- Falsche oder verzerrte (**Medien-)Berichterstattung** – sei es durch die Verbreitung von sachlich falschen Informationen oder unzutreffenden, einseitigen Darstellungen – erhöht die Zurückhaltung bei der Inanspruchnahme von Leistungen der Gesundheitsversorgung, z.B. bei Eltern von Kindern und Jugendlichen mit Geschlechtsvarianz.

c) Bildung (Schule, Ausbildung, Studium, etc.)

- Viele junge trans und intergeschlechtliche, sowie lesbische, schwule und bisexuelle Personen sind bereits in der Schule und später in Ausbildung und Studium mit **Diskriminierung und Viktimisierung** konfrontiert. Dies kann sowohl zu psychischen Problemen wie auch zu erhöhten Fehlzeiten und negativen Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit und auf Schul- und Ausbildungserfolg führen.
- **Übergriffe und Belästigungen werden in der Schule von Betroffenen oft nicht gemeldet.** Dies aus Angst vor negativen Konsequenzen für die Betroffenen selbst oder wegen der Annahme, dass Konsequenzen ausbleiben.
- **Das Fehlen von Handreichungen zum Umgang mit trans und non-binären Schüler:innen** führt zu unzureichender Sensibilisierung und Information von Schulleitenden, Lehrpersonen und Schulsozialarbeitenden.

d) Arbeitswelt (Arbeitsplatz, Arbeitssuche, etc.)

- LGBTQIA+ Personen erleben trotz Fortschritten weiterhin **Diskriminierung am Arbeitsplatz**, was ihre psychische Gesundheit und Arbeitszufriedenheit beeinträchtigen kann. Feindselige Arbeitsumfelder können zu Arbeitsplatzwechseln oder Beurlaubungen führen.
- **Besonders trans Personen** stehen vor grossen Herausforderungen in Schlüsselphasen wie Berufseinstieg, Coming-out am Arbeitsplatz und/oder während Transitionsprozessen. Sie erleben häufig Diskriminierung bei Rekrutierung, Beförderung und Bezahlung. Bürokratische Hürden und Stigmatisierung können das Coming-out und/oder den Transitionsprozess zusätzlich herauszögern und die Selbstbestimmung von trans Personen einschränken.
- Aktuelle Studienergebnisse deuten auf eine stark **erhöhte Arbeitslosenquote (6.7 %) unter trans Personen** im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt von rund 2.4 % (Anfang 2024) hin. 13 % der befragten trans Personen waren seit mehr als einem Monat oder dauerhaft arbeitsunfähig.

e) Aufenthalt im öffentlichen und digitalen Raum (ÖV, Strasse, Plätze, Soziale Plattformen und Medien, etc.)

- LGBTQIA+ Personen erleben im öffentlichen Raum aufgrund ihres Aussehens, ihres Verhaltens oder aufgrund von Anwesenheit an LGBTQIA+-freundlichen Orten oder Veranstaltungen häufig **Belästigungen**. Dadurch wird die **Bewegungsfreiheit im öffentlichen**

Raum direkt oder indirekt eingeschränkt und das Wohlbefinden der Betroffenen stark belastet.

- Die **polarisierende mediale Darstellung, Verbreitung von Falschinformationen und Hetze**, insbesondere gegen trans, non-binäre und intergeschlechtliche Personen, belastet die Betroffenen und kann sie zum Rückzug aus gesellschaftlichen Diskursen veranlassen.

f) Zivilgesellschaftliche Aktivitäten (politische Teilhabe, ehrenamtliches Engagement, etc.) und Freizeitgestaltung

- Zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Teilhabe findet häufig innerhalb der LGBTQIA+ Community statt. Diese Teilhabe ist für die betroffenen Personen ein wichtiger Resilienzfaktor. Die Teilhabe von queeren Minderheiten an gesellschaftlichen Aktivitäten oder etwa politischen Prozessen oder ihr ehrenamtliches Engagement ist jedoch durch die bestehenden Machtverhältnisse, **fehlenden Ressourcen der Organisationen der Community oder fehlender struktureller Verankerung** weiterhin eingeschränkt.
- Einschränkungen bestehen auch bei der **Freizeitgestaltung**, die häufig in einem cis-heteronormativen Umfeld stattfinden, was den Zugang für LGBTQIA+ Personen erschwert.
- Insbesondere im **Sport** sehen sich viele LGBTQIA+ Personen sowohl im Freizeit- als auch im Spitzensport mit Hindernissen und Diskriminierung konfrontiert. Der Zugang zu Sporteinrichtungen kann für trans, non-binäre und intergeschlechtliche Personen wegen ausschliesslich binär signalisierten Toiletten und/oder fehlenden geschlossenen Umkleidekabinen und Duschen unsicher sein.

g) Lebensraum (Wohnen & Wohnungssuche, Nachbarschaft, Einkaufen, Coiffeursalon, etc.) und privates Umfeld (Partnerschaft, Verwandtschaft, Freundeskreis)

- LGBTQIA+ Personen erfahren die meiste Unterstützung im **Freundeskreis**, wobei geschlechtliche Minderheiten etwas weniger Unterstützung erhalten als sexuelle Minderheiten. In traditionellen Familien erhalten geschlechtliche Minderheiten deutlich weniger Unterstützung als sexuelle Minderheiten.
- **Regenbogenfamilien** stossen in verschiedenen Kontexten auf Unverständnis, Unwissen oder Ablehnung. Kinder aus Regenbogenfamilien erleben teilweise und Stigmatisierung. Für die Entwicklung und das Wohlergehen der Kinder wird das vorliegende Familienklima und weniger die sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität der Eltern als entscheidender Faktor beurteilt.
- **Gesellschaftliche Normvorstellungen von Familie** zeigen sich besonders stark in Kindertageseinrichtungen. Ein grosser Handlungsbedarf zeigt sich in Bezug auf die Sensibilisierung pädagogischer Fachkräfte und Lehrpersonen, denn nehmen bei der Eingliederung von Kindern aus Regenbogenfamilien eine zentrale Rolle ein.

Herausforderungen und spezifische Problembereiche

LGBTQIA+ Personen erleben weiterhin Diskriminierung und fehlenden Zugang in zahlreichen Lebensbereichen. Polarisierung und Fehlinformationen verschärfen aktuell die gesellschaftliche Situation. Stärker betroffen sind trans, non-binäre und intergeschlechtliche Personen. Es fehlt an einer systematischen Erfassung von belastbaren Daten, um die aktuellen Herausforderungen auch quantitativ abzubilden und Handlungsbedarf abzuleiten. Spezifische Herausforderungen sind:

- In staatlichen Verwaltungseinrichtungen und Behörden, Polizei, Gerichtsbarkeit, Strafvollzug sowie im Sozialwesen fehlen entsprechendes Wissen und die Sensibilisierung von Mitarbeitenden. Prozesse, Formulare etc. sind nicht inklusiv gestaltet.
- In der Gesundheitsversorgung ist der Zugang zu adäquater Behandlung eingeschränkt, aufgrund fehlenden Wissens und Sensibilisierung von Gesundheitsfachpersonen, fehlender Abbildung in digitalen Systemen, zurückhaltender Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen aufgrund Erfahrungen oder Befürchtungen von Stigmatisierung und Diskriminierung, oder durch negative öffentliche Diskussion und verzerrter Berichterstattung in Medien.
- Queere Kinder und Jugendliche erleben in der Schule Diskriminierung und Mobbing, mit negativen Folgen für die psychische Gesundheit und den Schul- und Ausbildungserfolg.
- Am Arbeitsplatz ist die ein Coming-out weiterhin mit Risiken verbunden. Insbesondere trans und non-binäre Personen erleben Diskriminierung bei Rekrutierung, Beförderung und Entlohnung. Die Arbeitslosigkeit von insbesondere trans und non-binären Personen ist höher als in der Gesamtbevölkerung.
- Im öffentlichen und virtuellen Raum erleben LGBTQIA+ Personen sowohl Ausgrenzung wie fehlenden Zugang zu Aktivitäten oder (Sport-)Angeboten.

2.4.3 Wichtigste Erkenntnisse bezüglich institutioneller Verankerung von LGBTQIA+ Gleichstellung im Kanton Zürich

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen im Kanton Zürich und insbesondere in der Stadt Zürich auf vielfältige Weise gefördert wird. Dennoch bestehen strukturelle, rechtliche und finanzielle Defizite, die eine systematische und nachhaltige Umsetzung erschweren. Die folgenden Handlungsfelder wurden von den Befragten identifiziert:

- **Stärkere institutionelle Verankerung und klare Zuständigkeiten:** Die Gleichstellungs-fachstellen des Kantons und der Stadt Zürich werden von den Befragten häufig als zentrale Anlaufstellen genannt. Gleichzeitig wird deutlich, dass eine verbindliche institutionelle Verankerung fehlt. Eine spezialisierte und mit ausreichend Ressourcen ausgestattete Stelle oder ein Netzwerk von Stellen könnte als Koordinations- und Kompetenzzentrum fungieren, Daten erheben, Studien in Auftrag geben, Good Practices verbreiten und als zentrale Anlaufstelle für Organisationen, Behörden und die Bevölkerung dienen.
- **Ressourcenstärkung, insbesondere für nicht-staatliche Organisationen:** Nicht-staatliche Organisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung der Gleichstellung von

LGBTQIA+ Personen. Sie leisten wertvolle Arbeit in den Bereichen Beratung, Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit. Allerdings hemmen finanzielle Unsicherheiten und projektbezogene Fördermittel eine langfristige und nachhaltige Planung. Eine gezielte Ressourcenstärkung – etwa durch kantonale Fördermittel, Leistungsvereinbarungen oder strukturierte Projektzuschüsse – könnte hier Abhilfe schaffen.

- **Ausbau der Datengrundlage und Monitoring:** Systematische Datenerhebungen zu LGBTQIA+ Themen fehlen bislang. Um gezielt auf Herausforderungen reagieren zu können, braucht es regelmässige Erhebungen zu Diskriminierungsformen und zur Wirksamkeit bestehender Massnahmen. Ein verbessertes Monitoring würde helfen, Fortschritte zu messen, Trends zu erkennen und geeignete Folgeinitiativen zu entwickeln. Dabei erschweren jedoch unterschiedliche Erfassungskategorien (BFS) und die Trennung einzelner Tatbestände (Polizei) eine durchgängige Datenerhebung.
- **Sensibilisierung und Qualifizierung in allen relevanten Handlungsfeldern:** Da LGBTQIA+ Gleichstellung ein Querschnittsthema ist, braucht es gezielte Massnahmen in unterschiedlichen Bereichen. Neben Bildungsinstitutionen, Verwaltung und Gesundheitswesen sind auch Arbeitgeber:innen, Polizei, Justiz und die Zivilgesellschaft gefordert. Schulungs- und Sensibilisierungsangebote, etwa zur Nutzung inklusiver Sprache oder zum Umgang mit intersektionalen Problemlagen, können dazu beitragen, Vorurteile abzubauen und die fachliche Kompetenz zu stärken.
- **Vertiefte Vernetzung und strategischer Austausch:** Die Befragung zeigt ein grosses Potenzial für stärkere Vernetzung und Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen. Der Austausch findet derzeit überwiegend projekt- oder fallbezogen statt. Regelmässige Vernetzungstreffen, Plattformen oder Arbeitsgruppen könnten dabei helfen, Synergien zu nutzen, Ressourcen zu bündeln und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.
- **Gezielte Unterstützung für unterrepräsentierte Gruppen und Polarisierungsbekämpfung:** Die Befragten weisen darauf hin, dass bestimmte Gruppen innerhalb der LGBTQIA+ Community (z.B. trans, intergeschlechtliche und bi+ Personen) noch zu wenig berücksichtigt werden. Gleichzeitig stellen sie eine zunehmende Polarisierung im öffentlichen Diskurs fest, die Fortschritte hemmt. Es braucht gezielte Sensibilisierungs- und Unterstützungsangebote, um benachteiligte Gruppen zu fördern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.
- **Intersektionale Herausforderungen:** LGBTQIA+ Personen, welche von Faktoren wie Armut Beeinträchtigung oder Migrationshintergrund betroffen sind, sehen sich mehrfachen Diskriminierungen ausgesetzt. Ein breiterer Blick auf die Überschneidungen dieser Diskriminierungsformen wird als notwendig erachtet, um Massnahmen effektiv zu gestalten.

Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen, dass die bestehenden Bemühungen zur Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen im Kanton Zürich gestärkt und strategischer ausgerichtet werden müssen. Die genannten Handlungsfelder bieten wichtige Ansatzpunkte, um die institutionelle Verankerung zu verbessern, Ressourcen gezielter einzusetzen und die Zusammenarbeit zwischen relevanten Akteur:innen nachhaltiger zu fördern.

2.5 Handlungsempfehlungen zur Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen

2.5.1 Vorbemerkungen zu den Handlungsempfehlungen

Aufgrund der oben aufgeführten Erkenntnisse bezüglich der Herausforderung in der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen lassen sich für den Kanton Zürich diverse Handlungsempfehlungen ableiten. Diese Handlungsempfehlungen wurden im Rahmen des Workshops mit ausgewählten Akteur:innen (vgl. Abschnitt 1.4.4) diskutiert, validiert, konkretisiert und ergänzt.

Für die Umsetzung der Massnahmen gelten folgende allgemeine Grundsätze:

- **Intersektionalität:** Alle Massnahmen sollten die Tatsache berücksichtigen, dass LGBTQIA+ Personen häufig weiteren Diskriminierungen ausgesetzt sind (z.B. aufgrund von Behinderung, Alter, Migration, Armut etc.). Diese Überschneidungen (Mehrfachdiskriminierung) erfordern einen ganzheitlichen Ansatz.
- **Fokus auf besonders vulnerablen Gruppen:** Die Anliegen von trans, non-binären, intergeschlechtlichen und bisexuellen Personen benötigen in vielen Bereichen spezifische Berücksichtigung und müssen gezielt adressiert werden. Gleichzeitig bringen die Massnahmen für vulnerable Gruppen unterschiedliche Herausforderungen mit sich, die es zu beachten und überwinden gilt. Sei es durch rechtliche Anpassungen, gesellschaftliche Sensibilisierung oder durch den Abbau struktureller Barrieren.
- **Gruppenzugehörigkeit und Individualität:** Nicht alle Herausforderungen sind für individuelle LGBTQIA+ Personen und auch Personen aus vulnerablen Gruppen gleich relevant. Auf individueller Ebene und vor dem Hintergrund von intersektioneller Betroffenheit sind die vorgeschlagenen Massnahmen nicht für alle Individuen oder Subgruppen in gleichem Masse relevant.

Da sich die Massnahmen thematisch mit anderen Bereichen überschneiden können, ist eine interdisziplinäre Umsetzung entscheidend. Zudem sollten neue oder erweiterte Aufgaben stets mit den erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen an die zuständigen Fachstellen delegiert werden, um eine effektive Umsetzung zu gewährleisten. Wo möglich, sollte auf bestehende Strukturen aufgebaut und mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen zusammengearbeitet werden.

2.5.2 Die Handlungsempfehlungen nach übergeordneten Kategorien

Die Handlungsempfehlungen sind nach sieben übergeordneten Kategorien a) bis g) zusammengefasst.

a) Sensibilisierung von Fachpersonen

Wie die Analyse zeigt, findet in mehreren Lebensbereichen eine – meist unbewusste – Diskriminierung von LGBTQIA+ Personen durch Fachpersonen statt, bedingt durch fehlendes Wissen oder Unsicherheiten im Umgang mit dieser Zielgruppe. Durch eine stärkere

Sensibilisierung kann die Situation für LGBTQIA+ Personen spürbar verbessert werden. Dies soll sowohl in der Grundbildung als auch in spezifischen Weiterbildungsangeboten verankert werden.

Wie die Analyse zeigt, findet in mehreren Lebensbereichen eine – meist unbewusste – Diskriminierung von LGBTQIA+ Personen durch Fachpersonen statt, bedingt durch fehlendes Wissen oder Unsicherheiten im Umgang mit dieser Zielgruppe. Durch eine stärkere Sensibilisierung kann die Situation von LGBTQIA+ Personen spürbar verbessert werden. Dies soll sowohl in der Grundbildung als auch durch spezifische Weiterbildungsangebote verankert werden:

- Entwicklung von **Minimalstandards für die Aus- und Weiterbildung von verschiedenen Berufsgruppen** (z.B. Lehrpersonen, Pflege- und Betreuungspersonal, Justiz, Polizei, Verwaltung, Soziale Arbeit) bezüglich Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen in Anlehnung an die Minimalstandards zum Thema «Häusliche Gewalt» des EBG⁶². Die Minimalstandards zeigen die thematischen Inhalte und Kompetenzen auf, die für die jeweilige Berufsgruppe als Grundlagenwissen während der Ausbildung resp. als spezifisches Fachwissen in Aus- oder Weiterbildung vermittelt werden sollten.
- Sensibilisierung von Fachpersonen z.B. durch **verpflichtende Schulungen und Workshops** insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Betreuung, Bildung, Strafvollzug sowie der Verwaltung und dem Sozialwesen. Auch bestehende Beratungsstellen wie die Elternberatung und Opferberatung sowie Notrufangebote wie Elternnotruf, Kinder- und Jugendnotruf sowie die Dargebotene Hand müssen entsprechend geschult werden. Dazu können bestehende Angebote gefördert und bekanntgemacht oder neue Angebote geschaffen werden.
- Sensibilisierung von öffentlich- sowie privatrechtlichen **Arbeitgebenden und HR-Verantwortlichen** aus dem Kanton durch Schulungen und Workshops, um Diskriminierungen im Bewerbungsprozess, während des Arbeitsverhältnisses oder beim Coming-out zu verhindern. Schaffung bzw. Förderung entsprechender Kurse, Leitfäden und Workshops in enger Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen.

b) Sensibilisierung der Öffentlichkeit

Neben den Fachpersonen ist grundsätzlich auch eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit anzustreben, um die Akzeptanz gegenüber LGBTQIA+ Menschen zu fördern und Vorurteile abzubauen. Staatliche Kampagnen für die breite Öffentlichkeit sind aber mit Vorsicht anzugehen. In der Regel sind diese kostspielig und können auch negative Reaktionen hervorrufen. Für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sind daher subtilere Massnahmen erstrebenswerter. Dazu gehören

- Der Staat als Vorbild über eine inklusive Gestaltung der kantonalen Kommunikation sowie der Einbezug von queeren bzw. diversen Personen in Beiträgen zu anderen Themen.

⁶² [Minimalstandards für die Aus- und Weiterbildung](#), EBG.

- Sensibilisierung von Jugendlichen über eine konsequente Umsetzung von Lehrplan 21 auch in Zusammenarbeit mit externen Angeboten aus der Zivilgesellschaft.
- Förderung von Kulturangebote wie Lesungen, Theater und Ausstellungen zum Thema, um eine Sensibilisierung über die Kultur zu erreichen.
- Förderung von verantwortungsvoller Medienberichterstattung
- Informationsveranstaltungen und Workshops für alle Einwohner:innen zu **Nicht-Diskriminierung und Zivilcourage**.

c) Schutzmassnahmen

Während die Sensibilisierungsmassnahmen hauptsächlich die Akzeptanz von LGBTQIA+ Personen fördert und unbewusste Diskriminierung reduziert, sind auch Schutzmassnahmen notwendig, um LGBTQIA+ Personen vor bewusster Diskriminierung und Belästigung zu schützen:

- Regelmässige und obligatorische Schulungen für die **Polizei und andere Behörden**, um Diskriminierung und Belästigung von LGBTQIA+ Personen zu **erkennen, einheitlich zu dokumentieren und zu ahnden** sowie bei Bedarf die betroffenen Personen an die richtigen Stellen weiterzuleiten. Zudem sollten Hürden bei der Meldung von Vorfällen abgebaut werden, etwa durch Online-Beratungsangebote oder Begleitung durch zivilgesellschaftliche Akteur:innen.
- **Geschützte Unterbringung** für LGBTQIA+ Personen insbesondere in den Bereichen Asylunterkünfte, Strafvollzug, «Frauenhäuser», Notschlafstellen, betreute Wohngruppen, Alters- und Pflegeinstitutionen.
- **Infrastruktur** (Toiletten, Umkleiden, Duschen) in öffentlichen Einrichtungen und Gebäuden geschlechter-inklusiv gestalten.
- Schaffen von bzw. gewähren des Zugangs zu **barrierefreien Räumen** für die Community.

d) Daten und Forschung

Für die politische aber auch eine objektivere gesellschaftliche Diskussion sind wissenschaftliche Studien und Daten wichtige Grundlagen. Die Analyse zeigt, dass in der Schweiz sowohl in der Forschung als auch in Statistiken wenig zum Thema vorliegt. Um die Situation zu verbessern, sind in enger Kooperation mit Bund, Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen folgende Massnahmen denkbar:

- Einführung **systematischer Datenerhebung zu Diskriminierungsfällen und Lebensrealitäten** von LGBTQIA+ Personen.
- Wo möglich Ergänzung bestehender **Statistiken um Daten zu sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität und Intergeschlechtlichkeit**, insbesondere in der Opferhilfe-Statistik und der Kriminalstatistiken. Dabei ist ein intersektionaler Ansatz zentral: Werden nur einzelne Diskriminierungskategorien (z.B. sexuelle Orientierung) erfasst, bleiben andere mögliche Gründe für Diskriminierung unsichtbar (z.B. Herkunft, Hautfarbe, Geschlechtsidentität).

- **Förderung von weiterführenden, vertiefenden Forschungsprojekten**, insbesondere in Bereichen, in welchen aktuell grosse Lücken bestehen, etwa im Sozialwesen, in Betreuungseinrichtungen, in Bezug auf trans, non-binäre, intergeschlechtliche und bisexuelle Personen oder auch zu Regenbogenfamilien, diversen Beziehungs- und Familienformen sowie im Bereich der Intersektionalität LGBTQIA+ Personen, die von Armut betroffen sind, mit Beeinträchtigung, Migrations- und Fluchthintergrund.

e) Inklusive Prozesse in der öffentlichen Verwaltung

Im Sinne einer konsequenten Umsetzung der Unterlassungspflicht kann der Kanton durch inklusive Prozesse innerhalb der öffentlichen Verwaltung eine Vorbildfunktion einnehmen. Hierzu empfehlen wir folgende Massnahmen

- Massnahmen zur Förderung der LGBTQIA+ Gleichstellung im öffentlichen Arbeitsverhältnis z.B. über entsprechende **Anpassung im kantonalen Personalgesetz** oder der Bereitstellung von Leitfäden unter anderem in Bezug auf Bewerbungsverfahren, Regenbogenfamilien, Transition und Kündigungsschutz.
- Berücksichtigung LGBTQIA+ **Inklusion in allen Prozessen und Verwaltungshandeln** z.B. durch die systematische Überprüfung und Anpassung bestehender Formulare und Prozesse z.B. der Prozess der Namensänderung durch eine interdisziplinäre Kommission sowie eine Gleichstellungsprüfung bei neuen Prozessen und Verwaltungshandeln im Sinne eines Mitberichtsverfahren.
- Konsequente Anwendung von inklusiver Sprache bei der kantonalen Kommunikation (**Sprachleitfaden**)
- Integration der Thematik bei den Vorgaben gegenüber Auftragnehmenden im Rahmen des **öffentlichen Beschaffungs- und Subventionswesens**.
- **Förderung der Kompetenzen der HR-Fachpersonen** der öffentlichen Hand bezüglich des Themas bspw. über Weiterbildung und Sensibilisierung.

f) Institutionelle Massnahmen

Um die institutionelle Einbindung des Themas im Kanton Zürich zu stärken, drängen sich folgende Massnahmen auf:

- **Erweiterung des Auftrags der Fachstelle Gleichstellung** um LGBTQIA+, inkl. Konkretisierung der Massnahmen und dafür notwendigen Ressourcen. Dadurch wird eine wodurch finanzielle Unterstützung über Leistungsverträge oder Projektförderung möglich. Auch die Bereitstellung von konkreten Dienstleistungen durch die Fachstelle bspw. eine Angebotsübersicht zu Beratungsstellen und zu Literatur können durch eine Erweiterung des Auftrags gestärkt werden.
- **Aufnahme von LGBTQIA+ in die Gleichstellungsstrategie und den -plan Gleichstellung (Legislaturziel JI 5.1a)**.
- **Einbezug von Expert:innen** aus dem Bereich LGBTQIA+ in wichtigen Behördenstellen und Kommissionen z.B. der **Gleichstellungskommission** des Kantons Zürich. Diese

Expert:innen dienen als niederschwellige Ansprechpersonen bei thematischen Fragestellungen oder bei Anliegen von LGBTQIA+ Mitarbeitenden. Die Personen aus den verschiedenen Stellen und Kommissionen sind idealerweise wiederum über ein Netzwerk entsprechend vernetzt und stehen im Austausch miteinander.

- Integration von **Gleichstellungszielen** in **Leistungsvereinbarungen**, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und in die Zielvorgaben von öffentlichen Einrichtungen.

g) Zusammenarbeit mit den zivilrechtlichen Akteur:innen stärken

LGBTQIA+ Personen haben vielfältige Bedürfnisse und es Bedarf ein umfassendes Wissen, um bedürfnisgerechte Massnahmen sowie Beratung anzubieten. Es ist nicht zielführend, das gesamte Wissen im Kanton neu aufzubauen. Zielführender ist eine enge Kooperation mit und Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und bestehenden Beratungs- und Community-Organisationen, um sicherzustellen, dass viele der Massnahmen alle Betroffenen erreichen.

- **Ausbau der Mittel** für LGBTQIA+ Beratungsstellen und Erhöhung der Fördermittel für spezifische LGBTQIA+ Projekte bzw. für Leistungsvereinbarungen, um die konsequente und qualitativ ausreichende Umsetzung bestehender Vorgaben wie z.B. des Lehrplans 21 zu ermöglichen.
- **Stärkung der Kooperation** zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft, z.B. Einführung von jährlichen Austauschformaten zwischen Behörden, NGOs und weiteren Akteur:innen.

h) Rechtliche Verbesserungen

Wie die Analyse zeigt, sind auch rechtliche Lücken vorhanden. Diese können teilweise jedoch nur auf nationaler Ebene geschlossen werden. Für den Kanton ist es jedoch möglich, den Diskriminierungsschutz in öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen zu stärken und explizite rechtliche Grundlagen in diesem Bereich zu schaffen. Dies ist durch folgende Massnahmen möglich:

- **Erlass eines kantonalen Gleichstellungsgesetzes**, um verbindliche rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen und Massnahmen für die Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen zu ergreifen.
 - Explizite **Formulierung eines umfassenden Gleichstellungsauftrags** für Kanton, Gemeinden und Träger:innen öffentlicher Aufgaben
 - **Pflicht zur Nicht-Diskriminierung** und zur Ergreifung notwendiger **Fördermassnahmen** explizit festhalten.
 - Mandat der Fachstelle Gleichstellung **verbindlich um Gleichstellung für LGBTQIA+ Personen erweitern**
- Erlass eines kantonalen Verbots von sogenannten «Konversionstherapien» gemäss [Motion 183/2021](#): Ausarbeitung einer klaren gesetzlichen Grundlage, Definition verbotener Praktiken, Festlegung von Sanktionen sowie Begleitmassnahmen zur Prävention und Meldung.

- **Massnahmen** zur Förderung der LGBTQIA+-Gleichstellung in **öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen** des Kantons, insbesondere:
 - Anpassung § 5 Abs. lit. h Personalgesetz des Kantons Zürich: Personalpolitik soll nicht nur die **Chancengleichheit** für Frauen und Männer verwirklichen, sondern auch für LGBTQIA+ Personen
 - Anpassung § 21 Personalgesetz des Kantons Zürich: **Kündigungsschutz** nicht nur aufgrund des Geschlechts nach GIG gewähren, sondern auch aufgrund der **sexuellen Orientierung**.⁶³
- Massnahme zur **Förderung der Gleichstellung in der Schule**: Umformulierung § 2 Abs. 1 des Volksschulgesetzes des Kantons Zürich. Bisher: (...) Sie (die Volksschule) fördert Mädchen und Knaben gleichermaßen. Neu: Die Volksschule fördert alle Kinder ungeachtet ihres bei Geburt zugewiesenen Geschlechts, ihrer Geschlechtsidentität, ihrer sexuellen Orientierung oder körperlichen Geschlechtsmerkmale.
- **Überprüfung der kantonalen Gesetzgebung hinsichtlich inklusiver Formulierungen** und Umsetzung des umfassenden Gleichstellungsauftrags (vgl. obiges Beispiel zum VSG).

2.5.3 Priorisierung der Handlungsempfehlungen

Die oben aufgeführten Handlungsempfehlungen basieren auf der Analyse und werden als erreichbar und zielführend eingeschätzt. Aufgrund ihrer Breite und Vielseitigkeit ist eine Priorisierung sinnvoll. Allerdings können sich die Prioritäten je nach Betroffenheit, strategischer Ausrichtung sowie aktuellen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen unterscheiden.

Die folgende Priorisierung richtet sich primär nach drei Kriterien:

1. Massnahmen liegen im kantonalen Einflussbereich,
2. sie sind spezifisch auf die Bevölkerung des Kantons Zürich ausgerichtet,
3. sie werden hinsichtlich Wirkung und Umsetzbarkeit positiv eingeschätzt.

Unter diesen Gesichtspunkten empfehlen wir folgende prioritäre Massnahmen, die unabhängig voneinander sind und parallel umgesetzt werden können:

- **Institutionelle Verankerung der Gleichstellung von LGBTQIA+ Personen** im Kanton Zürich durch eine Erweiterung des Auftrags der Fachstelle. Damit verbunden ist ein Ausbau der personellen und finanziellen Ressourcen. Idealerweise wird diese thematische Verankerung durch ein neues kantonales Gesetz ergänzt, um die Legitimation zu stärken und die Sichtbarkeit zu erhöhen.
- **Stärkung der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen**. LGBTQIA+ Personen haben vielfältige Bedürfnisse, die spezialisiertes Wissen erfordern. Es ist nicht zielführend, alle Strukturen neu aufzubauen. Stattdessen sollte die Zusammenarbeit mit bestehenden Organisationen gefördert werden – etwa durch aktive Einbindung der Community in Projekte oder Leistungsvereinbarungen für spezifische Dienstleistungen.

⁶³ Nach aktueller bundesgerichtlicher Auslegung des GIG ist eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung nicht vom GIG erfasst; dies kann der Kanton aber für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse erweitern

- **Sensibilisierung von Fachpersonen** durch verpflichtende Schulungen und Workshops, insbesondere in den Bereichen Strafvollzug (inkl. Polizei mit Fokus auf Schutzmassnahmen), Bildung und Gesundheit.
- **Der Staat als Vorbild** durch eine inklusive Gestaltung der kantonalen Kommunikation, der Verwaltungsprozesse sowie der kantonalen Gesetzgebung (insbesondere Personal- und Schulgesetz).
- **Initiierung und aktive Teilnahme an schweizweiten (Forschungs-)Projekten**, wie *Zürich schaut hin*, sowie die Entwicklung neuer Hilfsmittel (z.B. Medienleitfäden oder Minimalstandards für Aus- und Weiterbildungen).

3 TEIL B: Vorgehen gegen Hassrede

Teil B dieses Berichts widmet sich dem Vorgehen gegen Hassrede im Kanton Zürich. Zunächst werden die rechtlichen Grundlagen und mögliche Lücken im strafrechtlichen Schutz, unter Berücksichtigung von völker- und verfassungsrechtlichen Normen, dargestellt. Dabei wird auch auf das Spannungsfeld eingegangen, dass Hassrede im Internet teils weniger ernst genommen, von den Betroffenen jedoch oft als besonders belastend empfunden wird. Im anschliessenden Kapitel wird anhand von Studien, Berichten und Expert:inneninterviews aufgezeigt, gegenüber welchen Gruppen Hassrede auftritt und wie sie sich in verschiedenen Lebensbereichen auswirkt. So wird beleuchtet, welche Folgen dies für die individuelle Handlungsfähigkeit, gesellschaftliche Partizipation und das Sicherheitsgefühl der betroffenen Gruppen hat. Das dritte Kapitel fokussiert auf die institutionelle Ebene: Welche Akteur:innen sind aktiv, wie ist die Kooperation organisiert, und wo herrscht Unklarheit hinsichtlich Rollenverteilung und Mandaten – was teils zu tatsächlichen Lücken führen kann. Abschliessend werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst, um einen Überblick über den Handlungsbedarf zu geben. Die folgende Übersicht zur Verbreitung von Hassrede in der Schweiz bildet den Ausgangspunkt, sie fasst zentrale Studien- und Meldedaten zusammen und zeigt, welche Gruppen besonders betroffen sind

3.1 Verbreitung von Hassrede in der Schweiz

Hassdelikte (Hate Crime) werden bisher nicht einheitlich oder national erfasst. Im Vergleich zeigen sich teils grosse Unterschiede zwischen nationalen⁶⁴; regionalen⁶⁵, polizeilichen Statistiken⁶⁶, den Meldestellen «Zürich schaut hin»⁶⁷ und «Bern schaut hin»⁶⁸ sowie der LGBTIQ-Helpline⁶⁹.

Einen repräsentativen Überblick zum Umfang von Hate Crime gibt der Crime Survey 2022 (Markwalder et al., 2023) der im Auftrag der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten KKP KS durch die ZHAW durchgeführt wurde. Die Stichprobe umfasste über 40'000 zufällig ausgewählte Personen, bei einer Rücklaufquote von 38.2 % führte dies zu 15'519 verwertbaren Angaben. In einer **indirekten Abfrage** wurde nach dem Erleben von insgesamt 18 Delikten im Zeitraum 2017 bis 2022 gefragt. Zum zuletzt erlebten Delikt wurden vertiefende Nachfragen

⁶⁴ Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR <https://www.ekr.admin.ch/d112.html>

⁶⁵ Kantonale Opferhilfestelle Zürich <https://www.zh.ch/de/direktion-der-justiz-und-des-innern/kantonale-opferhilfe-stelle.html>

⁶⁶ www.police.be.ch/hatecrime

⁶⁷ https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/oefentlicher_raum/hinschauen.html

⁶⁸ <https://www.bernschauthin.ch/de/>

⁶⁹ <https://www.lgbtq-helpline.ch/de>

gestellt^{70,71}. Zusätzlich wurde in einer **direkten Abfrage** explizit nach Hate-Crime-Opfererfahrungen gefragt mit der Frage nach «irgendeiner Straftat oder irgendeines Übergriffs, wie beispielsweise einer Beleidigung»⁷². Da ein Minderheitenstatus nur schwer objektiv bestimmbar ist, wurden neben der Gruppenbildung anhand von sozio-demografische Merkmalen, auch nach der **selbst-definierten Zugehörigkeit zu einer Minderheit** gefragt.

Indirekte Abfrage in der gesamten Stichprobe: Hier interessierte, welche Arten von Delikten besonders häufig gegen Personen mit spezifischen Merkmalen gingen, was auf einen Hate Crime Hintergrund hindeutet. Im Folgenden wird dargestellt wie häufig die Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen als Ursache von Täglichkeiten/Körperverletzungen, sexueller Gewalt und sexueller Belästigung, sowie Cybercrime und Cybermobbing wahrgenommen wurden: Von **Täglichkeiten/Körperverletzungen** waren 201 Personen betroffen (5-jahres Prävalenz 3.7 %) insbesondere der Beruf (25.5 %), das körperliche Aussehen (21.3 %), Herkunft/Nationalität/ Sprache (21.2 %), sozialer Status/ finanzielle Situation (17.3 %) und das Geschlecht (15.8 %). Sexuelle Orientierung als Grund wurde in 8.8 % und Hautfarbe 8.7 % der Fälle angegeben. Von **sexueller Gewalt** waren 97 Personen betroffen (5-jahres Prävalenz 1 %). Als Ursache angegeben wurde insbesondere das Geschlecht (73.4 %), gefolgt von körperlichem Aussehen (48.9 %). Sexuelle Orientierung als Grund wurde in 8.8 % der Fälle angegeben. Von **sexueller Belästigung** waren 373 Personen betroffen (5-Jahresprävalenz 10.7 %) auch hier insbesondere aufgrund des Geschlechts (70.9 %), gefolgt von körperlichem Aussehen (48.11 %). Sexuelle Orientierung als Grund wurde in 8.4 % der Fälle angegeben. Von **Cybercrime** betroffen waren 181 Personen (5-Jahresprävalenz 14.6 %). Hier wurden am häufigsten als Gründe angegeben, sozialer Status/ finanzielle Situation (36.9 %), Herkunft/Nationalität/ Sprache (25.8), Beruf (23.8 %) und Alter (22 %). Geschlecht als Grund für Cybercrime wurde hingegen nur von 11.4 % angegeben und körperliches Aussehen von 5.4 %, sexuelle Orientierung 2.4 %. **Cybermobbing** schliesslich haben 220 Personen erlebt (5-Jahresprävalenz 3.0 %). Als häufigster Grund wird von 30.2 % körperliches Aussehen angegeben, weitere 26.4 % geben Geschlecht an, 19.5 % Herkunft/Nationalität/ Sprache und 7.7 % sexuelle Orientierung an (S.9). Von den Gruppenmerkmalen ausgehend, ist erwähnenswert, dass die Hautfarbe insbesondere für Täglichkeiten/Körperverletzungen (8.3 %) ausschlaggebend zu sein scheint.

Über die Gesamt-Prävalenzrate von Hate Crime gibt Abbildung 3-1 Auskunft. Zu beachten ist dabei einerseits, dass nicht weisse, nicht heterosexuelle, nicht einer christlichen Kirche

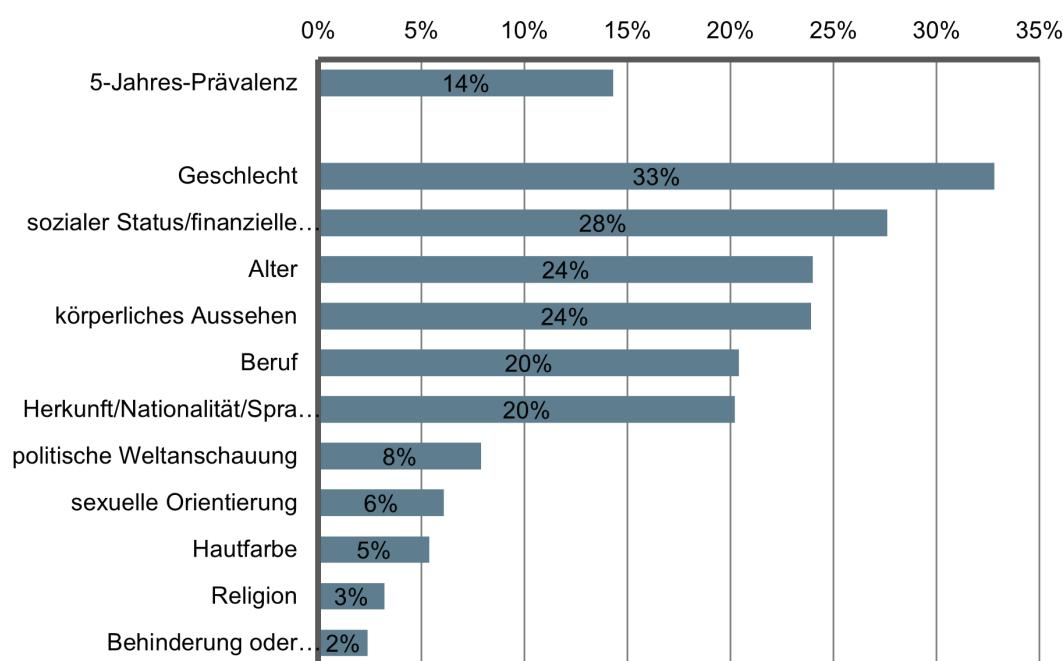
⁷⁰ Zu folgenden sozialen Gruppenzugehörigkeiten wurden Nachfragen gestellt: Ich wurde Opfer wegen ...; als: «Meiner Hautfarbe», «Meiner Herkunft/Nationalität/Sprache», «Meines Geschlechts», «Meiner sexuellen Orientierung», «Meiner politischen Weltanschauung», «Meiner Religion», «Meiner Behinderung oder Erkrankung», «Meines körperlichen Aussehens», «Meines sozialen Status/meiner finanziellen Situation», «Meines Berufs», «Meines Alters», «Anderer Grund» und «Nein, aus keinem dieser Gründe» (S.7).

⁷¹ Zu folgenden Delikten wurden Nachfragen gestellt: Raub, Diebstahl, sexuelle Belästigung, sexuelle Gewalt, Stalking, Täglichkeiten/Körperverletzungen, Drohungen, Erpressungen, Betrug, Cybercrime und Cybermobbing (S.7).

⁷² Der Wortlaut war: «Wurden Sie im Zeitraum 2017 bis 2022 Opfer irgendeiner Straftat oder irgendeines Übergriffs, wie beispielsweise einer Beleidigung, wegen Ihrer Hautfarbe, Ihrer Herkunft/Nationalität/Sprache, Ihres Geschlechts, Ihrer sexuellen Orientierung, Ihrer politischen Weltanschauung, Ihrer Religion, Ihrer Behinderung oder Erkrankung, Ihres körperlichen Aussehens, Ihres sozialen Status/Ihrer finanziellen Situation, Ihres Berufs oder Ihres Alters (hate crime)?» Vergleichbar mit den anderen Delikten wurden Befragten, die mit «ja» antworteten, verschiedene Nachfragen zum zuletzt erlebten Delikt gestellt (S.7).

angehörende und Personen mit Behinderung jeweils einer Minderheit angehören und daher auch seltener in der Stichprobe vertreten sind. Da das Geschlecht der Befragten in der betreffenden Umfrage binär erfasst wurde und auch das körperliche Aussehen nicht eindeutig interpretiert und zugeordnet werden kann, ist unklar, wie stark trans, non-binäre und intergeschlechtliche Personen betroffen sind. Deshalb ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen.

Abbildung 3-1: Gesamt-Prävalenzrate Hate Crime (in %; indirekte Abfrage, gewichtete Daten; in Klammern: n)



Quelle: Hate-Crime-Opfererfahrungen in der Schweiz: Ergebnisse des Crime Survey 2022 (Markwalder et al., 2023, S. 10)

Bei der **direkten Abfrage der Viktimisierung durch Hate Crime** geben 6.6 % der Befragten an, in den zurückliegenden fünf Jahren Hate Crime erlebt zu haben, zwei Drittel davon mehrfach (S.11). Weibliche Befragte sind stärker betroffen (7.4 %) als männliche (5.8 %), jüngere (10.9 %) stärker als ältere, ausländische Befragte und Befragte mit Migrationshintergrund sind ebenfalls fast doppelt so stark betroffen. Beleidigungen werden am häufigsten erlebt (88.2 %, 853 Personen, Fünfjahresprävalenz 5.8 %), gefolgt von sexueller Belästigung (12.4 %) und Drohung (12.3 %). Dann folgen Cybermobbing (8.0 %, 77 Personen, Fünfjahresprävalenz 0.5 %) und Täglichkeit/ Körperverletzung (4.9 %, 47 Personen, Fünfjahresprävalenz 0.3 %). An achter Stelle wird Cybercrime genannt (4.2 %, 41 Personen, Fünfjahresprävalenz 0.3 %).

Hate Crime-Delikte finden mehrheitlich offline statt, nur 9.3 % der Delikte fanden im Internet, bzw. den Sozialen Medien statt (S.15). Am häufigsten fanden die Delikte am Arbeitsplatz (alle: 21.9 %, Täglichkeiten: 34.1 %) und während Freizeitbeschäftigungen statt (alle: 21.8 %, Täglichkeiten: 22.7 %).

Selbstzuordnung zu Minderheiten. Insgesamt 20.9 % aller Befragten gaben an, einer Minderheit anzugehören. Am häufigsten genannt wurde Herkunft / Nationalität / Sprache (8.7 %), dann Religion (3.3 %), sexuelle Orientierung (z.B. homosexuell, bisexuell) (3.0 %), Hautfarbe (2.6 %). Behinderung oder Erkrankung, Beruf, körperliches Aussehen und Alter wurden von weniger als 2 % der Befragten angegeben. Geschlecht (z.B. Transgeschlechtlichkeit, Intersexualität) schliesslich wurde von 0.5 % angegeben.

Hier zeigt sich die Betroffenheit von einzelnen Minderheitengruppen von Hate Crime insgesamt und Täglichkeiten und Körperverletzung sehr viel spezifischer. Insbesondere wird hier nun die grosse Betroffenheit von trans Personen und intergeschlechtlichen Personen deutlich, 34.8 % durch Hate Crime insgesamt, und 6.1 % durch Täglichkeiten und Körperverletzung (vgl. Abbildung 3-2).

Abbildung 3-2: Fünfjahresprävalenzen von Hate-Crime-Viktimsierung nach Minderheitsgruppe (in %; gewichtete Daten)

	Hate Crime insgesamt	Hate Crime Täglichkeit/ Körperverletzung
Geschlecht (z.B. Transgeschlechtlichkeit, Intersexualität)	34.8 %	6.1 %
Hautfarbe	30.7 %	4.6 %
Sexuelle Orientierung (z.B. homosexuell, bisexuell)	29.8 %	4.2 %
Körperliches Aussehen	27.6 %	3.9 %
Alter	26.5 %	1.6 %
Sozialer Status / finanzielle Situation	25.4 %	1.5 %
Herkunft / Nationalität / Sprache	23.5 %	2.2 %
Beruf	18.1 %	2.5 %
Politische Weltanschauung	16.3 %	2.2 %
Behinderung oder Erkrankung	14.5 %	2.2 %
Religion	11.9 %	1.4 %

Quelle: Hate-Crime-Opfererfahrungen in der Schweiz: Ergebnisse des Crime Survey 2022 (Markwalder et al., 2023, S. 20)

Der Bericht Hate Crime Bericht zeigt schliesslich auch auf, dass Opfer von Hate-Crime eine statistisch signifikant niedrigere Lebenszufriedenheit und ein statistisch signifikant niedrigeres Sicherheitsgefühl haben als Nicht-Opfer. Insbesondere die Lebenszufriedenheit sinkt deutlich bei Opfern von Hate Crime, insbesondere auch, wenn diese Erfahrungen in Zusammenhang stehen mit körperlichem Aussehen oder der Herkunft/Nationalität/Sprache (S.17).

Berichte des Beratungsnetzes für Rassismusopfer der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) sowie der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) und die Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD) geben spezifisch Einblick in die Verbreitung von Rassismus, antimuslimischen Rassismus und Antisemitismus in der Schweiz.

Rassismus. Der Bericht des Beratungsnetzes für Rassismusopfer (EKR, 2024) bietet Einblicke in das Ausmass und die Vielfalt von Erfahrungen in Zusammenhang mit körperlichem Aussehen oder der Herkunft/Nationalität/Sprache. Dabei wird deutlich, dass Hassrede zunehmend aufgrund rassistischer Motive vorkommt. Der Bericht zeigt auf, dass Rassismus in der Schweiz weit verbreitet ist und sich sowohl in zwischenmenschlichen Interaktionen als auch in institutionellen Strukturen manifestiert. Dies äussert sich als institutioneller Rassismus in Form von Normen, Prozessen und Praktiken, die bestimmte Menschen ausschliessen oder benachteiligen (vgl. Chang et al., 2020; Lanfranconi et al., 2020). Die vorgelegten Zahlen vom Beratungsnetz für Rassismusopfer (EKR, 2024) basieren auf 876 Beratungsfällen zu rassistischer Diskriminierung, die den 23 angeschlossenen Fachstellen im Jahr 2023 gemeldet wurden – ein Anstieg um 168 Fälle im Vergleich zum Vorjahr. Diese Entwicklung setzt einen kontinuierlichen Aufwärtstrend der letzten fünf Jahre fort: 2019 wurden 352 Fälle von rassistischer Diskriminierung gemeldet, 2020 waren es bereits 572, 2021 stieg die Zahl auf 630, gefolgt von 708 Fällen im Jahr 2022. Damit hat sich die Anzahl der gemeldeten Diskriminierungsfälle seit 2019 mehr als verdoppelt (vgl. EKR, 2020, 2021, 2022, 2023b). Der Anstieg wird im Bericht nicht nur auf eine wachsende Bereitschaft der Betroffenen und Beobachter:innen zurückgeführt, Vorfälle zu melden, sondern auch auf gesellschaftliche Ereignisse wie den Krieg im Nahen Osten. Dieses sowie andere globale Ereignisse verstärkten rassistische und antisemitische Dynamiken, die auch in der Schweiz spürbar waren. Insbesondere im Zusammenhang mit politischen Wahlkampagnen meldeten viele solidarische Bürger:innen diskriminierende Äusserungen und Illustrationen, was die Bedeutung gesellschaftlichen Zusammenhalts und Engagements unterstreicht (S. 4). Insgesamt verzeichneten die beteiligten Fachstellen im Jahr 2023 1'058 Beratungsfälle, von denen 876 aufgrund rassistischer Motive genauer ausgewertet wurden (S. 8). Die meisten Meldungen betrafen Organisationen, Institutionen und die Privatwirtschaft (534 Fälle), gefolgt von der Öffentlichkeit (329 Fälle). Diskriminierung in diesen Bereichen beeinflusst nicht nur den Zugang zu Ressourcen wie Arbeit, Wohnen oder Bildung, sondern führt auch zu einem Vertrauensverlust in staatliche Institutionen und die Gesellschaft.

Antisemitismus. Der SIG verzeichnete 2023 eine alarmierende Zunahme antisemitischer Vorfälle in der Schweiz. Insgesamt wurden 155 Vorfälle in der deutsch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Schweiz gemeldet, die nicht im Online-Bereich stattfanden. Diese Zahl markiert einen beispiellosen Anstieg gegenüber dem Vorjahr (2022: 57 Vorfälle) und ist weitgehend auf die Entwicklungen nach den Anschlägen der Hamas vom 7. Oktober 2023 und den Krieg von Israel in Gaza zurückzuführen. Die dokumentierten Vorfälle umfassten 10 Tötlichkeiten, 47 Beschimpfungen, 42 Schmierereien, 38 antisemitische Aussagen, 10 Plakate oder Banner sowie 8 öffentliche Auftritte. Darüber hinaus wurden im digitalen Raum, insbesondere in sozialen Netzwerken und den Kommentarspalten von Medien, 975 antisemitische Vorfälle registriert – ein Anstieg von 14 Prozent im Vergleich zu 2022 (853 Vorfälle) (SIG, 2023). Auch in der französischsprachigen Schweiz nimmt der Antisemitismus weiter zu, so verzeichnete die

CICAD (Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation) 944 Meldungen, fast doppelt so viele wie im Jahr 2022 (562 Vorfälle) (CICAD, 2023).

In Bezug auf **antimuslimischen Rassismus** werden seit 2016 ebenfalls konstant hohe Anteile an Beratungsfällen verzeichnet. Die Problematik von hasserfüllten, hetzerischen, rassistischen und diskriminierenden Äusserungen gegenüber Muslim:innen hat sich in den vergangenen Jahren vor allem in sozialen Netzwerken zugespielt (EKR, 2023a). So verzeichnete das Beratungsnetz für Rassismusopfer im Jahr 2023 69 Meldungen aufgrund des Rassismus gegen Menschen aus dem arabischen Raum sowie 62 Meldungen aus der inhaltlich verwandten Kategorie des antimuslimischen Rassismus. Vorfälle in diesen beiden Kategorien traten am häufigsten im Bildungsbereich (31), am Arbeitsplatz und im öffentlichen Raum (je 16) auf. Muslimische Frauen mit Kopftuch erfahren einen besonders erschwerten Zugang zu Arbeit oder werden häufig in der Öffentlichkeit herabwürdigend behandelt (EKR, 2024).

Vor diesem Hintergrund blickt Kapitel 3.2 auf die rechtlichen Instrumente, mit denen Bund und Kanton auf Hassrede reagieren.

3.2 Rechtliche Verankerung von Massnahmen gegen Hassrede

Hassrede ist kein gefestigter juristischer Begriff und es gibt auch keinen spezifischen Straftatbestand, der Hassrede (generell) unter Strafe stellen würde. Jedoch stellt Art. 261^{bis} StGB den öffentlichen Aufruf zu Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer «Rasse», Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung unter Strafe und soll somit den öffentlichen Frieden schützen. Weiteren Schutz vor Hassrede können die Ehrverletzungsdelikte des Strafgesetzbuches bieten. Die Tragweite dieser Normen wird nachfolgend skizziert, bevor auf die staatlichen (Schutz-)Pflichten im Zusammenhang mit Hassrede eingegangen wird. Es folgen Ausführungen zu den verbleibenden rechtlichen Lücken und Herausforderungen, unter Berücksichtigung der Frage, welche Kompetenzen der Kanton Zürich in diesem Bereich hat.

3.2.1 Strafbarkeit gemäss Art. 261^{bis} StGB

a) Strafbare resp. nicht strafbare Äusserungen

Art. 261^{bis} StGB geht auf die Ratifizierung der des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung Rassendiskriminierungskonvention zurück: dadurch in diesem verpflichtete sich die Schweiz im innerstaatlichen Recht rassendiskriminierendes Verhalten unter Strafe zu stellen (Musy, 2019, S. 3). Durch diese Norm wird die Menschenwürde und der öffentliche Frieden geschützt (vgl. BGE 133 IV 308, 311, E. 8.2.).

Erfasst werden Diskriminierungen und Aufrufe zum Hass aufgrund der «Rasse», Ethnie, Religion und seit dem 1. Juli 2020 aufgrund der sexuellen Orientierung. Diese Aufzählung von

geschützten Gruppen respektive einzelnen Mitgliedern dieser Gruppen ist abschliessend zu verstehen. So sind aktuell weder sexistische Äusserungen oder trans feindliche Äusserungen strafbar, da das Geschlecht respektive die Geschlechtsidentität nicht zu den aufgezählten Merkmalen gehören (siehe dazu ausführlicher 3.2.5b)

Auch **generelle ausländerfeindliche Aussagen sind nicht strafbar** (Musy, 2019, S. 4). Ein Stadt-Basler Polizist, der einen algerischen Asylbewerber anlässlich einer Festnahme als «Sauausländer» und «Drecksasylant» beschimpft hat, wurde dementsprechend vom Bundesgericht vom Vorwurf der Rassendiskriminierung i.S.v. Art. 261^{bis} StGB freigesprochen, da weder «Ausländer» noch «Asylanter» einer bestimmten «Rasse», Ethnie oder Religion zugeordnet werden können (BGE 140 IV 67, E. 2.2.3). Insbesondere sei gemäss Bundesgericht auch der rechtliche Status «Asylbewerber» nicht vom Schutzbereich von Art. 261^{bis} StGB erfasst. Im selben Urteil führte das Bundesgericht weiter aus, dass sich i.S.v. Art. 261^{bis} StGB nur strafbar mache, wer eine Person oder eine Gruppe von Personen «in einer gegen die Menschwerde verstossenden Weise» herabsetzte oder diskriminiere. Dabei sei eine solche Herabsetzung dann zu bejahen, wenn der Angegriffene als Mensch zweiter Klasse behandelt wird (BGE 140 IV 67, E. 2.5.1). Dies sei mit der Verwendung von Begriffen wie «Sau» und «Dreck», die «seit jeher häufig und verbreitet im Rahmen von Unmutsäusserungen und Missfallenkundgebungen» zur Beleidung verwendet werde, nicht gegeben. Dies werde – auch wenn im Zusammenhang mit dem Geschlecht, der sexuellen Orientierung oder wegen körperlicher oder geistiger Auffälligkeiten geäussert – als Beschimpfung eingestuft und nicht als Angriff auf die Menschenwürde. In Verbindung mit bestimmten Nationalitäten beziehungsweise Ethnien⁷³ werden solche Äusserungen, gemäss Bundesgericht, als «mehr oder weniger primitive fremdenfeindlich motivierte Ehrverletzungen, aber nicht als rassistische Angriffe auf die Menschenwürde aufgefasst» (BGE 140 IV 67, E. 2.5.2). Ob der beschuldigte Polizist wegen dieser Äusserungen wegen Beschimpfung gemäss Art. 177 StGB zu verurteilen war, hatte das Bundesgericht nicht zu entscheiden. Diese Auslegung des Bundesgerichts wurde als restriktiv kritisiert, da die «Beschimpfung» nicht zufällig aus den gewählten Worten bestand, sondern gerade aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit des Opfers (Schleiminger, 2014, S. 312).

Grundsätzlich trifft eine Diskriminierung i.S.v. Art. 261^{bis} StGB einen **Menschen im Kern seiner Persönlichkeit**. Dadurch wird der Person die Gleichwertigkeit als menschliches Wesen aufgrund eines der genannten Merkmale abgesprochen. Es handelt sich um eine «De-Individualisierung und Verdinglichung» eines Menschen (Schleiminger, 2014, S. 307). Dies wird bei Äusserungen bejaht, bei denen den Betroffenen das Existenzrecht oder die Menschenrechte abgesprochen werden, sowie wenn eine grundsätzliche Minderwertigkeit der Person oder der Personengruppe zum Ausdruck gebracht wird (Schleiminger, 2014, S. 309). Zu einer Verurteilung kam es daher beispielweise, aufgrund der Forderung nach einer neuen Kristallnacht für Moscheen auf der (ehemaligen) Plattform Twitter (BGer Urteil 6B_267/2018 v. 17.05.2015) oder aufgrund der Aufforderung, Moslems zu verbrennen (BGer Urteil 6B_267/2018 v. 17.05.2018).

⁷³ So das Bundesgericht. Die Nennung der Ethnie erstaunt hier besonders, da die Ethnie ein in Art. 261bis StGB erwähntes Merkmal ist.

Das Bundesgericht erwägt, dass in einer **politischen Debatte Kritik auch in überspitzter Form zulässig** sein muss. Nicht mehr in diesem Rahmen bewegte sich die folgende Äusserung auf der Plattform Facebook im Vorfeld der Abstimmung über die «Ehe für alle»: «Wenn wir es nun zulassen, dass in naher Zukunft dann auch afrikanische Flüchtlinge (mehrheitlich Männer), kleine Mädchen zwecks «figgfiggi» adoptieren dürfen, dann Gute Nacht mit unserer Kultur!». Das Bundesgericht bejahte hier die Herabwürdigung sowohl aufgrund der Ethnie als auch aufgrund der sexuellen Orientierung (BGer Urteil 6B_1477/2022 v. 24.04.2024, insb. E. 4.4).

Eine ebenfalls jüngere vom Bundesgericht bestätigte Verurteilung erfolgte aufgrund einer auf Französisch geäusserten Bezeichnung einer Journalistin als «militante queer» und «Grosse lesbienne militante» eingebettet in der «Erläuterung», dass «queer» auf Französisch mit «dé-saxé» übersetzt/verstanden werde, also folglich im Deutschen «fehlgeleitet» bedeutet. Dadurch sei eine herabsetzende Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung erfolgt (BGer Urteil 6B_1323/2023 v. 11.03.2024).

b) Verhältnis zur Meinungsäußerungsfreiheit

Die Strafnorm in Art. 261^{bis} StGB lässt sich sodann auch als **gesetzliche Grundlage zur Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit** verstehen. Entsprechend wägt das Bundesgericht bei entsprechenden Rügen auch ab, ob im jeweils vorliegenden Fall die Voraussetzungen für die Einschränkung dieses Grundrechts gegeben sind (vgl. z.B. BGer Urteil 6B_1323/2023 v. 11.03.2024, E. 4.1.). Gemäss Bundesgericht ist es in einer Demokratie «von zentraler Bedeutung, dass auch Standpunkte vertreten werden können, die einer Mehrheit missfallen oder für viele schockierend wirken» (statt vieler: BGE 148 IV 113, E. 3.). Was noch als geschützte Meinung i.S.v. Art. 16 BV resp. Art. 10 EMRK gilt, und wo die Grenze insbesondere zur Verbreitung von Ideologien, die systematisch die geschützten Personen oder Personengruppen herabsetzen oder verleumden und zur Leugnung von Völkermord oder anderer Verbrechen gegen die Menschlichkeit liegen, ist jedoch nicht immer klar zu bestimmen und hängt mitunter davon ab, was als faktisch richtig erstellt gilt. So wurde die Schweiz vom EGMR wegen einer erfolgten Verurteilung aufgrund einer öffentlichen Leugnung des Völkermords an den Armenier:innen gerügt. Gemäss dem Urteil des EGMR ist es aus historischer Perspektive nicht möglich, die Vorkommnisse als Genozid zu werten (EGMR, Urteil Perinçek ./ Schweiz, v. 15.10.2015, Appl. Nr. 27510/08; siehe dazu auch Musy, 2019, S. 6). Hingegen verneinte der EGMR eine Verletzung der Meinungsäußerungsfreiheit aufgrund einer Verurteilung wegen des Verteilens von Flugblättern, in denen Homosexualität als «abweichende sexuelle Neigung» mit moralschädigendem Effekt auf die Gesellschaft und als einen der Hauptgründe für die Verbreitung von HIV und Aids bezeichnete. Zusätzlich wurde behauptet, Homosexuelle würden Pädophilie verharmlosen (EGMR Urteil Vejdeland u.a. ./ Schweden v. 9.2.2012, Appl. Nr. 1813/07; vgl. Hinweis in BGer Urteil 6B_1477/2022 v. 24.04.2024).

Nebst dem, dass der EGMR die strafrechtliche Verfolgung von Hassrede für eine gerechtfertigte Einschränkung der Meinungsfreiheit hält, hält der EGMR fest, dass Äusserungen, die sich im Kern gegen die (demokratischen und freiheitlichen) Werte, die der EMRK zu Grunde liegen richten, nicht vom Schutzbereich der Meinungsäußerungsfreiheit erfasst sind (vgl. Art. 17

EMRK). So sind insbesondere Äusserungen, die totalitäre Lehren vertreten, die Demokratie bedrohen oder geeignet sind, zur Wiederherstellung eines totalitären Regimes aufrufen, nicht von der Meinungsäusserungsfreiheit geschützt. Darunter fällt u.a. das Leugnen des Holocaust (z.B. EGMR Urteil M'Bala M'Bala ./ Frankreich v. 20.10.2015, Appl. Nr. 25239/13), Aufrufe zu Hass aufgrund der Religion (z.B. EGMR Urteil Belkacem ./ Belgien, 27.06.2017, Appl. Nr. 34367/14), die Forderung, dass alle nicht weisse das Land verlassen sollen (EGMR Urteil Glimmerveen and Haqenbeek ./ Niederlande v. 11.10.1979, Appl. Nr. 8348/78). Ebenso sind Äusserungen, die zu Gewalt und Hass gegen LGBTI Personen aufrufen und diesen ihre Menschlichkeit absprechen, nicht von der Meinungsäusserungsfreiheit erfasst (EGMR Urteil Lenis ./ Griechenland v. 27.06.2023, Appl. Nr. 47833/20).

3.2.2 Strafbarkeit gemäss anderen Normen

Äusserungen, die nicht als diskriminierend i.S.v. Art. 261^{bis} StGB zu qualifizieren sind, da ihnen entweder der Bezug zu einem geschützten Merkmal fehlt oder die Schwelle zur menschenverachtenden Herabsetzung nicht überschritten wird, können dennoch strafbar sein. In Frage kommen hier die Ehrverletzungsdelikte – insbesondere üble Nachrede (Art. 173 StGB), Verleumdung (Art. 174 StGB) und Beschimpfung (Art. 177 StGB) – und Verbrechen gegen die Freiheit – insbesondere Drohung (Art. 180 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB) – und die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder Gewalttätigkeit gem. Art. 259 StGB (Bundesrat, 2023, S. 10). Gerade das weiter oben genannte Beispiel aus BGE 140 IV 67 («Drecksasylant») veranschaulicht dies: aufgrund der (restriktiven) Auslegung dessen, was unter den Merkmalen «Rasse» und Ethnie geschützt ist und dessen, was als Angriff auf die Menschenwürde gewertet wird, wurde von einer Verurteilung unter Art. 261^{bis} StGB abgesehen. Jedoch wäre eine Verurteilung wegen Beschimpfung (Art. 177 StGB) sehr wahrscheinlich gewesen.

Ein gewichtiger Unterschied zwischen den Ehrverletzungsdelikten und Art. 261^{bis} StGB ist jedoch, dass eine Attacke gegen eine Gruppe von Personen nicht geeignet ist, die Ehre eines einzelnen Mitglieds der Gruppe zu verletzen und somit unter den Ehrverletzungsdelikten nicht strafbar ist. Somit entsteht für Personen, die zu einer Gruppe gehören, die nicht in Art. 261^{bis} StGB genannt ist, eine Lücke. Aufrufe zu Diskriminierung und Hass gegen diese Gruppen (z.B. trans Personen, Ausländer:innen, Asylbewerber:innen, Chirurg:innen⁷⁴, Jäger:innen⁷⁵) sind nicht strafbar gem. Art. 261^{bis} StGB. Gleichzeitig erfüllen sie auch nicht die Tatbestandselemente der Ehrverletzungsdelikte, da es an einer Verletzung der (individuellen) Ehre des einzelnen Gruppenmitglieds fehlt (vgl. Musy, 2019, S. 11).

Im Sinne von Art. 259 StGB ist strafbar, wer andere mit einem kommunikativen Akt zur Begehung eines Verbrechens (Abs. 1) oder eines Vergehens mit Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen (Abs. 2) auffordert. Diese Aufforderungen können sowohl offline (z.B. auch durch Plakate) oder online (insbesondere in den sozialen Medien) erfolgen (Fiolka, 2019, N 13 zu Art. 259 StGB). Es ist dabei unerheblich, ob sich die Handlungen, zu denen aufgefordert wird,

⁷⁴ BGE 124 IV 262, E 2a, siehe Hinweis bei Musy, 2019, Fn. 62

⁷⁵ BGE 100 IV 43, E. 3, siehe Hinweis bei Musy, 2019, Fn. 62.

gegen eine Vielzahl von Personen oder gegen eine einzelne Person richten soll (Fiolka, 2019, N 16 zu Art. 259 StGB). Damit können spezifische, besonders schwere Formen von Hassrede auch gegen nicht durch Art. 261bis StGB erfasste Personen(gruppen) erfasst werden. Die (bundesgerichtliche) Praxis zeigt jedoch kaum diesbezügliche Anwendungsfälle.

Ebenfalls zu erwähnen ist, dass die Ehrverletzungsdelikte Antragsdelikte sind. Die Antragsfrist beträgt drei Monat ab Bekanntwerden der Täter:in (Art. 31 StGB). Sowohl Art. 261^{bis} StGB und Art. 259 StGB sind Offizialdelikte und müssen von den Strafverfolgungsbehörden verfolgt werden, sobald sie von einem solchen Delikt Kenntnis erlangen. Die Abgrenzung der unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen zur Bestrafung von (unterschiedlichen) Formen von Hassrede ist entsprechend bedeutend und müsste den Strafverfolgungsbehörden detailliert bekannt sein.

3.2.3 Zivilrechtlicher Persönlichkeitsschutz

Gegen Hassrede können betroffene Personen auch zivilrechtliche Schritte ergreifen. So kann gemäss Art. 28 Abs. 1 ZGB jede Person, die in ihrer Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, zu ihrem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, das Gericht anrufen. Vom Gericht kann u.a. verlangt werden, dass bestehende Verletzungen beseitigt werden (Art. 28a Abs. 1 Ziff. 2 ZGB). Dies würde bedeuten, dass beispielsweise Plattformbetreiber:innen persönlichkeitsverletzende Inhalte entfernen müssen. Ebenfalls kann auf Basis von Art. 28a Abs. 3 ZGB auf die Herausgabe eines allfälligen mit persönlichkeitsverletzenden Inhalten erzielten Gewinns geklagt werden, was insbesondere bei ehrverletzenden Publikationen in (Online-)Medien relevant ist. Ebenfalls kann ein Anspruch auf Genugtuung und Schadenersatz geltend gemacht werden.

3.2.4 Staatliche Verpflichtungen, insbesondere Schutzpflichten

Die Entstehungsgeschichte von Art. 261^{bis} StGB illustriert, dass es sich beim Schutz vor Hassrede, insbesondere beim Verbot der besonders pointierten Hassrede in Form des Aufrufs zu Hass und Diskriminierung auch um die Umsetzung von menschenrechtlichen Schutzpflichten handelt.⁷⁶ Es geht dabei darum, die Menschenrechte mittels Erlasses strafrechtlicher Normen vor unrechtmässigen Eingriffen durch Private zu schützen. Sodann ist auch die Bereitstellung wirksamer (innerstaatlicher) Rechtmittel bei Verstößen gegen diese, aber auch gegen andere Strafnormen, Ausfluss der menschrechtlichen Schutzpflichten. Der EGMR hat festgehalten, dass die Konvention (Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK) verletzt wird, wenn Strafverfahren wegen homofeindlichen Äusserungen in Online-Medien nicht eröffnet werden. Insbesondere ist auch die Nichteröffnung eines Strafverfahrens mit der Begründung unzulässig, dass durch das «zur Schau stellen» gleichgeschlechtlicher Liebe, die negativen Kommentare provoziert worden seien.⁷⁷.

⁷⁶ Siehe ausführlicher zu den staatlichen Verpflichtungen: Teil A, 2.1.4.

⁷⁷ EGMR Urteil Beizaras u. Levickas ./ Litauen v. 14.01.2020, Appl. Nr. 41288/15

3.2.5 Rechtliche Lücken und Herausforderungen

a) Rechtsdurchsetzung im online Raum

In seinem Bericht «Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?» hält der Bundesrat (2023) fest, dass obwohl das schweizerische (Straf-)Recht keine eigenständige rechtliche Kategorie der Hassrede kennt, die (oben dargestellten) Bestimmungen des Strafgesetzbuches den Gehalt der Definition von Hassrede durch den Europarat «in grossen Teilen» abdecke (Bundesrat, 2023, S.20). Im Grundsatz spielt es für die rechtliche Handhabung von Hassrede auch keine Rolle, ob die Äusserungen offline oder online gemacht werden oder ob sie mündlich oder schriftlich geäussert werden. In diesem Sinne sind sowohl die straf- als auch die privatrechtlichen Instrumente gegen Hassrede **technologienutral** (Bundesrat, 2023, S. 3; 13).

Herausfordernd sei jedoch die Rechtsdurchsetzung bzw. Strafverfolgung, insbesondere im Bereich der Online-Hassrede auf digitalen Plattformen, welche «Gesellschaft und Politik vor ernsthaften Herausforderungen» stellt (Bundesrat, 2023, S. 20). Dies gilt sowohl für strafrechtliche als auch zivilrechtliche Handlungsmöglichkeiten. Der Bundesrat strebt sodann den Abschluss von Rechtshilfeabkommen an, mit welchen die Durchsetzung der zivilrechtlichen Ansprüche erleichtert, werden können. Des Weiteren soll, «was illegal ist und offline geahndet wird, auch online bestraft werden können». Dies soll auch mit einer (besseren) Regulierung von Kommunikationsplattformen erreicht werden (Bundesrat, 2023, S. 20). Das zuständige Bundesamt für Kommunikation erarbeitet derzeit eine Vorlage zur Regulierung der Kommunikationsplattformen (z.B. YouTube, Twitter). Geplant war im Dezember 2024 eine Vernehmlassung über ein Bundesgesetz, welches der Bevölkerung gegenüber den Plattformen mehr Rechte einräumen soll, zu eröffnen.⁷⁸.

b) Schutzlücke betreffend nicht genannter Merkmale (z.B. Geschlecht, Geschlechtsidentität, Geschlechtsmerkmale, Herkunft)

Bei der Erweiterung von Art. 261^{bis} StGB um das Merkmal der sexuellen Orientierung wurde im National- und Ständerat auch **eingehend diskutiert, ob auch das Merkmal «Geschlechtsidentität» in die Strafnorm aufzunehmen** sei. Schliesslich war eine Differenzbereinigung zwischen den Räten nötig, welche damit endete, dass nur das Merkmal der sexuellen Orientierung ergänzt wurde.⁷⁹ Die Ergänzung des Merkmals «Geschlechtsidentität» wurde u.a. mit Hinweis darauf abgelehnt, dass der Begriff der Geschlechtsidentität nicht ausreichend klar genug sei, um Teil einer Strafbestimmung zu bilden (vgl. BR Sommaruga, AB 2018 N 1914).

Dies hat zur Folge, dass diskriminierende Aussagen gegenüber **trans Personen**, aber auch gegenüber **intergeschlechtlichen Menschen** nicht verboten sind. D.h. eine Aussage, die bi- und homosexuelle Personen ihr Existenzrecht abspricht ist im Rahmen von Art. 261^{bis} StGB

⁷⁸ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2024/65/cons_1, besucht am 07.02..2025 – bis zu diesem Datum noch keine Vernehmlassungsvorlage veröffentlicht.

⁷⁹ vgl. Zusammenfassung der Verhandlungen zur Parlamentarischen Initiative Reynard, 13.407 https://www.parlement.ch/de/services/news/Seiten/2024/20241218185814667194158159026_bsd167.aspx, besucht am 19.12.2024). vgl. BBI 2018 3773

strafbar; dieselbe Aussage gegenüber trans Personen und intergeschlechtlichen Personen jedoch nicht. Wie das oben ausgeführte ebenfalls zeigt, bestehen die **Schutzlücken auch auf andere in Art. 261^{bis} StGB nicht genannte Merkmale, wie beispielsweise der Herkunft oder dem ausländerrechtlichen Status**. Diese Lücke vermag auch nicht befriedigend durch allgemeine Ehrverletzungsdelikte geschlossen zu werden, da insbesondere generelle, herabwürdigende Aussagen gegenüber einer in Art. 261^{bis} StGB nicht genannten Gruppe nicht strafbar sind, solange ein genügender Bezug zu einer individuellen Person nicht hergestellt werden kann.

Dasselbe gilt aktuell für Aussagen, die zu Diskriminierung, Gewalt und Hass aufgrund des **Geschlechts** aufrufen – also insbesondere sexistische Äusserungen. Diesbezüglich hat sich jedoch der Ständerat als Zweitrat am 18. Dezember 2024 mit sechs gleich lautenden Parlamentarischen Initiativen einverstanden erklärt, die eine Erweiterung von Art. 261^{bis} StGB um das Merkmal «Geschlecht» fordern und Art. 261bis StGB so zu einer «Anti-Sexismus-Strafnorm»⁸⁰ erweitern soll. Diesbezüglich wird mitzuverfolgen sein, welche Definition von Geschlecht die Räte dieser Erweiterung bei der Ausarbeitung der gesetzlichen Umsetzung zugrunde legen werden. Wie bereits im Teil A erläutert (2.1.1), wird Geschlecht in internationalen Übereinkommen unterdessen umfassender als das «biologische», bei Geburt zugewiesene, Geschlecht verstanden⁸¹ und auch in verschiedenen Entscheiden von Schlichtungsbehörden wird die Anwendung des GIG bei Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität bejaht, womit im Gleichstellungsgesetz umfasst die Geschlechterdiskriminierung auch eine Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität umfasst⁸². D.h. je nach Auslegung wird die Erweiterung auch zu einer Erweiterung des Schutzes auf trans Personen und allenfalls auch intergeschlechtliche Personen führen. Mit Blick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und deren Auslegung des Begriffs «Geschlecht», sowie auch der Auslegung des Begriffs «Geschlecht» im GIG, wäre es kaum zu begründen, trans und intergeschlechtliche Personen vom Schutz vor sexistischer Diskriminierung auszuschliessen und der Strafnorm eine rein «biologische» Definition des Begriffs zu Grunde zu legen.

c) Kompetenzen Kanton

Im Bereich der *Hassrede* stehen in erster Linie straf- und zivilrechtliche Massnahmen im Vordergrund. Die Rechtsetzung in diesen beiden Rechtsbereichen ist Bundessache und die kantonalen Regelungsmöglichkeiten sind entsprechend beschränkt. Hingegen ist die Strafverfolgung eine kantonale Aufgabe (vgl. Art. 22 StPO). Das heisst auch, die Strafverfolgungsbehörden müssen sensibilisiert und geschult sein, um Hassrede zu erkennen und entsprechend dagegen vorzugehen, respektive von Amtes wegen tätig zu werden oder entsprechende Anzeigen und Meldung adäquat weiterzuverfolgen. Die ungenügende Aufklärung von Straftaten ist

⁸⁰ Vgl. SDA-Meldung v. 18.12.2024: https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2024/20241218185814667194158159026_bsdi67.aspx

⁸¹ Siehe dazu die Ausführungen in Teil A, insbesondere unter 2.1.1a).

⁸² Siehe dazu die Ausführungen in Teil A, insbesondere unter 2.1.2b)

in Anbetracht der menschenrechtlichen Schutz- und Gewährleistungspflichten auch ein grund- und menschenrechtliches Problem.

Trotz der grundsätzlichen Kompetenz des Bundes im Bereich des Strafrechts, können Kantone i.S.v. Art. 335 StGB als Übertretung ausgestaltete Strafnormen erlassen, sofern sie nicht Gegenstand des Bundesrechts sind. Nicht Gegenstand des Bundesrechts ist, wie oben erläutert, der Aufruf zu Diskriminierung und Hass aufgrund nicht explizit in Art. 261bis StGB genannter Merkmale. Dies im kantonalen Übertretungsstrafrecht unter Strafe zu stellen wäre (nur) dann möglich, wenn das Bundesstrafrecht eine strafrechtliche Materie überhaupt nicht regeln würde oder nur gewisse Verhaltensweisen unter Strafe stellt, um kantonal unterschiedlichen Ansichten über die Strafbarkeit dieser Verhaltensweisen Rechnung zu tragen. Jedoch kann eine fehlende bundesrechtliche Regelung auch bedeuten, dass das Bundesparlament bewusst entschieden hat, dass ein Verhalten straflos bleiben soll (qualifiziertes Schweigen). Diesfalls bleibt kein Raum für kantonales Übertretungsstrafrecht (BGE 129 IV 276, E. 2.1). Welche Merkmale in Art. 261bis StGB genannt werden, wurde vom Bundesparlament eingehend diskutiert und wird mit der kürzlich beschlossenen Erweiterung um das Merkmal Geschlecht weiter behandelt werden. Entsprechend scheint hier ein bewusster Entscheid des Parlaments für und gegen die Aufnahme bestimmter Merkmale in Art. 261bis StGB vorzuliegen, womit hier wohl kein Raum für eine kantonale Regelung bleibt.

3.3 Herausforderungen beim Vorgehen gegen Hassrede

Ein Vorgehen gegen Hassrede ist nicht nur eine Frage rechtlicher Grundlagen, sondern auch von gesellschaftlichen Bedingungen. Die Betroffenen erleben sie sowohl offline im Alltag als auch online im Internet. Dies häufig in Form von Beleidigungen, Belästigungen oder Drohungen. Jüngere, mehrheitlich weibliche Personen, aber auch Angehörige von Minderheiten wie LGBTQIA+ Personen, BIPOC (*black, indigenous, people of colour*), jüdische und muslimische Glaubengemeinschaften oder Menschen mit Migrationshintergrund sind besonders betroffen.

Gleichzeitig werden Fälle von Hassrede selten gemeldet, was die Erfassung und Analyse und das gezielte Vorgehen gegen das Phänomen (Entwicklung und Durchführung von Gegenmaßnahmen, Strafverfolgung, etc.) erschweren. Dabei ist zu beachten, dass Hassrede sich nicht nur auf die Personen oder Gruppen auswirkt, auf die sich die Hassrede bezieht. Hassrede findet oftmals in (Lebens-)Räumen statt, in denen sich die (inhaltlich) direkt Betroffenen von Vornherein selten bewegen oder aus denen sie sich zurückgezogen haben. Auch dann hat Hassrede jedoch einen negativen Einfluss auf das Wohlbefinden der (direkt und indirekt) Betroffenen und trägt zu einem gesellschaftlichen Klima bei, in dem soziale Spannungen und die – sowohl wahrgenommene als auch tatsächliche – Gewaltbereitschaft zunehmen. Solche negativen Konsequenzen folgen auch aus schwächeren Formen von Hassrede, die rechtlich gesehen zwar keinen Straftatbestand erfüllen, jedoch das gesellschaftliche Klima mitbeeinflussen. Die Abgrenzung zwischen Hassrede und Hate Crime ist komplex, zumal strafrechtlich relevante Hasskriminalität für Betroffene nur schwer erkennbar ist. So führt des dazu, dass Betroffene nicht wissen, ob eine Äusserung strafbar ist und welche Schritte möglich wären. Dies führt dazu, dass die Datenlage zu Hassrede und Hate Crime unzureichend ausfällt. In

diversen Studien wird oft nicht klar nach strafbaren und nicht strafbaren Delikten unterschieden.

Staatliche Verwaltungseinrichtungen und Behörden (Steueramt, Einwohnerdienste, Passstelle, Polizei, Strafverfolgung, etc.)

In der Schweiz gibt es bislang keine zentrale Stelle, die sich mit der Meldung, Prüfung und ggf. strafrechtlichen Verfolgung von Hassrede beschäftigt. Der Aufwand für eine flächendeckende Strafverfolgung wäre enorm bei geringen Erfolgsaussichten, insbesondere im digitalen Online-Raum. Die Anonymität im Internet bietet Täter:innen die Möglichkeit Hassrede zu verbreiten, ohne Konsequenzen befürchten zu müssen. Ebenfalls erschwert sie die automatische Erkennung von Hassrede. Dies führt dazu, dass lokale Gesetze als auch Online-Richtlinien nicht eingehalten werden (Warmsley, 2017). So erschwert die Anonymität die Identifikation und somit auch die Verfolgung der Täter:innen auch in der Schweiz, zumal der Standort und/oder der Sitz von grossen Online-Plattformen oftmals ausserhalb des Schweizer Rechtraums liegt.

Eine der grössten Herausforderungen in Bezug auf staatliche Verwaltungseinrichtungen und Behörden sind die niedrigen Melderaten bei der Polizei. Denn nur wenige von Hassrede Betroffene wenden sich an die Polizei, oft aus Unwissenheit über die Rechtslage, weil die Handlungsmöglichkeiten unklar sind oder aus Misstrauen gegenüber den Behörden, aufgrund ihres Minderheitenstatus oder vorangehenden negativen Erfahrungen.

Im Crime Survey 2022 (Markwalder et al., 2023, S.16) geben nur 5.3 % der Personen, die ein Hate Crime erlebt haben, an, dieses bei der Polizei gemeldet zu haben. Täglichkeiten oder Körperverletzungen wurden häufiger (15.6 %) gemeldet. Als Merkmal oder zugeschriebener Gruppenzugehörigkeit, die für den Übergriff verantwortlich sein könnten, wurde am häufigsten «Herkunft/Nationalität/Sprache» von den Opfern vermutet genannt (40.1 %), dann das Geschlecht (17.7 %), das körperliche Aussehen (17.5 %), die politische Weltanschauung (14.2 %), die Hautfarbe (14.0 %), der Beruf (10.8 %) und die sexuelle Orientierung (10.2 %). Von denjenigen, die bei der Polizei eine Meldung gemacht haben, waren 69.9 % zufrieden damit, wie die Polizei mit dem Vorfall umgegangen ist. Beim Umgang mit Täglichkeiten sogar 85.7 %. Gemäss Hate Crime Bericht 2024 (LGBTIQ-Helpline, 2024) wurden nur 15 % der Hate Crimes bei der Polizei angezeigt. Dabei erlebten 40 % der Meldenden Unterstützung, 19 % eine sachliche Reaktion, 11 % Ablehnung oder Herablassung sowie 13 % Unwissenheit.

Niedrige Melderaten verzeichnet auch der Bericht zu Hate Speech und Hate Crime der Schweizerischen Kriminalprävention (2023). In einem spezifischen Abschnitt greift der Bericht Hassverbrechen aus dem LGBTQIA+ Kontext auf und führt aus, dass diese häufig nicht angezeigt werden. Als Gründe wird die Befürchtung von Betroffenen angegeben, von der Polizei nicht ernst genommen zu werden und zusätzliche Diskriminierung zu erfahren. Darüber hinaus würden LGBTQIA+ Personen in der Regel unter enormem psychischen Druck stehen, da sie häufig auch die Konfrontation mit der Täter:innenschaft fürchten oder Angst haben, sich öffentlich zu positionieren. Dieses besondere Problem sei auch der Polizei bereits bekannt, und es werde kontinuierlich an der Schulung und Vorbereitung der Einsatzkräfte gearbeitet (S.10). Äusserungen, die zu Hass gegen bestimmte Personengruppen oder gegen Einzelpersonen aufrufen, schafften den Nährboden für physische Übergriffe und Einschüchterungsaktionen gegen

Angehörige der jeweiligen Gruppen. Ebenfalls sinkt die Hemmschwelle zur Begehung von strafbaren Handlungen generell, weshalb die konsequente Verfolgung von Straftaten wie Hassverbrechen von besonders grosser Bedeutung sei (S.12).

Neben der **Angst vor Täter:innen** im Rahmen eines Prozesses, sind auch die **Angst vor Ablehnung**, Unwissen oder Fehleinschätzung, dass der Vorfall keine polizeiliche Relevanz hätte, Gründe, weshalb Betroffene sich nicht melden. Illustriert werden diese Gründe durch folgende Zitate aus Hässler & Eisner (2023, S.9) «Es gibt kein Gesetz für die Verfolgung von Hassverbrechen für trans Personen. Es lohnte sich nicht, den Aufwand einer Meldung zu durchlaufen, wenn alles, womit sie konfrontiert werden könnten, eine Geldstrafe ist». Eine weitere Person kommentiert: «Mündliche Bedrohungen (ohne Beweise), ausserdem glaube ich nicht, dass die Polizei sexuelle Übergriffsdrohungen gegenüber Frauen und trans Personen ernst nimmt».

Auch in den im Rahmen des vorliegenden Berichts geführten Interviews wurde mehrfach erwähnt, dass auch **strafrechtlich relevante Hassrede oftmals nicht gemeldet** wird. Das wird unter anderem darauf zurückgeführt, dass betroffene Personen, bzw. auch die Bevölkerung allgemein, schlecht informiert ist und beispielsweise die strafrechtliche Abgrenzung von Hassrede nicht kennt bzw. nicht weiss, welche anderen Über- und Angriffe strafrechtlich relevant sind (neben Art. 261^{bis} StGB stellt nur Aufruf zu Hass aufgrund von «Rasse», Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung unter Strafe und dies nur unter bestimmten Bedingungen, vgl. oben). Auch sei vielen nicht bewusst, dass alle Polizeiwachen Meldungen von Hassrede entgegennehmen. Weitere Gründe, die in den Interviews genannt wurden, sind fehlendes Vertrauen in die Polizei allgemein, oder die Befürchtung, von den diensthabenden Polizist:innen zu wenig ernst genommen oder nicht respektvoll behandelt zu werden. Genannt wurde auch eine gewisse resignative Einstellung, in dem Sinne, dass das solche Vorfälle halt einfach dazugehören, (weil man Betroffene z.B. in einer öffentlich exponierten Stellung Position bzw. Arbeitsstelle tätig sind, sich in spezifischen Umfeldern bewegen oder einer spezifischen Minderheit angehören).

Zusätzlich besteht die Sorge, dass die **Anonymität der meldenden Person nicht gewährleistet wird**. Im Interview mit der EKR wurde erwähnt, dass die Hürde für Meldungen via Telefon oder Mail zu hoch sei, da Betroffene oftmals die Vorfälle zwar melden möchten, aber jedoch keine Beratung in Anspruch nehmen wollen möchten (Anonymität). Deshalb werden die Meldungen eher anonym über Plattformen abgesetzt. Dadurch bleiben allfällig offene Fragen zum Vorgehen resp. der rechtlichen Perspektive unbeantwortet. Ebenfalls erhalten viele Betroffene nach der Meldung bzw. Anzeige von Hassrede keine Rückmeldung zum Ergebnis/Urteil resp. zur Auflösung des Vorfalls. So bleiben sie im luftleeren Raum und sind in der Wiederherstellung ihres Sicherheitsbedürfnisses gehemmt. Für diesen Prozess wären angemessene Rückmeldungen wichtig. Diese Unsicherheiten und Ängste führen dazu, dass viele Fälle von Hassrede ungemeldet und unbehandelt und Betroffene zu wenig geschützt bleiben. Um dem entgegenzuwirken, wären klare Informationsangebote, die den Ablauf einer Meldung verständlich machen, sowie sichere, anonyme und niedrigschwellige Meldestrukturen entscheidend.

Auch die tatsächliche Zahl **antisemitischer Vorfälle, die ungemeldet bleiben**, ist schwer zu beziffern. Untersuchungen bestätigen, dass Betroffene häufig zu dem Schluss kommen, eine Meldung an die Polizei oder spezialisierte Organisationen wie den SIG oder die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) lohne sich nicht. Gründe hierfür sind oftmals der empfundene Aufwand, mögliche Konsequenzen oder andere individuelle Überlegungen. Besonders beunruhigend ist, dass es sich bei den ungemeldeten Vorfällen häufig um verbale Belästigungen und Beleidigungen handelt, die nicht nur im öffentlichen Raum, sondern auch am Arbeitsplatz stattfinden (SIG, 2023, S. 27).

3.3.1 Anlaufstellen (Opferberatung, Berufsberatung, Rechtsberatung, psychosoziale Beratung, etc.)

Die **mangelnde Bekanntheit von Anlaufstellen und die geringe Inanspruchnahme von Beratungen** bei Hassrede sind auch bedeutende Herausforderungen im Bereich der **Rassismusbekämpfung** in der Schweiz. Als zentraler Aspekt beschreibt die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2020) unzureichende Öffentlichkeitsarbeit der Beratungsstellen, die oft nicht in der Lage sind, ihre Angebote effektiv zu kommunizieren. Dies führt zu einem direkten Zusammenhang zwischen dem Bekanntheitsgrad der Angebote und der Anzahl der Beratungsfälle: Je weniger die Beratungsstellen bekannt sind, desto weniger Betroffene wenden sich an sie. Zusätzlich gibt es strukturelle Barrieren, die den Zugang zu diesen Angeboten einschränken. Viele potenzielle Klient:innen haben wenig Vertrauen in die Institutionen oder empfinden die Angebote als hochschwellig, was sie davon abhält, Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Diese Faktoren sind besonders problematisch, da sie die Identifikation der Betroffenen mit den Beratungsstellen beeinträchtigen und somit die Inanspruchnahme weiter verringern. Ein weiterer kritischer Punkt ist der Mangel an Ressourcen, mit dem viele Beratungsstellen konfrontiert sind. Oft fehlen ihnen die finanziellen Mittel und personellen Ressourcen, um angemessene Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit zu leisten. Dies hat zur Folge, dass die Beratungsangebote nicht ausreichend beworben werden können, was wiederum die Bereitschaft der Betroffenen, Unterstützung zu suchen, negativ beeinflusst (S.52). Darüber hinaus haben einige Beratungsstellen nicht das notwendige Wissen, um effektiv auf gemeldete Fälle zu reagieren. Diese Defizite können das Vertrauen der Betroffenen in die Beratungsangebote weiter untergraben und die Inanspruchnahme von Unterstützung bei Hassrede zusätzlich negativ beeinflussen (S.63).

Anlaufstellen, die Opferhilfeberatung anbieten, machen eine besondere Herausforderung deutlich: **Hassrede fällt oft nicht unter den Schutz des Opferhilfegesetzes**, da sie rechtlich nicht immer als strafbare Handlung eingestuft wird. Die zentrale Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Opferhilfestellen besteht darin, Betroffene zu unterstützen, auch wenn ihre Anliegen nicht unter das Opferhilfegesetz fallen. In solchen Fällen wird gemeinsam mit den Betroffenen nach alternativen Anlaufstellen gesucht, die passende Unterstützung bieten können. Diese Form der Triage ist essenziell, um sicherzustellen, dass Betroffene nicht ohne Unterstützung bleiben. Gleichzeitig besteht durch die Weitervermittlung an andere Stellen das Risiko, dass Betroffene im Prozess «herumgereicht» werden oder «verloren gehen». Die zusätzliche Hürde, sich eigenständig an neue Anlaufstellen wenden zu müssen, kann für manche eine Überforderung

darstellen. Dies kann dazu führen, dass Betroffene die Suche nach Unterstützung nicht weiterführen und möglicherweise aufgeben.

Sowohl aus Sicht der Polizei wie von Beratungsstellen ist die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Beratungsstellen, Sozialdiensten, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) grundsätzlich gut etabliert. Die Akteur:innen wissen, dass die Polizei bei Auftreten von Hassrede einbezogen werden sollte.

3.3.2 Gesundheitliche Auswirkungen

Hassrede wirkt sich negativ auf das Wohlbefinden der Betroffenen aus. Sie kann zu Angst, Rückzug und zusätzlicher psychischer Belastung führen. In einer Studie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Külling et al., 2021) wurden 953 Jugendliche im Alter von 12 bis 19 Jahren aus der Schweiz zum Thema Hassrede im Internet befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass etwa die Hälfte der Jugendlichen regelmässig mit Hasskommentaren im Internet konfrontiert werden (S. 9), was grundsätzlich auf eine hohe Sensibilisierung des Themas hinweist. Hinsichtlich der psychischen Folgen geben ein Drittel der Betroffenen an, emotionalen Stress, darunter Abgeschlagenheit und Lustlosigkeit, zu erleben, 27 % berichten von Angst und Unruhe während 24 % Probleme mit ihrem Selbstbild und 19 % sogar von Depressionen (S. 6). Belastende Erfahrungen können durch die wachsende Reichweite von Hassrede im Internet, besonders in sozialen Medien und über verschiedene Kommunikationsmittel wie Text oder Memes, noch verstärkt werden. Jugendliche sind besonders anfällig für negative Auswirkungen von Hassrede, die nicht nur ihr Wohlbefinden bedrohen, sondern auch ihren sozialen Zusammenhalt gefährden (Wachs et al., 2024).

3.3.3 Ausbildung (Schule, Ausbildung, Studium, etc.)

Der Bildungsbereich ist zunehmend mit den Herausforderungen von Hassrede konfrontiert. So berichtet das Beratungsnetz für Rassismusopfer (EKR, 2024), dass im Jahr 2023 die Meldungen von **rassistischer Diskriminierung in Schulen** an erster Stelle stehen. Allein aus Schulen, Kitas und anderen Bildungseinrichtungen wurden 181 Vorfälle gemeldet, wobei Anti-Schwarzer Rassismus (77 Fälle) und Fremdenfeindlichkeit (57 Fälle) die häufigsten Diskriminierungsmotive waren. Aus Fallbeispielen wird berichtet, dass in Klassenkreisen Lieder mit rassistischen und beleidigenden Inhalten gesungen werden (S.12), dass Schüler:innen im Unterricht rassistische Beleidigungen äussern (S. 13) oder dass in Klassenchats rassistische Inhalte und Äusserungen verbreitet werden (S. 14).

Besonders alarmierend ist auch die **Zunahme von Cybermobbing und sexueller Online-Belästigung** unter Schüler:innen und gegen Schüler:innen. Im Rahmen der Zürcher Jugendbefragungen (Ribeaud & Loher, 2022) wurden bereits viermal seit 1999 jeweils über 2'500 Lernende der 9. Klasse, ab 2014 auch der 11. Klasse, in allen Bildungstypen des Kantons Zürich zu ihren Erfahrungen mit Jugendgewalt befragt. In den Jahren 2014 und 2021 wurden auch ihre Erfahrungen mit Cybermobbing und sexueller Onlinebelästigung erhoben (S.42). Von Cybermobbing in den vorangehenden 12 Monaten waren 2021 in der 9. Klasse 59 % der Schüler:innen betroffen, eine Zunahme um 13 % seit 2014. Von sexueller Onlinebelästigung

waren 2021 30 % betroffen, eine Zunahme von 72 %. Die entsprechenden Zahlen für die Schüler:innen in der 11. Klasse sind ähnlich: Betroffen von Cybermobbing waren 53 % (plus 10 %), von sexueller Onlinebelästigung 31 % (plus 64 %). Erhoben wurde auch die **Täter:innenperspektive**. Der Täter:innenanteil im Bereich von Cybermobbing ist mit Werten von 45 % in der 9. Klasse und 41 % in der 11. Klasse sehr hoch. Im Bereich von sexueller Onlinebelästigung sind die Werte tief (3.4, bzw. 3.7 %), allerdings mit deutlicher Zunahme seit 2014 um 55 %, bzw. 101 %. Diese tiefen Zahlen aus der Täter:innenperspektive könnten u.a. mit sozialer Erwünschtheit erklärt werden. Als weitere Erklärung im Bericht wird diskutiert, dass es sich bei der Täter:innenschaft sehr oft um erwachsene Männer handeln könnte, die in der Studie gar nicht befragt wurden.

Damit ist Cybermobbing eine weitverbreitete und zunehmende Form der Gewaltausübung unter und gegen Jugendliche im Kanton Zürich. Von sexueller Onlinebelästigung sind bereits viele, insbesondere weibliche Jugendliche betroffen. Im Jahr 2021 sind rund die Hälfte der befragten Zürcher Neuntklässlerinnen Opfer sexueller Onlinebelästigungen geworden.

In der Studie wurden auch die **Opfererfahrungen von sexuellen und geschlechtlichen Minderheiten** im Jahr 2021 analysiert (basierend auf Selbstangabe: 120 bi- und homosexuelle Männer, 415 bi- und homosexuelle Frauen und 59 non-binär identifizierte Personen aus den 9. und 11. Klasse). Neben sexueller Nötigung und sexueller Belästigung in der Schule wurde auch sexuelle Onlinebelästigung erfasst. Die Opfererfahrungen sexueller Minderheiten sind in allen drei Bereichen ähnlich, wobei nicht heterosexuelle Frauen in allen drei Bereichen am stärksten betroffen sind.⁸³ Von sexueller Onlinebelästigung sind über 50 % der bi- und homosexuellen Frauen und knapp 50 % der non-binären Personen betroffen, signifikant mehr als heterosexuelle Frauen. Hingegen sind weniger als 10 % der bi- und homosexuellen Männer von sexueller Onlinebelästigung betroffen, heterosexuelle Männer sind kaum betroffen. Am stärksten von (nicht sexuellem) Cybermobbing betroffen sind mit über 70 % non-binäre Personen. Nicht heterosexuelle Männer und Frauen sind je zu rund 60 % betroffen, wobei der Unterschied zu den heterosexuellen Männern, bzw. Frauen jeweils nicht statistisch signifikant ist. Auch von Schulmobbing, Körperverletzung und instrumenteller Gewalt sind non-binäre Personen jeweils am stärksten betroffen, insbesondere von Schulmobbing sind über 60 % betroffen. Auch bi- und homosexuelle Männer sind deutlich stärker betroffen (von Schulmobbing knapp 60 %) als heterosexuelle Männer. Frauen sind hier deutlich weniger betroffen, der Unterschied zwischen hetero- und nicht heterosexuellen Frauen ist nicht statistisch signifikant (S. 77).

Die Studie kommt zum Schluss, dass die berichteten Zunahmen «eine reale Zunahme sexueller Gewalt in der jugendlichen Bevölkerung widerspiegeln und nicht bzw. nicht ausschliesslich auf Sensibilisierungseffekte etwa im Zuge der «Me Too»-Bewegung zurückgeführt werden kann» (S. 82). Im schulischen Umfeld kommt es nicht nur zu direkten Beleidigungen, sondern auch zu verborgeneren Prozessen wie Scheindiskussionen oder Witze, in denen eine abwertende Kommunikation stattfindet (Phoenix et al., 2003, zitiert nach Ott et al., 2024) Ott et al. heben hervor, dass sexistische Bemerkungen neben rassistischen Aussagen weit verbreitet sind. Etwa 40 bis 60 Prozent der befragten LGBTQ+ Schüler:innen geben an, dass sie

⁸³ Die Resultate werden nur graphisch in 10 % Schritten dargestellt, hingegen wird die statistische Signifikanz der Unterschiede ausgewiesen.

aufgrund ihrer sexuellen Orientierung, Geschlechtsidentität oder Geschlechtsausdruck direkt verbal belästigt wurden (S. 43). Aufgrund der Verbreitung von KI-Programmen ist mit einem Anstieg von Onlinebelästigung generell und insbesondere gegenüber Jugendlichen zu rechnen.

Die **Rolle der Lehrpersonen** wird von befragten LGBTQ+ Schüler:innen kritisch thematisiert, so wird wiederholt von Gleichgültigkeit seitens der Lehrkräfte gesprochen, wenn es im schulischen Umfeld zu hasserfüllten Äusserungen kommt. Folgendes Zitat verdeutlicht diese Wahrnehmung: «*Lehrer:innen stehen meistens einfach nur da und überhören jegliche Hassrede.*» (Ott et al., 2024, S. 21). So berichtet auch das Beratungsnetz für Rassismusopfer (EKR, 2024) aus den Fallbeispielen zu rassistischen Vorfällen in den Schulen, dass Lehrpersonen bei rassistischen Äusserungen und Beleidigungen im Unterricht nicht eingreifen (S. 12), dass Vorfälle zu rassistischen Äusserungen in Klassenchats nichts mit der Schule zu tun haben und deshalb nicht in der Verantwortung des Schulpersonals liegen sollen (S. 14) oder dass der Schutz von betroffenen Schüler:innen bei verbalen und körperlichen Angriffen seitens der Schule unterlassen wird (S. 15). Es wird deutlich, dass es im schulischen Umfeld oft an spezifischen Unterrichtsmaterialien und klaren Strategien im Umgang mit Hassrede fehlt. Lehrpersonen fühlen sich mit dem Thema häufig überfordert, was darauf hindeutet, dass unterstützende Massnahmen ausgebaut werden müssen. Ein weiterer kritischer Aspekt ist, dass Hassrede oft ausserhalb der Schulzeiten und des Schulgeländes stattfindet, beispielsweise in sozialen Medien. Dies betrifft nicht nur Schüler:innen untereinander, sondern auch Fachpersonen wie Lehrkräfte und Schulsozialarbeitende. Viele Schulen sind darauf nicht ausreichend vorbereitet, was die Notwendigkeit einer besseren Vernetzung und klarer Reaktionsmechanismen betont.

Hinsichtlich dieser Problematik sind **Schutträume (sogenannten «Safer Spaces»)** insbesondere für LGBTIAQ+ Schüler:innen besonders zentral. Diese Räume sind notwendig, um die Betroffenen zu stärken, gegenseitige Unterstützung zu ermöglichen und Strategien im Umgang mit Hassrede zu entwickeln. In für diesen Bericht geführten Interviews wird auch darauf hingewiesen, dass neben der Verfolgung und Sanktionierung von Hassrede der Fokus auch auf Prävention und Sensibilisierung im schulischen Umfeld liegen sollte. Dies erfordert Aufklärungsarbeit an Schulen sowie den Ausbau von Initiativen, Programmen und Kursen – auch in der Jugendarbeit. Allerdings stellt die Überlastung des Schulsystems eine Herausforderung dar, da Aufgabenverteilungen bereits heute oft ins Stocken geraten. Ebenfalls ist für das schulische Umfeld zentral, dass das Thema in den Lehrplänen und den damit verbundenen Weiterbildungen von Lehrpersonen verankert werden muss, um ein diskriminierungskritisches Schulumfeld herbeizuführen. Es stellt sich die Frage, welche Verantwortung Bildungsinstitutionen bei der Sicherstellung einer diskriminierungsfreien Lernumgebung tragen und was es braucht, damit sie dieser Verantwortung gerecht werden können (EKR, 2024, S. 3).

Ein praktisches Beispiel für die Wirksamkeit von Präventionsprogrammen gegen Hassrede liefert die Studie von Wachs et al. (2024) zum schulischen Anti-Hassrede-Programm «*Hate-Less*». Das Programm zeigt, dass ein gesteigertes Bewusstsein für die Folgen von Hassrede, verbesserte Empathiefähigkeit und gestärkter Selbstwirksamkeitsglaube entscheidend zur

Reduzierung von Online-Hass und Viktimisierung beitragen. Diese Ansätze sind insbesondere bei Jugendlichen erfolgreich, da sie zu einer nachhaltigen Veränderung des Verhaltens führen können.

3.3.4 Arbeitsplatz

Hassrede kann auch am Arbeitsplatz vorkommen, beispielsweise in Form von Beleidigungen, Cybermobbing (vgl. Beitzinger & Leest, 2021) oder abwertenden Kommentaren. Da Hassrede am Arbeitsplatz im Spezifischen in der Schweiz bislang wenig systematisch erhoben wird, bleibt ihre tatsächliche Prävalenz im beruflichen Kontext unklar. Während es einige Studien zu Mobbing im Arbeitsumfeld gibt, wird Hassrede als spezifisches Phänomen häufig nicht separat betrachtet, sondern unter den breiteren Begriff des Mobbings subsumiert. Die bereits aufgegriffenen Ergebnisse des Hate Crime Berichts geben in Bezug auf den Arbeitsplatz jedoch Aufschluss darüber, dass es zu Hate Crime Vorfällen am Arbeitsplatz kommt: Bei den genannten Orten von erlebten Hate Crime Delikten wurde der Arbeitsplatz recht häufig genannt, bei Täglichkeiten/Körperverletzungen sei das Arbeitsumfeld der relevanteste Übergriffsort. Der Weg zur Arbeit wurde jedoch weniger als Übergriffsort genannt (Markwalder et al., S. 15). Gemäss dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund ist Antisemitismus auch im Arbeitsumfeld präsent, so berichten Betroffene von häufigen verbalen Belästigungen und Beleidigungen am Arbeitsplatz (SIG, 2023, S. 27). Rassismus gegen Menschen aus dem arabischen Raum und antimuslimischer Rassismus treten gemäss dem Beratungsnetz für Rassismusopfer am zweithäufigsten am Arbeitsplatz auf (EKR, 2024).

3.3.5 Aufenthalt im öffentlichen Raum (ÖV, Strasse, Plätze, etc.)

Öffentlicher Raum:

Hate-Crime-Delikte, insbesondere Übergriffe und Täglichkeiten finden eher offline als online statt (nur 9,3 % der Delikte fanden im Internet/den Sozialen Medien statt). Als häufigster Ort des Übergriffs wurde «andere Orte» genannt (Sammelkategorie, für u.a. Schule, Bahnhof oder öffentlicher Raum), häufig wurde auch am Arbeitsplatz und während der Freizeitbeschäftigung genannt. Allerdings wird hier nicht spezifisch nach Grund des Übergriffs oder Minderheitengruppe gefragt.

Ein beachtlicher Teil der gemeldeten Vorfälle von Hassrede ereignet sich damit im öffentlichen Verkehr, an Bahnhöfen oder auf Straßen und Plätzen. Dies schränkt die Bewegungsfreiheit und das Sicherheitsgefühl der Betroffenen ein. Hinsichtlich Hassrede gegenüber LGBTQIA+ Personen gibt es eine einzige staatliche und national einheitliche Statistik zur Art. 261^{bis} StGB vom Bundesamt für Statistik in der Polizeilichen Kriminalstatistik 2023. In dieser Statistik werden LGBTQIA+ feindlichen Hate Crimes erfasst. Dabei werden 45 Fälle von öffentlicher Diskriminierung und Aufruf zu Hass aufgrund der sexuellen Orientierung ausgewiesen (BFS, 2024). Gemäss aktuellem Hate Crime Bericht (LGBTIQ-Helpline, 2024) haben sich 2023 die Meldungen gegenüber dem Vorjahr verdoppelt auf total 305 Meldungen. Die meisten Vorfälle

ereigneten sich im öffentlichen Raum (56 %), davon 25 % auf der Strasse, 23 % im öffentlichen Verkehr, an Haltestellen oder im Bahnhof und 8 % in Parks oder öffentlichen Plätzen. In etwa 70 % der Fälle wurden erlebte oder beobachtete Beschimpfungen oder Beleidigungen gemeldet. Weitere 64 Personen (21 % der Fälle) erlitten körperliche Gewalt. Auffallend ist, dass 40 % der Meldungen von trans Personen, davon mehr als die Hälfte von non-binären Personen stammen, mehr als je zuvor. Auch junge Menschen sind besonders betroffen, rund zwei Drittel sind unter 30 Jahre alt. Fast die Hälfte der Fälle (131) stammt aus dem Kanton Zürich. Folgendes Zitat aus dem Hate Crime Bericht dient als Beispiel einer Meldung «Heute morgen am Bahnhof hat mich ein alter Mann verfolgt und mir hinterhergerufen, ob ich «eine Frau oder einen Mann» bin, mich als «Kampflesbe» bezeichnet und, dass man mir «einen Schuss durch den Kopf» geben sollte. Passanten haben nichts dergleichen getan. Ich konnte dann zum Schluss in einen Zug einsteigen und ihn loswerden» (S.16). Hate Crimes belasten die Betroffenen langfristig. So geben 74 % der Personen, die einen Vorfall erlebten, an, psychische Folgen vom Vorfall davogetragen zu haben (S. 21).

Im Jahr 2023 verzeichnet das Beratungsnetz (EKR, 2024) eine steigende Anzahl Meldungen, in welchen diskriminierende Kommunikations- und Handlungspraktiken dominieren. Mit 939 Nennungen waren «andere störende Äusserungen/Illustrationen» (362 Fälle), Beschimpfungen (227 Fälle) und falsche Anschuldigungen (104 Fälle) besonders häufig. Der Bereich Ausgrenzung wurde in 888 Fällen genannt, insbesondere durch Benachteiligungen (348) und herabwürdigende Behandlungen (288). Auch Gewalt spielte eine Rolle: Es gab 99 Meldungen, darunter 79 körperliche Angriffe. Rechtsextreme Propaganda wurde in 23 Fällen gemeldet, meist in Form von Schriften oder Tonträgern (S. 14). Die häufigsten Motive waren Fremdenfeindlichkeit (387 Fälle) und Anti-Schwarzer Rassismus (327 Fälle), die sich in vielen Fällen überschneiden. Die meisten Diskriminierungen äusserten sich in Form von Benachteiligungen, herabwürdigenden Behandlungen oder störenden Äusserungen. Antisemitismus wurde in 46 Fällen gemeldet, vor allem im Internet (12) und im öffentlichen Raum (11). Öffentliche Hassrede und «störende Äusserungen» traten jeweils 18-mal auf, wobei antisemitische Vorfälle seit dem Krieg im Nahen Osten spürbar zugenommen haben (S. 16).

3.3.6 Medien und digitale Räume

Umfang der Hassrede in digitalen Räumen: Hassrede findet in digitalen Räumen und insbesondere in sozialen Medien oft statt. So erhielt die Meldeplattform reportonlineracism.ch, betrieben von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR), im Jahr 2023 insgesamt 191 Meldungen zu rassistischer Online-Hassrede. Am häufigsten waren Inhalte gegen Schwarze Menschen (56 Fälle) und antisemitische Beiträge (51 Fälle). Die Meldungen zu antimuslimischem Rassismus stiegen ebenfalls von 16 im Jahr 2022 auf 27. Die meisten Inhalte wurden in Kommentarspalten von Online-Medien (46 Fälle) sowie auf Plattformen wie Facebook und Twitter/X (je 44 Fälle) gemeldet. Auch Instagram (21) und TikTok (8) verzeichneten Zuwächse. Ein Drittel der gemeldeten Inhalte war nach schweizerischem Recht strafrechtlich

relevant, wobei 14 Fälle den Strafverfolgungsbehörden übergeben wurden (EKR, 2024, S. 23). Die Hate Crime Meldestelle wird eher selten für Meldungen zu Hate Speech oder andere Online-Diskriminierungsfälle genutzt. So wurden im Jahr 2023 nur 11 Vorfälle zu Online-Hass oder Cybermobbing gemeldet (LGBTIQ-Helpline, 2024).

Zusammenhang von Desinformation und Hassrede in den (sozialen) Medien: In den Deutschschweizer Medien wird zunehmend eine polarisierende Berichterstattung beobachtet, die zu verzerrten Darstellungen marginalisierter Gruppen und zur Verbreitung von Falschinformationen beiträgt. Diese Tendenz kann das Auftreten von Hassrede in den Kommentarspalten der Online-Plattformen verstärken. Gemäss Bundesamt für Kommunikation (2021) hat die Verbreitung von Hassrede gegen verletzliche Menschen und Menschengruppen in der Schweiz in den letzten Jahren zugenommen. Die Offenheit der Plattformen und die niedrigen technischen Zugangsbarrieren ohne journalistisch-redaktionelle Kontrolle erleichtern die Verbreitung abwertender und diskriminierender Kommunikation. Öffentlich geäusserte Hassrede führt zur Radikalisierung von Personen und fördert physische Gewalt gegen die Betroffenen. Gleichzeitig ziehen sich die verunglimpften Personen und Gruppen häufig aus dem öffentlichen Diskurs zurück, wodurch ihre Perspektiven und Positionen aus der gesellschaftlichen Debatte verdrängt werden (S. 3).

Auf den Plattformen von Intermediären (Social Media, Suchmaschinen) findet häufig eine **Verbreitung von Falschinformationen** statt. Dabei wird oft zwischen absichtlicher, manipulativer und gezielt gestreuter «Desinformation» sowie unbeabsichtigter «Misinformation» unterschieden. Gezielte Desinformationskampagnen dienen dabei oftmals machtpolitischen Zielen und werden von unterschiedlichen Akteur:innen weltweit eingesetzt. Ihr Zweck besteht häufig darin, Misstrauen gegenüber politischen Institutionen zu schüren und gesellschaftliche Spannungen zu erzeugen oder zu verschärfen (S. 4). Dies wird auch bei der unverhältnismässigen Konzentration und oft fehlerhaften Darstellung des Themas «Detransition» in der medialen Berichterstattung ersichtlich⁸⁴, was zu subtilen Formen von Hassrede gegenüber trans Personen beiträgt. Diese Art der Berichterstattung vermittelt ein verzerrtes Bild, das die Erfahrungen von trans und non-binären Menschen marginalisiert und stereotype Annahmen verstärkt. Der Fokus auf Einzelfälle von Detransition stellt die Geschlechtsidentität und den Transitionsprozess in Frage, was die gesellschaftliche Akzeptanz untergräbt.

Studien belegen, dass mediale Darstellungen einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinung und das Sicherheitsgefühl betroffener Personen haben können. In dieser Hinsicht sind die Ergebnisse des europäischen Forschungsprojekts RESIST (2024) zu den Auswirkungen von Anti-Gender-Diskursen, -Politiken und -Mobilisierungen in Europa zentral. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass **verbale Angriffe, systematische Diskriminierung und politische Gewalt** insbesondere in sozialen Netzwerken und öffentlichen Räumen weit verbreitet sind. Für die Schweiz zeigt die von Filep (Universität Freiburg) und Colussi (Universität Lausanne)

⁸⁴ https://www.tgns.ch/wp-content/uploads/2024/02/24-02_Beanstandung_Online-Beitrag_Web-1.pdf

durchgeführte Studie, dass trotz gesetzlicher Fortschritte wie der Ehe für alle und der Ausweitung der Antidiskriminierungs-Strafnorm auf die sexuelle Orientierung Anti-Gender-Diskurse in Politik, Medien und Gesellschaft weiter zunehmen. So schildern viele Teilnehmende unter anderem von einer erhöhten Angst vor physischer Gewalt, was mitunter dazu führt, dass bei öffentlichen Veranstaltungen erhöhte Vorsichtsmassnahmen ergriffen werden. Die Auswirkungen der Anti-Gender-Politik sind auch im Hinblick auf den weit verbreiteten Online-Hass zentral. Teilnehmende berichten diesbezüglich regelmässig Hass-E-Mails und Drohungen zu erhalten. Durch ständige Anfeindungen im Internet und der daraus resultierenden Angst, dass Online-Gewalt in physische Angriffe umschlagen könnte, sind viele dazu gezwungen, ihre Online-Präsenz zu unterbrechen. Aktivist:innen und Fachleute fühlen sich durch zunehmende Feindseligkeit oft zur Selbstzensur und sorgfältigen Vorbereitung und Wortmeldungen gezwungen. Negative Medienberichterstattung sowie «Anti-Woke»-Diskurse belasten das Engagement für die Einhaltung von Menschenrechten, was emotionalen Stress und Burnout fördert. Wirksame Gegenstrategien umfassen politische Allianzen, Solidarität, öffentliche Aufklärung, die Suche nach unterstützenden Kontexten und Selbstfürsorge, um psychische Gesundheit und langfristige Widerstandsfähigkeit zu sichern (Filep & Colussi, 2024).

Auch das **Spannungsfeld zwischen Toleranz und Meinungsfreiheit** zeigt sich in den sozialen Medien gemäss Hermann et al. (2024) in der Schweiz besonders deutlich. Für viele Schweizer:innen stellen Anfeindungen in den sozialen Medien die grösste Bedrohung für eine offene Gesellschaft dar (S. 5). Die Wahrnehmung dieser Problematik variiert jedoch gerade entlang politischer Linien stark. So werden beispielsweise die Auswirkungen von Verschwörungstheorien und Herausforderungen wie autoritäre Tendenzen sowie Frauen-, Islam- Muslim-, und Queerfeindlichkeit als unterschiedlich stark eingestuft. Diese Unterschiede verdeutlichen die verschiedenen Perspektiven auf die Gefahren, denen eine offene Gesellschaft in der heutigen digitalen Ära ausgesetzt ist (S. 30).

Digitale Gewalt stellt eine gewaltsame Fortsetzung von Diskriminierung im digitalen Raum dar und **schränkt die Meinungs- und Entfaltungsfreiheit erheblich ein**. Die Durchsetzung individueller Rechtsansprüche stellt für viele Betroffene eine erhebliche Herausforderung dar. Neben finanziellen Ressourcen ist auch fundiertes Wissen über rechtliche Möglichkeiten erforderlich. Rechtsverfahren können jedoch häufig emotional belastend sein und retraumatisierend wirken. Beratungsstellen für (digitale) Gewalt spielen eine zentrale Rolle als erste Anlaufstellen. So kann wertvolle Expertise aufgebaut werden, die weiter gestärkt und ausgebaut wird. Das Angebot sollte nicht nur auf spezialisierte Beratungsstellen begrenzt sein, sondern die digitale Dimension von Gewalterfahrungen als ein übergreifendes Thema betrachten. Essenziell ist zudem, in Aufklärung und Prävention zu investieren, um langfristig Schutz und Unterstützung zu gewährleisten. Demokratische Grundrechte müssen auch im digitalen Raum konsequent verteidigt werden, insbesondere zum Schutz besonders vulnerabler Gruppen (netzforma e.V., 2023).

Die Rolle von (sozialen) Medien und digitalen Räumen in der Verbreitung von Hassrede ist zentral für die gesellschaftliche Diskussion. Mathew et al. (2019) und Warmsley (2017) heben hervor, dass soziale Medien als Verstärker von Hassbotschaften fungieren. **Algorithmen und Echozimmern** fördern die Sichtbarkeit extremer Inhalte, während die Anonymität der Nutzer:innen Hemmschwellen abbaut und die Verbreitung von Hassreden erleichtert (Moral-Toranzo et al., 2007). In digitalen Räumen werden verstärkte Moderations- und Kontrollmassnahmen gefordert, um die Verbreitung von Hassrede eindämmen zu können (Gardiner et al., 2016). Die manuelle Content-Moderation einen enormen Aufwand und wird aktuell in den USA von Meta (Facebook und Instagram) neu eingeschränkt. Die Policies und Moderations-Mechanismen von grossen Online-Plattformen (z.B. Social Media) sind sehr undurchsichtig und können zu noch zusätzlicher Unsichtbarmachung und Diskriminierung von marginalisierten Gruppen führen (z.B. «Shadow-Banning» oder «Overblocking» von Content, der auf rassistische Diskriminierung aufmerksam macht oder Aufklärungsarbeit zu sexueller Gesundheit leistet). Mit dem Einsatz von KI entstehen neue Risiken. So können z.B. Algorithmen zur Erkennung von Hassrede irrtümliche Meldungen erzeugen oder voreingenommene Entscheidungen treffen, die marginalisierte Gruppen benachteiligen. In der Moderation können durch den Einsatz von KI wichtige kontextuelle oder kulturelle Unterschiede übersehen werden, was zu weiteren Einschränkungen führt. Des Weiteren haben internationale Plattformen ihren Sitz oft nicht in der Schweiz, was die Strafverfolgung erschwert.

3.3.7 Zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Gemeinschaftsbeteiligung (politische Teilhabe, ehrenamtliches Engagement, etc.)

Hassrede stellt eine erhebliche Hürde für gesellschaftliche Teilhabe dar. Sie kann Menschen davon abhalten, sich politisch zu engagieren, ehrenamtliche Aufgaben zu übernehmen oder an anderen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten teilzunehmen. Die Angst vor Anfeindungen führt häufig dazu, dass sich Betroffene aus dem öffentlichen Leben zurückziehen. Albrecht et al. (2024) untersuchten die **Auswirkungen von Hassrede auf Politiker:innen** in der Schweiz. Ihre Studie, die auf einer Umfrage unter gewählten Vertreter:innen im Kanton Zürich basiert, zeigt, dass etwa jede:r dritte Politiker:in im Laufe der Karriere mit Hassrede konfrontiert wurde, wobei jede:r fünfte im letzten Jahr betroffen war. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass solche Erfahrungen nicht nur emotional belastend sind, sondern bei einigen Betroffenen sogar zum Rücktritt aus ihrem Amt führten. Hassreden zielen dabei häufig auf die politische Zugehörigkeit, das Geschlecht oder den beruflichen Hintergrund der Betroffenen ab. Besonders soziale Medien, E-Mails und persönliche Interaktionen dienten als Kanäle für diese Angriffe. Die Studie macht deutlich, dass politische Massnahmen nötig sind, um gegen Hassrede vorzugehen, und dabei auf eine geringe Belastung der Betroffenen abzielen sollten, da viele eine aktive Auseinandersetzung mit dem Thema vermeiden möchten.

Besonders Frauen, Mädchen und queere Menschen sind häufig Ziel sexistischer Hassrede und Gewalt, auch im digitalen Raum. Diese Angriffe zielen darauf ab, sie systematisch zum

Schweigen zu bringen, was häufig dazu führt, dass sie sich aus gesellschaftlichen Debatten zurückziehen. Politisch aktive Frauen und queere Menschen sind besonders stark betroffen: Laut einer Studie der Interparlamentarischen Union haben 47 % der befragten Parlamentarierinnen in Europa Todesdrohungen oder Drohungen sexualisierter Gewalt erhalten.

Erste Ansätze, wie Pilotprojekte oder Initiativen zur Förderung von respektvollem Diskurs, zeigen, dass die sogenannte **Gegenrede (Counter-Speech)** und Sensibilisierungsprojekte Erfolge erzielen können. Es fehlt aber an einer breiten Umsetzung, Ressourcen und institutioneller Verankerung. Die Gegenrede zielt darauf ab, Hassbotschaften durch direkte Konfrontation zu entkräften und alternative Narrative zu stärken. Gagliardone et al. (2015) betonen, dass Gegenrede durch massgeschneiderte und koordinierte Massnahmen, getragen von Zivilgesellschaft, Privatunternehmen und Einzelpersonen, besonders effektiv wird. Medienkompetenzkampagnen werden als Schlüssel zur Befähigung von Nutzer:innen hervorgehoben, um Hassrede zu erkennen und zu melden. Gleichzeitig spielen zivilgesellschaftliche Organisationen eine zentrale Rolle bei der Mobilisierung von Gemeinschaften und der Bildung von Koalitionen gegen Hassrede. Garland et al. (2020) weisen darauf hin, dass Gegenrede besonders effektiv ist, wenn sie systematisch organisiert und durch breite Koalitionen unterstützt wird. Dennoch bestehen Herausforderungen: Die Skalierbarkeit solcher Ansätze bleibt begrenzt, und es besteht die Gefahr, dass Täter:innen Gegenrede als Provokation wahrnehmen und weitere Angriffe starten. Die Rolle der Gegenrede wird auch von Sonntag (2019) untersucht. Gegenrede fungiert als eine Form der nicht monetären Bestrafung, bei der die Nutzer:innen Hasskommentare öffentlich missbilligen, was zu einer Verringerung der Beteiligung an Hassreden bei den Betroffenen führt.

3.4 Institutionelle Verankerung des Vorgehens gegen Hassrede

In manchen Kantonen, etwa in Basel-Stadt, werden Massnahmen gegen Hassrede explizit in die Arbeit einer Fachstelle für Gleichstellung oder Integration integriert, in Genf ist die Direktion für Gleichstellung und Diversität (BPEV) u.a. für Antidiskriminierungs- und Präventionsprojekte zuständig. International – z.B. in Deutschland oder Frankreich – legen zentrale Koordinationsstellen (wie die Antidiskriminierungsstelle des Bundes bzw. die DILCRAH) den Rahmen fest und arbeiten mit regionalen Partner:innen zusammen.

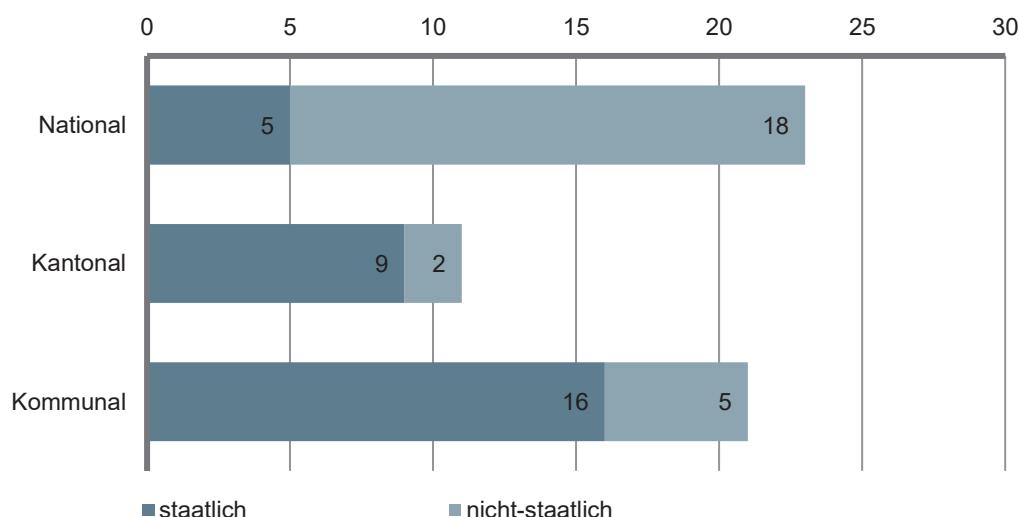
Im Kanton Zürich ist Hassrede aktuell nicht explizit einer Stelle zugeordnet. Vielmehr befassen sich mehrere Stellen und Institutionen mit der Thematik. Da aktuell keine Übersicht besteht, welche Institutionen sich mit der Thematik befassen, wurde die institutionelle Verankerung des Vorgehens gegen Hassrede im Oktober 2024 mittels einer Onlinebefragung untersucht (siehe Kapitel 1.4.3). Von den insgesamt 98 vollständig ausgefüllten Fragebögen gaben 55 Teilnehmende an, sich in ihrer Arbeit mit dem Thema Hassrede zu befassen. Die vorliegende Auswertung konzentriert sich auf diese 55 Organisationseinheiten.

Zunächst wird auf die beteiligten Akteur:innen, ihre Tätigkeiten und Zuständigkeiten eingegangen. Anschliessend folgen Analysen zu Ressourcen, Zusammenarbeit und weiteren institutionellen Rahmenbedingungen. Die hier vorgestellten Befragungsergebnisse geben Aufschluss darüber, wie sich Akteur:innen im Kanton Zürich mit dem Thema Hassrede befassen, auf welchen Ressourcen sie aufbauen, welche Massnahmen sie ergreifen und wo Lücken oder Potenziale gesehen werden.

3.4.1 Akteur:innenlandschaft und Tätigkeitsbereiche

Die an der Befragung teilnehmenden Organisationen, die sich mit Hassrede befassen, setzen sich aus staatlichen (55 %) und nicht-staatlichen (45 %) Einheiten zusammen. Insgesamt stammen 42 % der Befragten von nationaler, 20 % von kantonaler und 38 % von kommunaler Ebene (siehe Kapitel 1.4.3). Diese Unterschiede spiegeln wider, dass Hassrede auf unterschiedlichen Ebenen adressiert wird: Während staatliche Stellen im Kanton Zürich häufig direkt für die Umsetzung von Präventions- und zuständig sind, agieren nicht-staatliche Organisationen oft über-regional und bringen spezialisierte Expertise, Netzwerke sowie Advocacy-Erfahrung ein.

Abbildung 3-3: Teilnehmende Organisationen nach Staatsebene



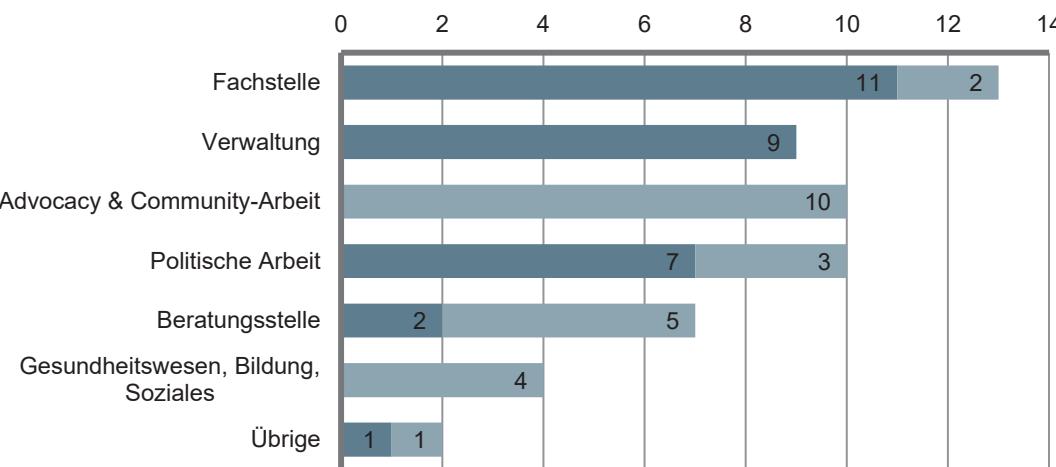
(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

- Staatliche Stellen im Kanton Zürich:** Die staatlichen Akteur:innen auf kantonaler Ebene umfassen beispielsweise die Kantonspolizei Zürich (Präventionsabteilung), die sich mit der Prävention extremistischer Tendenzen befasst, oder die Fachstelle Integration des Kantons Zürich, welche sich mit Fragen zu Teilhabe, Antidiskriminierung und soziokultureller Integration beschäftigt. Kommunal stehen verschiedene Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Fokus, etwa die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich oder die Stadtverwaltung

Winterthur (Fachstelle Diversity Management), die Hassrede im Rahmen lokaler Gleichstellungs-, Integrations- und Bildungsaufgaben thematisieren.

- **Nicht-staatliche Organisationen im Kanton Zürich:** Obwohl sie hier zahlenmäßig weniger vertreten sind, ergänzen zivilgesellschaftliche Organisationen und Beratungsstellen das staatliche Angebot durch zielgruppenorientierte Projekte. Die Offene Jugendarbeit Zürich arbeitet mit Jugendlichen und thematisiert Hassrede in der alltäglichen Arbeit, um Sensibilisierung und Prävention zu fördern. Die Beratungsstelle kokon Zürich oder die Fachstelle Okey bieten Unterstützung für Betroffene von Hassrede und Diskriminierung. Solche Organisationen leisten wichtige Arbeit «vor Ort» und stehen häufig in engem Austausch mit staatlichen Stellen, Schulen, Jugend- und Sozialarbeit oder lokalen Vereinen. Der Verein Zürich Pride fördert die Sichtbarkeit und Akzeptanz von LGBTQIA+ Personen und thematisiert dabei auch Hassrede als zentrales Anliegen.
- **Kommunale Ebene im Kanton Zürich:** Die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich befasst sich mit Hassrede im Rahmen ihrer Aufgaben zur Förderung der Gleichstellung und führt Sensibilisierungsprojekte (z.B. «Zürich schaut hin») durch. Die Fachstelle Diversity Management der Stadtverwaltung Winterthur arbeitet an der Förderung von Vielfalt und Chancengleichheit und behandelt dabei auch das Thema Hassrede.
- **Nationale nicht-staatliche Organisationen:** Auf nationaler Ebene sind vor allem nicht-staatliche Organisationen aktiv, die sich für Menschenrechte, Vielfalt und Diskriminierungsschutz einsetzen. Beispiele hierfür sind Amnesty International (Schweizer Sektion), Pink Cross, die Aids-Hilfe Schweiz oder die Public Discourse Foundation mit ihrem Projekt «Stop Hate Speech», die schweizweit arbeitet, während in Deutschland vergleichbar das ‚No Hate Speech Movement‘ aktiv ist, um zivilgesellschaftliche Meldestrukturen und Beratungsangebote zu fördern. Diese Akteur:innen bringen breite Erfahrung, fachliche Expertise und Lobbying-Kapazitäten ein, setzen sich für rechtliche Verbesserungen ein und sensibilisieren Öffentlichkeit wie Medien für die Problematik der Hassrede. Oft wirken sie auch kantonal oder lokal unterstützend, etwa durch die Bereitstellung von Bildungsmaterialien, Schulungen oder Vernetzungsaktivitäten.

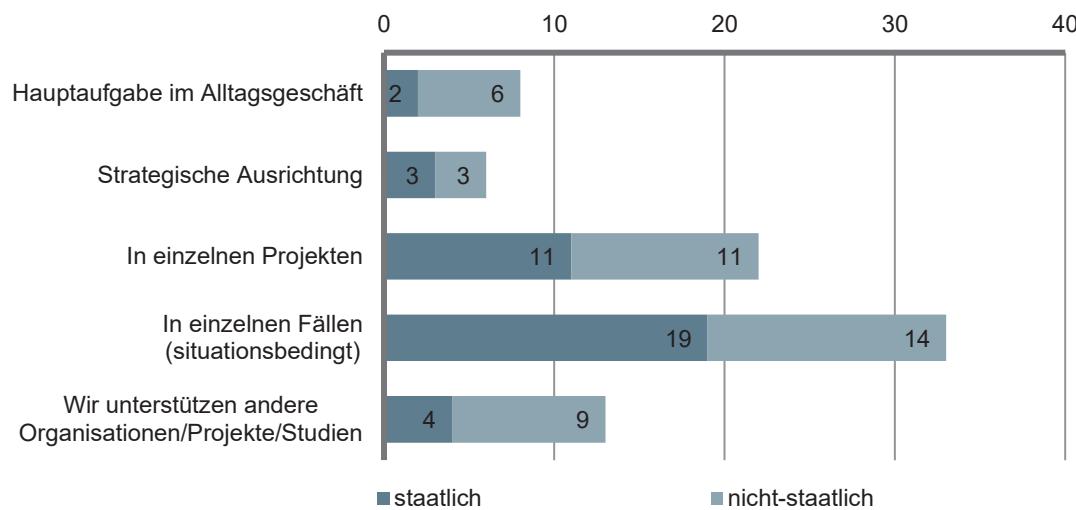
Die Tätigkeitsfelder der befragten Organisationen sind vielfältig (Abbildung 3-4). Während staatliche Organisationen im Kanton Zürich überwiegend als Fachstellen (z.B. für Integration, Gleichstellung oder Prävention) oder in der Verwaltung aktiv sind, konzentrieren sich nicht-staatliche Akteur:innen im nationalen Kontext oft auf Advocacy- und Community-Arbeit sowie Beratungsangebote. Politische Arbeit ist auf beiden Seiten vertreten, wobei staatliche Stellen eher strukturelle, regulatorische und strategische Aspekte abdecken, während zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Vereine häufig auf konkrete Anliegen marginalisierter Gruppen, den Abbau von Vorurteilen und die Stärkung von Zivilcourage fokussieren.

Abbildung 3-4: Anzahl teilnehmende Organisationen nach Tätigkeitsfeldern

(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

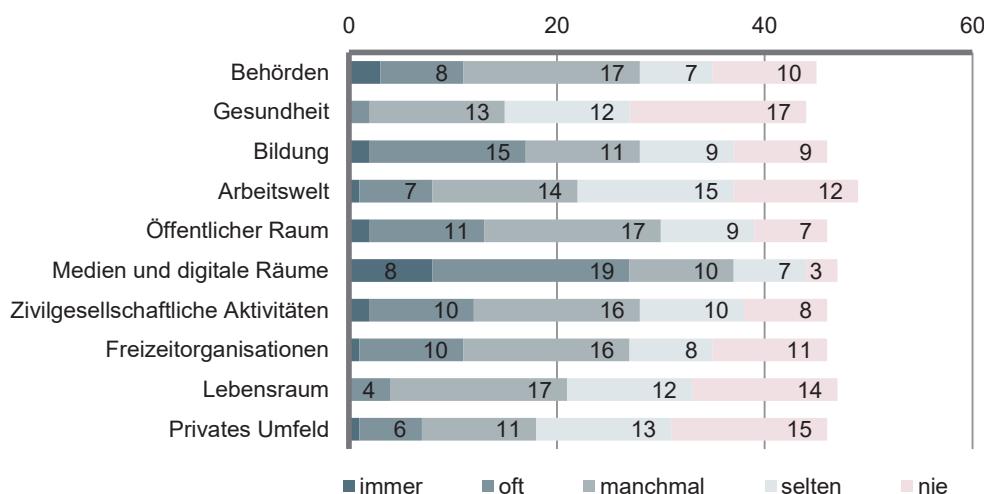
Die befragten Akteur:innen weisen dabei eine heterogene institutionelle Verankerung auf (siehe Abbildung 3-5). Ein kleinerer Teil, 15 %, betrachtet Hassrede als Hauptaufgabe im Alltagsgeschäft, dieser Anteil ist bei nicht-staatlichen Organisationen etwas höher als bei staatlichen Stellen. Nur rund 11 % verorten das Thema auf strategischer Ebene in ihren Organisationen. Häufiger begegnet man jedoch einer punktuellen Bearbeitung: 40 % befassen sich mit Hassrede in einzelnen Projekten, rund 60 % greifen die Problematik situativ auf, wenn konkrete Fälle auftreten. Die Gründe dafür sind vielfältig. Manche Institutionen verfügen nur über begrenzte personelle oder finanzielle Ressourcen, andere fokussieren sich aufgrund ihres Mandats auf spezifische Unterthemen. Nicht selten erfolgt die Bearbeitung von Hassrede in Kooperation mit spezialisierten Stellen oder im Rahmen breiterer Antidiskriminierungs-, Integrations- oder Gleichstellungsprogramme.

Die befragten Organisationen unterstützen sich zudem häufig gegenseitig. Sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteur:innen leisten fachliche Beratung, stellen Personalressourcen bereit, bieten finanzielle Unterstützung oder engagieren sich in der Öffentlichkeitsarbeit, um das Bewusstsein für Hassrede zu schärfen. Die Verweisungen auf andere Institutionen, sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene, deuten auf eine komplexe Netzwerkstruktur hin, in der zahlreiche Partner:innen, von der Polizei über Fachstellen für Gewaltprävention bis hin zu LGBTQIA+ Organisationen und wissenschaftlichen Einrichtungen, einbezogen sind.

Abbildung 3-5: Teilnehmende Organisationen nach institutioneller Verankerung

(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

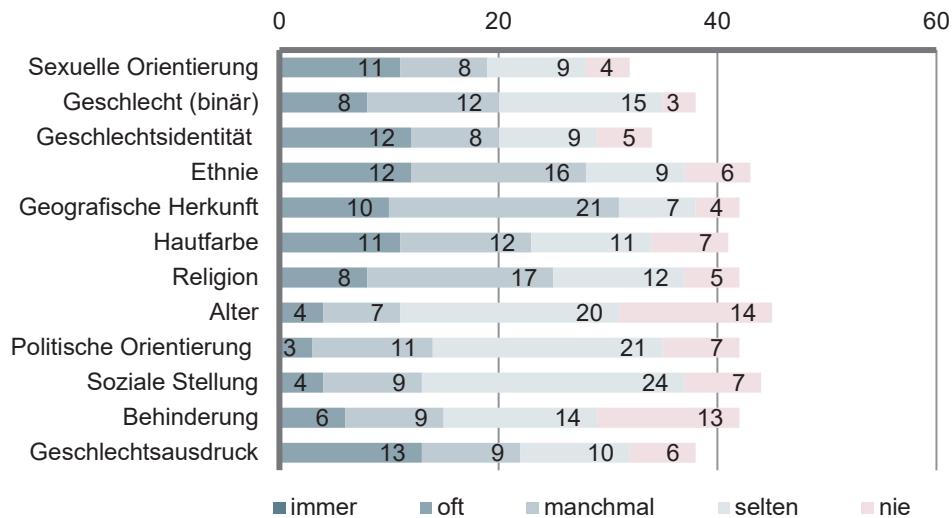
Darüber hinaus wird deutlich, dass Hassrede in sehr unterschiedlichen thematischen und gesellschaftlichen Kontexten relevant ist (siehe Abbildung 3-6). Anders als bei individuellen Diskriminierungsfällen richtet sich Hassrede häufig gegen Gruppen und kann in vielfältigen Lebensbereichen auftreten – von Bildung und Arbeitswelt über den öffentlichen Raum bis hin zu Medien und digitalen Räumen. Auch Zivilgesellschaft, Freizeitorganisationen, das private Umfeld oder der Kontakt mit Behörden werden in unterschiedlicher Intensität von Hassrede beeinflusst. Diese Vielfalt an Kontexten unterstreicht, dass es sich um ein Querschnittsthema handelt, das nicht an klare institutionelle oder thematische Grenzen gebunden ist.

Abbildung 3-6: Themenbearbeitung nach Häufigkeit

(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Auch die Zielgruppen von Hassrede sind breit gefächert und reflektieren intersektionale Diskriminierungsdimensionen (siehe Abbildung 3-7). Häufig wird auf Hassrede gegen Menschen mit unterschiedlicher ethnischer oder geografischer Herkunft, verschiedener Religionen oder Hautfarben verwiesen. Ebenfalls genannt werden Merkmale wie Geschlechtsidentität, sexuelle Orientierung, politische Ansichten, soziale Stellung oder Behinderung. Die Häufigkeit, mit der einzelne Merkmale oder Gruppen in den Fokus rücken, variiert, doch insgesamt entsteht das Bild eines vielschichtigen Phänomens, bei dem die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe lediglich ein Faktor unter mehreren ist. Diese intersektionale Dimension erfordert flexible Ansätze, die nicht allein auf ein spezifisches Diskriminierungsmerkmal zielen, sondern verschiedene Ungleichheitslagen und Überschneidungen im Blick behalten.

Abbildung 3-7: Kontexte von Hassrede nach Häufigkeit

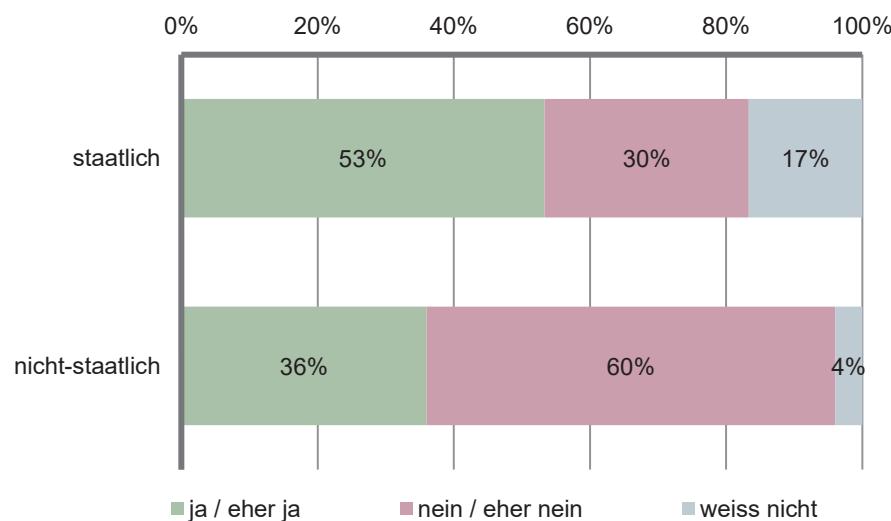


(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

3.4.2 Ressourcen und strategische Grundlagen

Die Einschätzungen zur Ressourcenausstattung für ein Vorgehen gegen Hassrede fallen unterschiedlich aus (siehe Abbildung 3-8). Ein Blick auf die Befragungsergebnisse zeigt, dass staatliche Akteur:innen insgesamt zufriedener mit ihren Ressourcen sind als nicht-staatliche Organisationen, 53 % bewerten ihre Ressourcen als «ja» oder «eher ja» ausreichend, während dieser Anteil bei den nicht-staatlichen Organisationen lediglich 36 % beträgt. Umgekehrt geben 60 % der nicht-staatlichen Akteur:innen an, eher unzureichende Ressourcen zu haben und sich häufiger mit finanziellen Engpässen, personellen Unsicherheiten oder zeitlich befristeten Projektmitteln konfrontiert sehen. Ein kleiner Teil der Befragten (17 % bei staatlichen, 4 % bei nicht-staatlichen Organisationen) ist sich nicht sicher, ob die vorhandenen Ressourcen ausreichen, was auf Unklarheiten hinsichtlich künftiger Entwicklungen, interner Prioritäten oder externer Förderungen hindeuten könnte.

Abbildung 3-8: Sind die Ressourcen ausreichend, um das Thema Hassrede zu bearbeiten?



(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

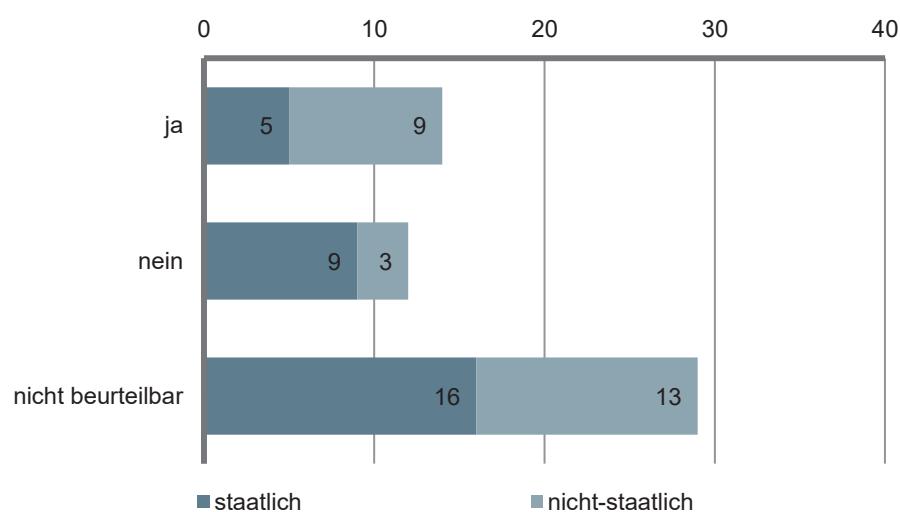
Neben den Ressourcen spielt auch die rechtlich-strategische Verankerung eine wesentliche Rolle. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass das Vorgehen gegen Hassrede auf unterschiedlichen Grundlagen basiert. Lediglich 18 % der Organisationen verfügen über eine explizite gesetzliche Grundlage für ihr Engagement. Rund ein Viertel (24 %) verortet das Vorgehen gegen Hassrede in ihrer strategischen Ausrichtung, etwa durch interne Leitlinien oder Verankerungen in übergeordneten Konzepten. Ungefähr 20 % der Befragten arbeiten auf Basis eines Leistungsauftrags, was auf eine formalisierte und oft längerfristige Verpflichtung hindeutet. Auffällig ist jedoch, dass mit 38 % ein grosser Teil der Arbeit gegen Hassrede auf freiwilligem Engagement beruht. Dieser hohe Anteil an freiwillig und nicht gesetzlich oder strategisch abgesicherter Aktivität zeigt, dass das Thema häufig aus intrinsischer Motivation, persönlicher Überzeugung oder situationsbedingtem Handlungsdruck aufgegriffen wird, ohne dass eine feste institutionelle oder rechtliche Einbettung vorliegt.

3.4.3 Zuständigkeiten, Kooperation und Vernetzung

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Zuständigkeiten für ein Vorgehen gegen Hassrede im Kanton Zürich nicht einheitlich geregelt sind. Häufig werden kantonale und kommunale Einrichtungen wie die **Kantonspolizei** oder **Fachstellen für Gleichstellung** und **Fachstelle für Integration** als wichtige Ansprechpartner:innen genannt, ergänzt durch nationale Akteur:innen und **spezialisierte zivilgesellschaftliche Akteur:innen**. Dennoch bleibt unklar, welche Stelle letztlich ein entsprechendes Mandat oder die Federführung hat bzw. innehaben sollte, und viele Teilnehmende betonen, dass es an klaren, verbindlichen Strukturen mangelt. Dabei erschwert die fehlende Federführung insbesondere zivilgesellschaftlichen Akteur:innen die Beschaffung von Finanzmitteln, da sie mehrere Stellen anfragen müssen und kein zentraler, eindeutiger Ansprechpartner für das Thema existiert.

Bei der Frage, ob ein neues, explizit für Hassrede zuständiges Gremium im Kanton Zürich notwendig sei, zeigen sich unterschiedliche Meinungen (siehe Abbildung 3-9). Während ein Teil der Befragten einen zentralen Ort für strategische Koordination, fachliche Expertise und angemessene Ressourcen befürwortet, sehen andere keinen Bedarf oder fühlen sich nicht in der Lage, den Nutzen eines solchen Gefäßes einzuschätzen.

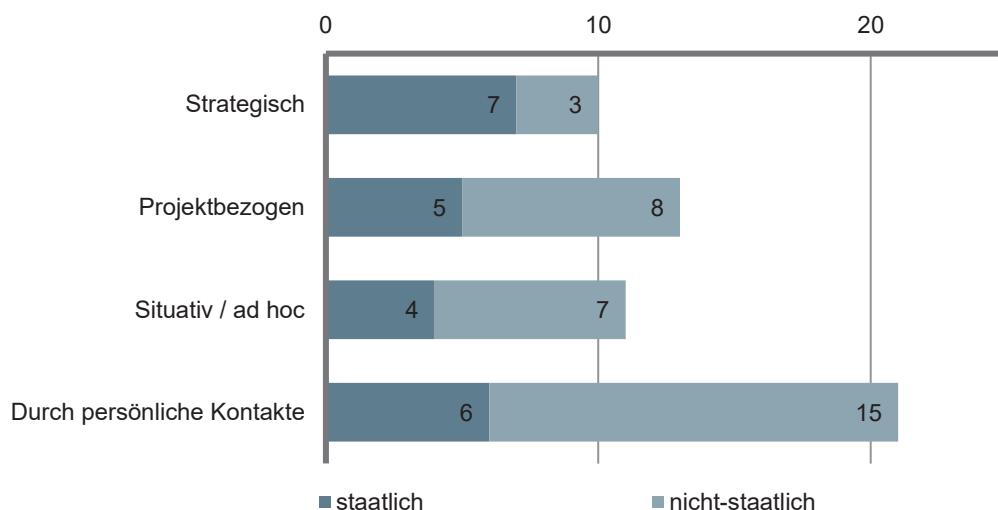
Abbildung 3-9: Braucht es ein spezifisches Gremium im Kanton Zürich, welches explizit für die Bearbeitung des Themas Hassrede zuständig ist?



(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Auch die Formen der Zusammenarbeit spiegeln die fehlende formale Verankerung wider. Die meisten Befragten nennen projekt- oder fallbezogene Kooperationen (24 %) und persönliche Netzwerke als dominante Formen der Koordination (38 %). Strategische, längerfristige Zusammenarbeit ist selten (18 %). Während staatliche Akteur:innen in erster Linie auf Projektkooperationen zurückgreifen, nutzen nicht-staatliche Organisationen ihre persönlichen Kontakte, um rasch auf akute Herausforderungen zu reagieren. Einzelne Befragte geben an, keinerlei Abstimmung mit anderen Stellen zu pflegen, was den heterogenen und weitgehend unkoordinierten Charakter der gegenwärtigen Kooperationslandschaft unterstreicht.

Abbildung 3-10: Anzahl Befragte nach Art der Koordination



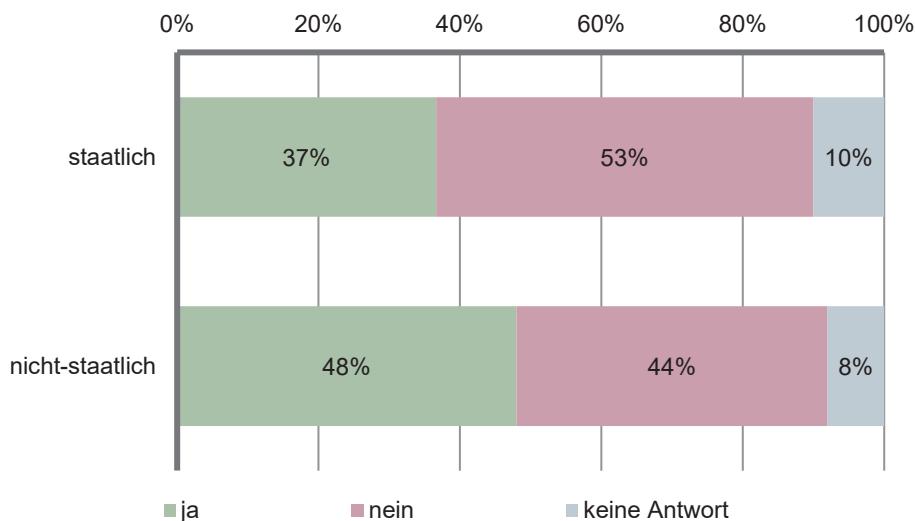
(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

In den offenen Antworten wird eine Vielzahl von Organisationen, Fachstellen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen genannt, die sich mit Hassrede befassen. Hierzu zählen etwa die Public Discourse Foundation mit ihrem Projekt «Stop Hate Speech», die LGBTQIQ-Helpline, Beratungsstellen für Rassismusopfer, Einrichtungen der Opferhilfe oder zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse wie «ZüRAS» (Zürcher Anlaufstelle Rassismus) und verschiedene LGBTQIA+-Organisationen wie Pink Cross oder LOS. Allerdings handelt es sich dabei mehrheitlich um Gruppen, die bereits eine gewisse öffentliche Sichtbarkeit und Lobby haben. Viele andere von Hassrede betroffene Gruppen verfügen bisher über keine systematische Vertretung, was sich auch mit den Teilnehmenden der Befragung zeigt. Die Diversität dieser Akteur:innen bietet ein breites Spektrum an Kompetenzen, führt jedoch auch dazu, dass Synergien zu wenig genutzt und Doppelspurigkeiten nicht systematisch vermieden werden. Mehr Austausch, regelmässige Plattformen oder die Stärkung bereits bestehender Vernetzungsangebote könnten dazu beitragen, die vorhandenen Ressourcen stärker zu bündeln und so die Wirksamkeit der Massnahmen gegen Hassrede langfristig zu erhöhen.

3.4.4 Sensibilisierung und interne Massnahmen

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass Sensibilisierungs- und Schulungsangebote zum Thema Hassrede keineswegs flächendeckend etabliert sind (siehe Abbildung 3-11). Unter den staatlichen Akteur:innen geben rund 37 % an, entsprechende Massnahmen regelmässig anzubieten, während 53 % darauf verzichten. Im nicht-staatlichen Bereich ist dieser Anteil mit 48 % etwas höher, doch verzichtet auch hier ein erheblicher Teil (44 %) auf solche Angebote. Jeweils ein kleiner Prozentsatz macht hierzu keine Angaben.

Abbildung 3-11: Anteile der Befragten mit/ohne Sensibilisierungs- oder Schulungsmassnahmen zum Thema Hassrede



(Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung)

Die Befragungsergebnisse zeigen im **staatlichen Bereich** ein gemischtes Bild: Ein Teil der befragten kantonalen und kommunalen Einrichtungen bietet interne Schulungen oder Sensibilisierungsangebote zum Thema Hassrede an. Diese reichen von sporadischen Sicherheits-schulungen und Kommunikationstrainings über Online-Schulungen zum Thema Diskriminie-rung bis hin zu obligatorischen oder freiwilligen Weiterbildungen. Mitunter wird der Austausch unter Kolleg:innen oder die Einbettung des Themas in bestehende Weiterbildungsprogramme als Weg genannt, um Mitarbeitende für Hassrede zu sensibilisieren. Allerdings verzichten viele staatliche Stellen darauf, eigenständige Formate einzuführen. Als Gründe werden fehlende Ressourcen, mangelnde gesetzliche Grundlagen, kein erkennbarer Bedarf oder eine generelle Selbstverständlichkeit im Umgang mit Hassrede angeführt. In einigen Fällen ist die Thematik bisher schlicht nicht in den Fokus geraten, oder es fehlt an konkreten Angeboten, die instituti-onell verankert sind.

Bei den **nicht-staatlichen Organisationen** ist die Bandbreite ähnlich, allerdings setzen jene, die Schulungen anbieten, stärker auf interne Formate und fachliche Inputs von externen Stellen oder Expert:innen. Einige dieser Organisationen führen regelmässig obligatorische Weiterbil-dungen für Mitarbeitende und Freiwillige durch oder integrieren das Thema punktuell, etwa bei Projekten zur Antidiskriminierungsarbeit oder im Rahmen kollegialer Beratungen. In manchen Fällen wird betont, dass die Mitarbeitenden selbst aus von Hassrede betroffenen Gemeinschaf-ten stammen und dadurch ein hohes Grundverständnis für die Problematik mitbringen. Andere nicht-staatliche Organisationen verzichten jedoch auf formelle Sensibilisierungsmassnahmen und verweisen auf fehlende Ressourcen, fehlenden Bedarf oder ein ausreichendes Bewusst-sein für das Thema. Mitunter ist Hassrede nur ein Nebenaspekt ihrer Arbeit, der ohne eigene Schulungsformate im Rahmen allgemeiner Anti-Diskriminierungs- oder Opferschutzangebote mitbehandelt wird.

Die Gründe für das Fehlen systematischer Schulungen erinnern an ähnliche Herausforderungen, die auch bei anderen Querschnittsthemen beobachtet werden. Staatliche Organisationen verweisen auf fehlende Ressourcen oder rechtliche Grundlagen, die eine regelmässige Sensibilisierung erschweren. Mitunter wird auch darauf hingewiesen, dass sich noch kein klarer Bedarf ergeben habe oder dass die Thematik bisher nicht als prioritär eingestuft wurde. Nicht-staatliche Akteur:innen betonen hingegen häufiger, dass das Bewusstsein für Hassrede in ihren Teams bereits als selbstverständlich gilt, sodass keine expliziten Schulungen notwendig seien. Manche verweisen auf fehlende Mittel oder darauf, dass Hassrede nicht zum Kernauftrag gehört, wodurch sich keine feste Verankerung von Weiterbildungsangeboten ergibt. Andere wiederum sehen es als individuelle Verantwortung der Mitarbeitenden, sich über entsprechende Themen zu informieren.

3.4.5 Interkantonale Vergleichsbeispiele zur gesetzlichen und institutionellen Verankerung des Vorgehens gegen Hassrede

Im Umgang mit Hassrede setzen die Schweizer Kantone auf sehr unterschiedliche Strukturen. Einige haben das Thema bereits klar einer Fachstelle oder einem Netzwerk zugewiesen, andere verankern es (noch) projektbasiert, oft in Kombination mit Hate-Crime-Statistiken oder Antirassismusarbeit. Die nachfolgenden Beispiele zeigen exemplarisch, wie Hassrede kantonal koordiniert, erfasst und präventiv bearbeitet wird.

a) Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt werden Themen rund um Diskriminierung und Hassrede teilweise von der Fachstelle für Gleichstellung (im Präsidialdepartement) sowie der Fachstelle Integration und Antirassismus koordiniert. Dies geschieht im Rahmen des kantonalen Gleichstellungsge setzes (KGIG) sowie weiterer Strategien, die explizit Massnahmen gegen Hassrede vorsehen. Die Fachstelle für Gleichstellung versteht die Förderung der gesellschaftlichen Akzeptanz und den Schutz vor Hassrede als Querschnittsaufgaben. So werden kantonsübergreifende Projekte unterstützt, zivilgesellschaftliche Organisationen mit Fördermitteln ausgestattet und Sensibilisierungsangebote in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei umgesetzt. Ergänzend werden Meldestellen und Beratungsstellen (etwa im Kontext von rassistischer Online-Hassrede) finanziell und strukturell gefördert. Dieses koordinierte Zusammenspiel schafft eine solide Basis, um Hassrede sowohl präventiv als auch reaktiv zu adressieren und betroffenen Personen eine Anlaufstelle zu bieten.

b) Kanton Genf

Der Kanton Genf hat die zentrale Zuständigkeit für Gleichstellung und Antidiskriminierung beim Bureau de promotion de l'égalité et de prévention des violences (BPEV) angesiedelt. Es handelt sich um eine Direktion, die als Querschnittsstelle diverse Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen koordiniert und finanziell unterstützt. Das BPEV fördert Projekte, die gegen Diskriminierungen und Hassrede vorgehen, etwa durch regelmässige Ausschreibungen für zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Initiativen. Daneben kooperiert das BPEV eng mit

komunalen Behörden, der Polizei und weiteren Fachstellen, um Meldestrukturen für Hassrede zu stärken und gesellschaftliche Bereiche wie Schule, Arbeit oder öffentlicher Raum einzubeziehen. Dieses Zusammenspiel ermöglicht es, rasch auf neue Herausforderungen zu reagieren und gezielt Präventions- und Interventionsangebote bereitzustellen.

c) Weitere Kantone (ausgewählte Entwicklungen)

- **Aargau:** Die Kantonspolizei hat 2023 Massnahmen gegen Hasskriminalität eingeführt. Seitdem werden Hate-Crime-Fälle im Einsatzleitsystem systematisch codiert. Ein regelmässiger Austausch mit Interessengruppen, interne Schulungen sowie Präventionskampagnen (online/offline) sollen Anzeigebereitschaft und Ermittlungskompetenz erhöhen.
- **St. Gallen:** Die Fortsetzung der Kampagne «Kein Platz für Sexismus» (kantonale Gleichstellungsförderung) integriert 2025 das Schwerpunktspaket zu Hassrede im digitalen Raum. Geplant sind Social-Media-Spots, Unterrichtsmaterialien und Workshops, die Zivilcourage im öffentlichen und digitalen Raum fördern.

3.4.6 Internationale Vergleichsbeispiele zur gesetzlichen und institutionellen Verankerung des Vorgehens gegen Hassrede

Um mögliche Handlungsempfehlungen für den Kanton Zürich aufzuzeigen, lohnt sich ein Blick in internationale Beispiele. Dabei zeigt sich, dass eine klare institutionelle Verankerung und ausreichend Ressourcen (rechtlich und finanziell) eine wichtige Grundlage sind, um gegen Hassrede effektiv vorzugehen und Betroffene zu unterstützen.

Grossbritannien

Ein internationales Beispiel für eine breit angelegte Struktur zum Vorgehen gegen Hassrede bietet Grossbritannien. Dort liegen die Themen Gleichstellung und Diskriminierung primär in der Zuständigkeit der Women and Equalities Unit, einer Einheit unter dem Dach der Regierung. Gleichzeitig ist das Home Office (Innenministerium) für die strafrechtliche Verfolgung von hate crimes zuständig und arbeitet eng mit der Polizei zusammen. Auffällig ist die klare Unterscheidung zwischen «hate crime» und «non-crime hate incidents» (NCHI). Erstere umfassen strafrechtlich relevante Vergehen, letztere werden zwar nicht geahndet, aber dokumentiert, um potenziell eskalierende Verläufe früh zu erkennen. Zudem existieren spezielle Meldestrukturen bei der Polizei und in lokalen Behörden, sodass Betroffene von Hassrede im Idealfall schnell Unterstützung finden. Schulen und Community-Einrichtungen sind ebenfalls eingebunden und erhalten entsprechende Sensibilisierungsangebote. Durch diese Kombination aus zentralen Vorgaben und lokal angepassten Umsetzungen entsteht ein mehrstufiges System, das einerseits rechtliche Konsequenzen für Hassvergehen vorsieht, andererseits auch präventiv und unterstützend wirkt.

3.5 Zusammenfassung Teil B

Hassrede betrifft zahlreiche Lebensbereiche und verschiedene Bevölkerungsgruppen. Polarisierung, mediale Verzerrungen und fehlende Aufklärung verstärken die Problematik. Betroffenen ist oft nicht klar, an welche Stellen und Unterstützungsangebote sie sich wenden können oder sie sehen aus Unwissenheit über die Rechtslage, weil die Handlungsmöglichkeiten unklar sind oder aus Misstrauen gegenüber den Behörden davon ab. Schulen und andere exponierte Institutionen sind nicht auf Hassrede gegenüber Mitarbeitenden und Schüler:innen vorbereitet. Trotz einzelner Initiativen, Meldestellen und Beratungsangebote fehlen systematische Daten, breit angelegte Präventionskampagnen und eine konsequente Sensibilisierung der Gesellschaft. Dies erschwert sowohl die gezielte Prävention als auch den Schutz der Betroffenen.

3.5.1 Wichtigste Erkenntnisse bezüglich rechtlicher Verankerung des Vorgehens gegen Hassrede im Kanton Zürich

Hassrede ist kein gefestigter juristischer Begriff und es gibt auch keinen spezifischen Straftatbestand, der Hassrede (generell) unter Strafe stellen würde. Die rechtliche Grundlage des Vorgehens gegen Hassrede in der Schweiz ist insbesondere auf Bundesebene verankert. Der Kanton Zürich verfügt über keinen eigenständigen Hassrede-Tatbestand, sondern muss sich an die bestehenden nationalen Normen halten. Diese greifen punktuell und lassen gewisse Schutzlücken offen, die auf kantonaler Ebene nur eingeschränkt geschlossen werden können.

a) Internationale Ebene

- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK): Die Schweiz ist an die EMRK gebunden. Diese garantiert die Meinungsäußerungsfreiheit, erlaubt jedoch deren Einschränkung zum Schutz der Menschenwürde und des öffentlichen Friedens. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hält fest, dass bestimmte Formen von Hassrede – etwa Aufrufe zu Gewalt gegen bestimmte Gruppen – nicht vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit erfasst sind.
- Rassendiskriminierungskonvention: Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der internationalen Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verpflichtet, rassistisch motivierte Handlungen zu unterbinden. Dies bildet eine wichtige Grundlage für die nationale Gesetzgebung gegen rassistisch motivierte Hassrede (Einführung von Art. 261bis StGB).

b) Nationale Ebene

- Art. 261^{bis} StGB: Dieser Artikel wurde ursprünglich zur Umsetzung der Rassendiskriminierungskonvention eingeführt und stellte als sogenannte «Anti-Rassismusstrafnorm» den öffentlichen Aufruf zu Hass oder Diskriminierung gegen Personen aufgrund von «Rasse», Ethnie und Religion unter Strafe. Seit dem 1. Juli 2020 wird auch der Aufruf zu Hass oder Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung unter Strafe gestellt. Er dient dem Schutz der Menschenwürde und des öffentlichen Friedens. Die Aufzählung der Merkmale

ist als abschliessend zu verstehen, andere Merkmale wie Geschlechtsidentität oder Herkunft werden nicht erfasst. Damit entstehen Schutzlücken: Während Homo- und Bi-feindlichkeit strafbar sein kann, bleiben aktuell sexistische, trans- oder intergeschlechtlich-feindliche Äusserungen straflos, sofern sie nicht als Ehrverletzungen gegen eine konkrete Person verfolgt werden können. Dies wird sich voraussichtlich ändern, da die Erweiterung von Art. 261bis StGB um das Merkmal «Geschlecht» vom Bundesparlament beschlossen wurde. Die konkrete gesetzliche Umsetzung steht jedoch noch aus.

- Ehrverletzungsdelikte und andere strafrechtliche Normen: Wo Art. 261bis StGB nicht greift, kommen je nach Fall Ehrverletzungsdelikte (z.B. Beschimpfung gem. Art. 177 StGB) oder allgemeine Straftatbestände wie Drohung oder Nötigung zur Anwendung. Diese Normen setzen jedoch einen Angriff gegen eine individuelle Person voraus und erfassen nicht pauschale herabsetzende Aussagen gegenüber Gruppen, die nicht explizit in Art. 261^{bis} StGB erwähnt sind.
- Ebenfalls stehen – sofern es sich um Angriffe gegen eine Person handelt – zivilrechtliche Klagemöglichkeiten nach Art. 28 ff. ZGB offen (u.a. Klage auf Richtigstellung und Herausgabe von Gewinn).

c) Kantonale Ebene

- Bundesrechtliche Vorgaben: Da das Strafrecht grundsätzlich Sache des Bundes ist, verfügt der Kanton Zürich nur über einen begrenzten Handlungsspielraum, um eigenständige Strafnormen gegen Hassrede zu schaffen. Eine Ausnahme besteht, wenn das Bundesrecht bestimmte Handlungen gar nicht regelt und diese nicht bewusst von der Strafbarkeit ausnimmt. In solchen Fällen könnte der Kanton ergänzend eine kantonale Übertretungsstrafnorm erlassen, sofern kein «qualifiziertes Schweigen» des Bundes vorliegt. Eine Ergänzung von Art. 261bis StGB durch kantonales Recht ist daher nicht möglich, da das Bundesparlament bewusst entschieden hat, weitere Merkmale in Art. 261bis StGB (nicht) aufzunehmen.
- Fokus auf Umsetzung und Aufklärung: Der Kanton kann jedoch durch Schulungen, Sensibilisierung von Strafverfolgungsbehörden, Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen sowie die Bereitstellung von Meldestellen und Informationsangeboten die Umsetzung des bestehenden Rechts unterstützen.

Identifizierte Lücken und Herausforderungen

- **Spannungsfeld zur Meinungsfreiheit:** Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des EGMR anerkennt die Notwendigkeit, Hassrede zu sanktionieren, um die Menschenwürde zu schützen. Dennoch ist die Abgrenzung zwischen geschützter (auch schockierender oder provozierender) Meinungsäusserung und strafbarer Hassrede komplex.
- **Nicht erfasste Merkmale:** Gruppen wie trans Personen oder intergeschlechtliche Personen sowie bestimmte Herkunfts- oder andere Merkmalskategorien werden durch Art. 261bis StGB nicht ausdrücklich erfasst, was zu Schutzlücken führt.

- **Online-Hassrede:** Die Rechtsdurchsetzung im digitalen Raum ist schwierig, da Täter:innen oft anonym agieren und Plattformen internationalen Regelungen unterliegen. Der Bundesrat plant eine stärkere Regulierung von Kommunikationsplattformen, um die Durchsetzung bestehender Normen auch online zu erleichtern.
- **Eingeschränkte kantonale Kompetenzen:** Ohne bundesrechtliche Änderungen kann der Kanton Zürich inhaltlich wenig an der Strafbarkeit von Hassrede ändern. Stattdessen liegt sein Spielraum in der Förderung von Aufklärungs- und Präventionsmaßnahmen, der Vernetzung von Akteur:innen und der Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden.

Insgesamt zeigt sich, dass das Vorgehen gegen Hassrede rechtlich primär auf Bundesebene verankert ist, nicht zuletzt sind die entsprechenden rechtlichen Normen auch Ausdruck der menschenrechtlichen Unterlassungs- und Schutzpflichten. Diese Vorgaben sind für den Kanton Zürich verbindlich. Durch unterstützende Massnahmen, insbesondere in der Strafverfolgung, kann er zur praktischen Umsetzung der rechtlichen Normen und Verbesserung der Situation beitragen.

3.5.2 Wichtigste Erkenntnisse bezüglich gesellschaftlicher Einbettung des Vorgehens gegen Hassrede im Kanton Zürich

In Studien und Berichterstattung zu Opfererfahrungen ist die Unterscheidung zwischen Hate-Crime-Opfererfahrungen, die strafrechtlich relevant sind, und nicht strafelevanten Übergriffen häufig unscharf oder nicht erkennbar da sie auf erlebten Erfahrungen von betroffenen Personen beruhen, (vgl. z.B im Crime Survey (Markwalder et al., 2023). Auch fehlen systematische Zeitreihen, hingegen sind neue Meldetools entstanden. Die Sensibilisierung der Bevölkerung hat einerseits zugenommen, andererseits sehen betroffene Personen weiterhin oft vor einer Meldung ab. Trotz dieser Einschränkungen entsteht ein Gesamtbild der Zunahme der Verbreitung von Hassrede in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen in der Schweiz in den letzten Jahren.

- In der **Gesamtbevölkerung** erlebten 14.3 % Hatecrime in den zurückliegenden fünf Jahren (weitgefasst als irgendeine Straftat oder irgendein Übergriff) aufgrund von Geschlecht, sozialem Status, Alter, körperlichem Aussehen Beruf und Herkunft/Nationalität/Sprache (alle über 20 %).
- **Minderheitengruppen** sind stark betroffen, insbesondere geschlechtliche Minderheiten (trans, non-binäre und intergeschlechtliche Personen), aufgrund der Hautfarbe, der sexuellen Orientierung oder ihres körperlichen Aussehens, oft aufgrund mehrerer Merkmale oder Zuschreibungen gleichzeitig (Intersektionalität).
- In den letzten Jahren zeigt sich ein **deutlicher Anstieg von Hassrede** aufgrund rassistischer Motive, Antisemitismus, antimuslimischen Rassismus und gegenüber LGBTQIA+ Personen.
- **Niedrige Melderaten bei der Polizei.** In der Schweiz fehlen zentrale Meldestellen. Von Hassrede Betroffene wenden sich oft nicht an die Polizei, oft aus Unwissenheit über die Rechtslage, weil die Handlungsmöglichkeiten unklar sind oder aus Misstrauen gegenüber

den Behörden, aufgrund ihres Minderheitenstatus oder vorangehende negativen Erfahrungen. Auch **strafrechtlich relevante Hassrede wird oftmals nicht gemeldet**.

- **Mangelnde Bekanntheit von Anlaufstellen und die geringe Inanspruchnahme von Beratungen** bei Hassrede sind weitere Herausforderungen, bspw. Im Vorgehen gegen Rassismus.
- **Hassrede fällt oft nicht unter den Schutz des Opferhilfegesetzes.** Die Abgrenzung, gerade auch für betroffene Personen ist oft nicht klar, entsprechend ist die Suche nach Unterstützung oft schwierig und kann entmutigend sein.
- **Gesundheitliche Auswirkungen.** Hassrede wirkt sich negativ auf das Wohlbefinden der Betroffenen aus. Sie kann zu Angst, Rückzug und zusätzlicher psychischer Belastung führen.
- **Jugend / Schulen:** Im schulischen Umfeld sind Rassismus und Diskriminierung zu drängenden Themen geworden. Viele Jugendliche, einschliesslich LGBTQIA+ Jugendliche, sind von Cybermobbing und sexueller Online-Belästigung betroffen, was nicht nur ihre psychische Gesundheit, sondern auch den sozialen Zusammenhalt gefährdet. Die Schulen stehen vor der Herausforderung, ein diskriminierungskritisches und inklusives Umfeld zu schaffen, das die Vielfalt der Schüler:innen anerkennt und schützt. Präventionsprogramme und Aufklärungsarbeit sind entscheidend, um das Bewusstsein für die Folgen von Hassrede zu schärfen und Empathiefähigkeit zu fördern.
- **Arbeitsplatz.** Hassrede spezifisch am Arbeitsplatz wird in der Schweiz bislang wenig systematisch erhoben, sondern oft unter Mobbing subsumiert. Gemäss Crime Survey (Markwalder et al., 2023) wurde der Arbeitsplatz als Ort von erlebten Hate Crime Delikten recht häufig genannt. Auch Transfeindlichkeit, Antisemitismus, Rassismus gegen Menschen aus dem arabischen Raum und antimuslimischer Rassismus treten am Arbeitsplatz auf.
- **Online Räume / Medien:** Hassrede im digitalen Raum ist ein weit verbreitetes Phänomen, das besonders in sozialen Medien und auf Plattformen mit niedrigen Zugangshürden auftritt. Sie betrifft vor allem vulnerable Gruppen, darunter LGBTQIA+ Personen, ethnische Minderheiten und religiöse Gemeinschaften. Dennoch wird nur ein Bruchteil dieser Vorfälle bei der Polizei oder Beratungsstellen gemeldet. Viele Betroffene zögern, sich zu melden, aus Angst vor Diskriminierung oder dem Gefühl, nicht ernst genommen zu werden. Diese geringe Melderate führt dazu, dass das Ausmass des Problems nicht ausreichend erkannt wird, was das Vorgehen gegen Hassrede und die Unterstützung der Opfer erschwert. Studien zeigen, dass die Offenheit und Anonymität digitaler Plattformen die Verbreitung diskriminierender, abwertender und oft gewaltverherrlichender Inhalte begünstigen.
- **Gezielte Desinformationskampagnen und die Verbreitung von Falschinformationen** fördern das Misstrauen gegenüber politischen Institutionen und verschärfen gesellschaftliche Spannungen. Viele Betroffene berichten von Hassnachrichten, Drohungen und der Angst, dass digitale Gewalt in physische Angriffe umschlagen könnte. Diese Dynamik führt nicht nur zu einem Rückzug aus der digitalen Öffentlichkeit, sondern auch zu einer Marginalisierung ihrer Perspektiven im gesellschaftlichen und politischen Diskurs.
- **Digitale Gewalt** stellt eine gewaltsame Fortsetzung von Diskriminierung im digitalen Raum dar und **schränkt die Meinungs- und Entfaltungsfreiheit erheblich** ein. Sie kann

Menschen davon abhalten, sich politisch zu engagieren, ehrenamtliche Aufgaben zu übernehmen oder an anderen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten teilzunehmen.

- **Öffentliche Räume:** Auch in öffentlichen Räumen ist ein Anstieg von Hassrede und diskriminierenden Äusserungen zu verzeichnen. Die Zunahme rassistisch motivierter Vorfälle und öffentlicher Hassrede zeigt, dass gesellschaftliche Spannungen in der Schweiz spürbar sind. Besonders LGBTQIA+ Personen sind häufig von gewalttätiger Hassrede betroffen, was die Dringlichkeit unterstreicht, gegen geschlechtsspezifische und sexuelle Gewalt entschieden vorzugehen. Um dem entgegenzuwirken, ist es wichtig, präventive Massnahmen zu ergreifen und Sensibilisierungsprogramme zu entwickeln, die eine diskriminierungsfreie Umgebung fördern.

3.5.3 Wichtigste Erkenntnisse bezüglich institutioneller Verankerung von Massnahmen gegen Hassrede im Kanton Zürich

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass im Kanton Zürich zwar zahlreiche Akteur:innen am Vorgehen gegen Hassrede mitwirken, diese jedoch häufig nur punktuell, projektbezogen oder situativ agieren und wenig koordiniert. Eine durchgängig strategische Verankerung des Themas ist selten, was dazu führt, dass Massnahmen begrenzt, ihre Nachhaltigkeit eingeschränkt und Synergien zu wenig genutzt werden. Aus den Befragungsdaten ergeben sich die folgenden zentralen Handlungsfelder:

- **Klarere Zuständigkeiten und institutionelle Verankerung:** Viele Befragte beanstanden fehlende verbindliche Strukturen und eindeutig definierte Zuständigkeiten. Ein zentrales Kompetenzzentrum oder eine spezialisierte Stelle könnte als Koordinationsinstanz fungieren, Ressourcen bündeln, die Datengrundlage verbessern und Good Practices verbreiten. Dadurch liessen sich Zuständigkeiten schärfen, Mehrfachstrukturen reduzieren und ein gezieltes Vorgehen ermöglichen.
- **Gezielte Ressourcenstärkung:** Sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Organisationen klagen über unzureichende finanzielle und personelle Mittel. Projektbezogene Förderungen führen zu kurzfristigen Aktionen ohne langfristige Wirkung. Verlässliche, längerfristige Ressourcen und klare Förderstrukturen sind notwendig, um nachhaltige Strategien zum Vorgehen gegen Hassrede aufzubauen und gezielt umzusetzen.
- **Rechtliche und strategische Klarheit schaffen:** Der unklare gesetzliche Rahmen sowie fehlende oder uneinheitliche Richtlinien erschweren ein konsequentes Vorgehen. Eine präzisere rechtliche Grundlage könnte dazu beitragen, Zuständigkeiten zu klären, Interventionsmöglichkeiten zu stärken und Akteur:innen Rechtssicherheit bei der Einleitung von Massnahmen zu bieten.
- **Sensibilisierung und interne Qualifizierung:** Die Befragung zeigt, dass viele Mitarbeitende nicht ausreichend für das Thema Hassrede sensibilisiert sind. Weiterbildungsangebote und Schulungsformate – ob verpflichtend oder freiwillig – können helfen, Kompetenzen aufzubauen, Handlungsfähigkeit zu stärken und ein einheitliches Problembewusstsein zu schaffen. Dies gilt sowohl für staatliche als auch für nicht-staatliche Einrichtungen.
- **Verstärkte Vernetzung und strategischer Austausch:** Zahlreiche Akteur:innen befassen sich bereits mit der Thematik, allerdings weitgehend ohne abgestimmte Zusammenarbeit.

Regelmässige Treffen, Plattformen und gemeinsame Projekte könnten dazu beitragen, Ressourcen effektiver einzusetzen, Lücken im Angebot zu schliessen und voneinander zu lernen. Eine intensivere Vernetzung würde auch die Sichtbarkeit des Themas erhöhen und für mehr Koordination und Durchsetzungskraft sorgen.

- **Umgang mit komplexen Herausforderungen:** Die Befragten verweisen auf Schwierigkeiten bei der Definition von Hassrede, die Abgrenzung zur Meinungsfreiheit sowie die wachsende Bedeutung digitaler Räume. Anonymität im Internet erschwert die Identifizierung von Täter:innen, fehlende Daten und Monitoring-Tools machen eine gezielte Massnahmenentwicklung schwierig. Ein Ausbau der Datenerhebung, verbesserte Analyseinstrumente und klarere Leitlinien könnten helfen, diesen Herausforderungen besser zu begegnen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass das Vorgehen gegen Hassrede im Kanton Zürich verstärkt, institutionell verankert und strategischer ausgerichtet werden sollte. Die genannten Handlungsfelder bieten wichtige Ansatzpunkte, um Ressourcen verlässlicher einzusetzen, Akteur:innen gezielt zu schulen, rechtliche und organisatorische Grundlagen zu schaffen sowie Kooperationen zu intensivieren. Auf diese Weise lässt sich langfristig ein effektiveres und nachhaltigeres Vorgehen gegen Hassrede im Kanton Zürich erreichen.

3.6 Handlungsempfehlungen gegen Hassrede

3.6.1 Vorbemerkungen zu den Handlungsempfehlungen

Aufgrund der oben aufgeführten Herausforderungen beim Vorgehen gegen Hassrede lassen sich für den Kanton Zürich verschiedene Handlungsempfehlungen ableiten. Diese wurden im Rahmen des Workshops mit den Akteur:innen (vgl. Abschnitt 1.4.4) diskutiert, validiert, konkretisiert und ergänzt.

Für die Umsetzung der Massnahmen gelten folgende allgemeine Grundsätze:

- **Intersektionalität:** Alle Massnahmen sollten berücksichtigen, dass betroffene Personen häufig Mehrfachdiskriminierung erfahren und aus unterschiedlichen Gründen Ziel von Hassrede werden. Diese Überschneidungen erfordern einen ganzheitlichen Ansatz.
- **Gruppenzugehörigkeit und Individualität:** Nicht alle Herausforderungen betreffen alle vulnerablen Gruppen in gleichem Masse. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind daher nicht für alle Individuen oder Subgruppen in gleicher Weise relevant, insbesondere im Kontext intersektioneller Betroffenheit.

Da sich die Massnahmen thematisch mit anderen Bereichen überschneiden können, ist eine interdisziplinäre Umsetzung entscheidend. Zudem sollten neue oder erweiterte Aufgaben stets mit den erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen an die zuständigen Stellen delegiert werden, um eine effektive Umsetzung zu gewährleisten. Wo möglich, sollte auf bestehende Strukturen aufgebaut und mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen zusammengearbeitet werden.

3.6.2 Die Handlungsempfehlungen nach übergeordneten Kategorien

Die Handlungsempfehlungen sind nach fünf übergeordneten Kategorien a) bis d) zusammengefasst:

a) Prävention und Sensibilisierung

Aus der obenstehenden Analyse geht hervor, dass verschiedene Herausforderungen in Bezug auf die Hassrede auf fehlendes Wissen und fehlendes Bewusstsein zurückzuführen ist. Mit Sensibilisierungsmassnahmen in der breiten Bevölkerung aber auch bei spezifischen Zielgruppen kann ein besseres Bewusstsein für die Problematik von Hassrede geschaffen und akkurate Informationen zu besonders häufig von Hassrede betroffenen Gruppen bereitgestellt werden, um Vorurteile abzubauen und ein respektvolles Miteinander zu fördern. Hierzu empfehlen wir folgende Massnahmen:

- **Entwicklung von koordinierten Initiativen** (z.B. Präventionskampagnen), bei denen staatliche Stellen (z.B. Kantonspolizei Zürich), zivilgesellschaftliche Organisationen, Religionsgemeinschaften, Forschungs- und Bildungsinstitutionen und weitere Akteur:innen zusammenarbeiten.
- Gemeinsame **Erarbeitung von Leitlinien zur Berichterstattung** über vulnerable Gruppen für Medienschaffende. Diesen kommt eine besondere Verantwortung bei der Verbreitung von Informationen als Grundlage für den gesellschaftlichen Diskurs zu. Die in einem partizipativen Prozess erarbeiteten Leitlinien sollten eine angemessene Repräsentation der vulnerablen Gruppen sicherstellen und der Verbreitung von Falschinformationen entgegenwirken. Die Leitlinien könnten bspw. die Regel enthalten, dass bei einer entsprechenden Berichterstattung jeweils in einer Box auf Beratungsangebote und Meldestellen für Betroffene hingewiesen wird, wie dies bei der Berichterstattung über Suizid häufig getan wird.
- Förderung von neuen und bestehenden **verpflichtenden Aus- und Weiterbildungsangeboten** für Mitarbeitende staatlicher und kommunaler Stellen (z.B. Polizei, Sozialwesen, Bildungsinstitutionen), um Unklarheiten betreffend die rechtlichen Rahmenbedingungen zu minimieren, Vorfälle frühzeitig zu erkennen und Betroffene adäquat zu unterstützen. Hierzu können bestehende freiwillige Angebote wie das Angebot von PinkCop für die Polizei verpflichtend gemacht werden bzw. in Zusammenarbeit mit bestehenden Meldestellen und Beratungsangeboten neue Angebote entwickelt werden.
- **Bereitstellung von spezifischen Unterrichtsmaterialien und praxisorientierten Leitfäden für Schulen**, um Lehrpersonen und Lernende frühzeitig für die Problematik von Hassrede zu sensibilisieren sowie digitale und soziale Kompetenzen in Bildungsinstitutionen zu fördern. Diese Massnahmen sollten Cybermobbing, Online-Hassrede und deren Auswirkungen adressieren sowie Handlungsoptionen für Lehrpersonen und Schüler:innen aufzeigen, um eine respektvolle Diskussionskultur zu fördern. Dazu gehört auch eine kritische Auseinandersetzung mit Stereotypen und Vorurteilen, die Reflexion von Rollenbildern und Wissensvermittlung zu Diversität im Allgemeinen.
- **Förderung zielgruppenspezifischer Angebote und Aktivitäten mit präventiver Wirkung** insbesondere bei Institutionen im Bereich Jugend- und Sozialarbeit, Sport, Kultur-

und Freizeitangebote. Diese Institutionen können wertvolle Präventionsarbeit leisten, indem sie Menschen aus verschiedenen sozialen Gruppen zusammenbringen und das gegenseitige Verständnis fördern.

b) Koordination und Vernetzung stärken

Bereits heute befassen sich verschiedene öffentliche und zivilrechtliche Akteur:innen mit dem Thema Hassrede. Um die Zusammenarbeit und Vernetzung zu stärken, braucht es gezielte Massnahmen, die Austausch und gemeinsames Wirken fördern.

- **Institutionelle Verankerung des Themas Hassrede** bei einer kantonalen Koordinationsstelle. Dadurch werden Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten auf kantonaler Ebene klar definiert und eine zentrale Anlaufstelle sowohl für interne als auch externe Anliegen geschaffen.

Die Koordinationsstelle sollte möglichst an einer thematisch unabhängigen Institution angesiedelt werden, da die bestehenden Fachstellen in der Regel auf spezifische Zielgruppen (z.B. Geschlecht, Migration, Jugendliche) fokussiert sind. Eine Anbindung an diese Fachstellen wäre daher nicht zielführend.

- **Einrichtung eines offenen Austauschformats** (z.B. in Form von einem regelmässig stattfindenden runden Tisch) **und/oder Netzwerks «Gegen Hassrede»** unter Einbezug von staatlichen Stellen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Beratungsstellen sowie (sofern relevant) Bildungsinstitutionen. Diese Plattform dient dem Austausch von Best Practices, der Klärung von Zuständigkeiten und der Förderung gemeinsamer Projekte, etwa zur besseren Bekanntmachung von Meldemöglichkeiten oder zur Entwicklung von Gegenstrategien im Online-Bereich.
- **Entwickeln und Bereitstellen von Krisenkonzepten** für exponierte Institutionen (z.B. Gemeinden, Schulen). Hierfür kann auf bestehende Expertise von zivilen Akteur:innen wie der Public Discourse Foundation zurückgegriffen werden, welche bereits entsprechende Konzepte für Firmen und Institutionen erarbeitet haben. Das Krisenkonzept eröffnet Handlungsspielräume mit klaren Vorgehensweisen und Notfallprotokollen und bietet die Grundlage, um im Falle von Hassrede gegenüber der Institution oder deren Mitarbeitenden adäquat und schnell reagieren zu können.

c) Niederschwellige Informations- und Meldeangebote für Betroffene

Ein weiteres Ergebnis der Analyse ist, dass es bisher keine einheitliche Anlaufstelle für die Meldung von Hassrede gibt und bestehende Stellen weitgehend unabhängig voneinander arbeiten. Auch sind die vorhandenen Beratungs- und Unterstützungsangebote den Betroffenen nicht immer bekannt oder zugänglich.

- **Aufbau einer zentralen Meldestelle** für Hassrede. Die Meldestelle sollte möglichst neutral und niederschwellig zugänglich sein sowie die betroffenen Gruppen und Merkmale einheitlich erfassen. Die Meldungen könnten sowohl durch betroffene Personen selbst als auch durch Fachpersonen (z.B. im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit) erfolgen. Beim Aufbau der Meldestelle ist zwingend auf bestehende Strukturen aufzubauen und das Know-How der

zivilrechtlichen Akteur:innen in diesem Bereich mit einzubeziehen. Bestehende Strukturen wie die *LGBTIQ Helpline* oder die *Schaut hin*-Projekte bieten bereits wichtige Anlaufstellen, deren Reichweite und Wirksamkeit durch gezielte Unterstützung weiter ausgebaut werden könnten.

Der Kanton könnte eine koordinierende Rolle übernehmen, um eine bessere Vernetzung sicherzustellen, Lücken zu identifizieren und die Erfassung der betroffenen Gruppen und Merkmale einheitlicher zu gestalten. Zudem könnte geprüft werden, inwiefern technische Lösungen – etwa KI-gestützte Analysen – die Einstufung der strafrechtlichen Relevanz erleichtern und eine effiziente Weiterleitung an Strafverfolgungsbehörden ermöglichen, sofern dies von den betroffenen Personen gewünscht wird.

- Zudem wird empfohlen, dass die betroffenen Personen bei der Erfassung an bestehende zielgruppenspezifische **Beratungsstellen und Unterstützungsangebote** weiterverwiesen werden. Die Beratungsleistungen bieten einen Mehrwert für die betroffenen und müssen entsprechend über Leistungsverträge (z.B. Fallpauschalen) abgegolten werden.
- Ergänzend dazu sollten klare, **verständliche Informationen über rechtliche Grundlagen**, Beratungsangebote und Meldeprozesse bereitgestellt und einfach zugänglich gemacht werden (z.B. über Websites, Flyer oder Hotlines). Dies senkt die Hemmschwelle für Meldungen, stärkt das Vertrauen in staatliche Institutionen und erleichtert es Betroffenen, zeitnah Hilfe in Anspruch zu nehmen.

d) Verbesserung der Datengrundlage durch Monitoring und Forschung

Die Analyse zeigt, dass in der Schweiz sowohl in der Forschung als auch in Statistiken wenig zum Thema vorliegt. Um die Situation zu verbessern, sind folgende Massnahmen denkbar:

- Aufbau eines **systematischen Monitoringprozesses** auf Basis der zentralen Meldestelle sowie weiterer bestehender Stellen, um verlässliche Daten zum Auftreten von Hassrede, Täter:innenprofilen und Kontexten zu gewinnen. Eine bessere Datengrundlage erleichtert die Bewertung der Wirksamkeit von Massnahmen, das Erkennen von Trends und die Ableitung weiterer, gezielter Interventionsstrategien.
- **Förderung von weiterführenden, vertiefenden Forschungsprojekten** zum Thema Hassrede. Darüber hinaus sollte eine Zusammenarbeit mit Akteur:innen und Institutionen angestrebt werden, um Zugang zu relevanten Daten (insbes. von grossen Online-Plattformen) zu erhalten und sich an länderübergreifenden Forschungsprojekten zu beteiligen.

3.6.3 Priorisierung der Handlungsempfehlungen

Die oben aufgeführten Handlungsempfehlungen basieren auf der Analyse und werden als erstrebenswert und zielführend eingeschätzt. Aufgrund ihrer Breite und Vielseitigkeit ist eine Priorisierung sinnvoll. Allerdings können sich die Prioritäten je nach Betroffenheit, strategischer Ausrichtung sowie aktuellen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen unterscheiden.

Die folgende Priorisierung richtet sich primär nach drei Kriterien:

1. Massnahmen liegen im kantonalen Einflussbereich,

2. sie sind spezifisch auf die Bevölkerung des Kantons Zürich ausgerichtet,
3. sie werden hinsichtlich Wirkung und Umsetzbarkeit positiv eingeschätzt.

Unter diesen Gesichtspunkten empfehlen wir folgende prioritäre Massnahmen, die unabhängig voneinander sind und parallel umgesetzt werden können:

- **Entwicklung bzw. Unterstützung von koordinierten Initiativen** bei denen staatliche Stellen (z.B. Kantonspolizei Zürich), zivilgesellschaftliche Organisationen, Religionsgemeinschaften, Forschungs- und Bildungsinstitutionen und weitere Akteur:innen zusammenarbeiten.
- **Schaffung einer kantonalen Koordinationsstelle mit der Themaverantwortung Hassrede.**
- **Entwickeln und Bereitstellen von Krisenkonzepten für exponierte Institutionen** (z.B. Gemeinden, Schulen) in Zusammenarbeit mit zivilrechtlichen Akteur:innen.
- **Förderung zielgruppenspezifischer Angebote und Aktivitäten** mit präventiver Wirkung insbesondere in Einrichtungen der Jugend- und Sozialarbeit, des Sports sowie in Kultur- und Freizeitangebote.
- **Bereitstellung von spezifischen Unterrichtsmaterialien und praxisorientierten Leitfäden** für Bildungseinrichtungen, um Lehrpersonen und Lernende frühzeitig für die Problematik von Hassrede zu sensibilisieren sowie digitale und soziale Kompetenzen in Bildungsinstitutionen zu fördern.
- **Förderung und aktive Teilnahme an (Forschungs-)Projekten** zum Thema Hassrede, unter anderem in Bezug auf eine verbesserte Datenlage (systematisches Monitoring).

4 Anhang

4.1 Literaturverzeichnis

- Abbas, M., Boulila, S., Fuchs, G., Koschmieder, N., Lanfranconi, L., & Schmuziger, A. (2020). *Wissenschaftlicher Grundlagenbericht über die Gleichstellung im Kanton Luzern*. Hochschule Luzern. https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Gleichstellung/Gleichstellungsbericht/Forschungsbericht_Gleichstellung_HSLU.pdf
- Albrecht, J. N., Endrass, J., Dreifuss, M. S., Schnyder, N., & Rossegger, A. (2024). Prevalence and Impact of Hate Speech among Politicians in Switzerland. *Societies*, 14(7), Article 7. <https://doi.org/10.3390/soc14070098>
- Alliance for Women, Peace, and Security. (2024). UN-RESOLUTION 1325 FRAUEN, FRIEDEN, SICHERHEIT - Zivilgesellschaftliche Prioritäten für den 5. Schweizer Nationalen Aktionsplan. *Alliance for Women, Peace, and Security Frieda - die feministische Friedensorganisation Peace Women Across the Globe swisspeace/KOFF*. https://www.frieda.org/assets/02_laender/01_schweiz/frauen_frieden_sicherheit/nap1325_zivilgesellschaftliche_prioritaeten.pdf
- BAKOM. (2021). Intermediäre und Kommunikationsplattformen. *Bundesamt für Kommunikation*. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/digital-und-internet/digitale-kommunikation/kommunikationsplattformen.html>
- Beitzinger, F., & Leest, U. (2021). Mobbing und Cybermobbing bei Erwachsenen—Eine empirische Bestandsaufnahme in Deutschland, Österreich und der deutschsprachigen Schweiz. *Bündnis gegen Cybermobbing e.V.* https://buendnis-gegen-cybermobbing.de/wp-content/uploads/2022/03/Mobbingstudie_Erwachsene_end_2021_fin.pdf
- BFS. (2024). *Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Jahresbericht 2023 der polizeilich registrierten Straftaten*. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei/straftaten.assetdetail.30887577.html>
- Biaggini, G. (2007). Art. 11. In I. Häner, M. Rüssli, & E. Schwarzenbach (Hrsg.), *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung* (S. 137–155). Schulthess Juristische Medien AG.
- Brower, T. (2016). Visibility and the Workplace Experiences of Trans Persons in the United States. In T. Köllen (Hrsg.), *Sexual Orientation and Transgender Issues in Organizations: Global Perspectives on LGBT Workforce Diversity* (S. 149–166). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-29623-4_9
- Büchler, A., & Cottier, M. (2020). Transgender, Intersex und Elternschaft in der Schweiz und im Rechtsvergleich. *Die Praxis des Familienrechts*, 2020, 875–889.
- Büchler, A., & Schmucki, A. (2022). Trans Kinder in der Schule: Von rechtlichen Herausforderungen und Integration. *cognitio – studentisches Forum für Recht und Gesellschaft*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6518367>
- Bundesrat. (2016). *Recht auf Schutz vor Diskriminierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Naef 12.3543 vom 14. Juni 2012*.

- Bundesrat. (2022). *Einführung eines dritten Geschlechts oder Verzicht auf den Geschlechtseintrag im Personenstandsregister – Voraussetzungen und Auswirkungen auf die Rechtsordnung*. <https://www.parlament.ch/centers/e-parl/curia/2017/20174121/Bericht%20BR%20D.pdf>
- Bundesrat. (2023). *Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken? Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.3450, Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates, vom 25. März 2021*. <https://www.parlament.ch/centers/e-parl/curia/2021/20213450/Bericht%20BR%20D.pdf>
- Caprez, C. (2024). *Queer Kids: 15 Porträts*. Limmat Verlag. <https://www.limmatverlag.ch/programm/titel/963-queer-kids.html>
- Chang, Y.-L., Lanfranconi, L. M., & Clark, K. (2020). Second-Order Devolution Revolution and the Hidden Structural Discrimination? Examining County Welfare-to-Work Service Systems in California. *Journal of Poverty*, 24(5–6), 430–450. <https://doi.org/10.1080/10875549.2020.1728010>
- CICAD. (2023). *Antisémitisme en Suisse Romande 2023*. Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation CICAD. https://cicad.ch/wp-content/uploads/2024/02/Rapport-2023-FINAL_web.pdf
- Davis, D. (2009). Transgender Issues in the Workplace: HRD's Newest Challenge/Opportunity. *Advances in Developing Human Resources*, 11(1), 109–120. <https://doi.org/10.1177/1523422308329189>
- Day, J. K., Perez-Brumer, A., & Russell, S. T. (2018). Safe Schools? Transgender Youth's School Experiences and Perceptions of School Climate. *Journal of Youth and Adolescence*, 47(8), 1731–1742. <https://doi.org/10.1007/s10964-018-0866-x>
- Eckstein, N. (2020). Queering Disability. Intersektionale Diskriminierung aufgrund von Geschlechts*identität/sexueller Orientierung und Behinderung im Kontext der UN-Behindertenrechtskonvention. *Zeitschrift für Menschenrechte*, 14(1), 87–105.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. (2024). *Rassismusvorfälle aus der Beratungsarbeit*. humanrights.ch, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR. https://cdn.prod.website-files.com/65537706849f194c8926ba47/6628db04a89169d95e4f7da2_240422_humanrights_Rassismusbericht%202023_D.pdf
- Eisner, L., & Hässler, T. (2022). *Schweizer LGBTIQ+ Panel—Abschlussbericht 2022*. <https://www.doi.org/10.31234/osf.io/b9d58>
- Eisner, L., & Hässler, T. (2023). *Schweizer LGBTIQ+ Panel—Abschlussbericht 2023*. <https://doi.org/10.31234/osf.io/7bmn4>
- EKR. (2020). *Rassismusvorfälle aus der Beratungsarbeit*. humanrights.ch, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR. <https://www.network-racism.ch/rassismusberichte/rassismusvorfalle-in-der-beratungspraxis-2019>

- EKR. (2021). *Rassismusvorfälle aus der Beratungsarbeit*. humanrights.ch, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR. <https://www.network-racism.ch/rassismusberichte/rassismusvorfalle-in-der-beratungspraxis-2020>
- EKR. (2022). *Rassismusvorfälle aus der Beratungsarbeit*. humanrights.ch, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR. <https://www.network-racism.ch/rassismusberichte/rassismusvorfalle-in-der-beratungspraxis-2021>
- EKR. (2023a). *Antimuslimischer Rassismus*. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR. https://www.ekr.admin.ch/pdf/Dossier_D_Online.pdf
- EKR. (2023b). *Rassismusvorfälle aus der Beratungsarbeit*. humanrights.ch, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR. <https://www.network-racism.ch/rassismusberichte/rassismusvorfalle-in-der-beratungspraxis-2022>
- EKR. (2024). *Rassismusvorfälle aus der Beratungsarbeit*. humanrights.ch, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR. <https://www.network-racism.ch/rassismusberichte/rassismusvorfalle-in-der-beratungspraxis-2023>
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB. (2020). *Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Schweiz*. https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/publikationen/Bericht_FRB_2020.html
- Fidas, D., & Cooper, L. (2015). *The Cost of the Closet and the Rewards of Inclusion—Why the Workplace Environment for LGBT People Matters to Employers*. https://assets2.hrc.org/files/assets/resources/Cost_of_the_Closet_May2014.pdf
- Filep, E., & Colussi, G. (2024). *The RESIST Project Report Effects of, and Resistances to «Anti-Gender» Mobilisations Across Europe: A Report on Switzerland*. RESIST Project. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13135744>
- Fiolka G. (2019). Kommentar zu Art. 259 StGB. In. M. A. Niggli & H. Wiprächtiger, *Basler Kommentar Strafrecht* (4. Aufl.). Helbing Lichtenhahn.
- FRA. (2020). *A long way to go for LGBTI equality*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/7746>
- Fuchs, G., Lanfranconi, L., Pilotto, M. G., & Bögli, A. (2019). Persistenz des «männlichen Ernährermodells» in der schweizerischen Arbeitslosenpolitik und in RAV: Eine explorative Analyse auf mehreren Ebenen. *Revue suisse de travail social/Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit*, 25, 52–70. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3888316>
- Gagliardone, I., Gal, D., Alves, T., & Martinez, G. (2015). *Countering online hate speech*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233231>
- Gardiner, B., Mansfield, M., Anderson, I., Holder, J., Louter, D., & Ulmanu, M. (2016, April 12). The dark side of Guardian comments. *The Guardian*. <http://www.theguardian.com/technology/2016/apr/12/the-dark-side-of-guardian-comments>
- Garland, J., Ghazi-Zahedi, K., Young, J.-G., Hébert-Dufresne, L., & Galesic, M. (2020). Countering hate on social media: Large scale classification of hate and counter speech. In S. Akiwowo, B. Vidgen, V. Prabhakaran, & Z. Waseem (Hrsg.),

- Proceedings of the Fourth Workshop on Online Abuse and Harms* (S. 102–112). Association for Computational Linguistics. <https://doi.org/10.18653/v1/2020.alw-1.13>
- Ginaldi, L., & De Martinis, M. (2024). Interventions targeting LGBTQIA+ populations to advance health equity. *European Journal of Internal Medicine*, 121, 35–39. <https://doi.org/10.1016/j.ejim.2024.01.008>
- Gramc, M., Streuli, J., & Clercq, E. de. (2021). Multidisciplinary teams caring for people with variations of sex characteristics: A scoping review. *BMJ Paediatrics Open*, 5(1). <https://doi.org/10.1136/bmjpo-2021-001257>
- Granberg, M., Andersson, P. A., & Ahmed, A. (2020). Hiring Discrimination Against Transgender People: Evidence from a Field Experiment. *Labour Economics*, 65, 101860. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101860>
- Grant, J. M., Motter, L. A., & Tanis, J. (2011). *Injustice at Every Turn: A Report of the National Transgender Discrimination Survey*. <https://dataspace.princeton.edu/handle/88435/dsp014j03d232p>
- Grohsmann, I., Hausammann, C., & Vinogradova, O. (2014). *Institutionelle Verankerung von LGBTI-Themen in der Schweiz. Umsetzung der Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees des Europarats*. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). <https://boris.unibe.ch/id/eprint/98365>
- Hendricks, M. L., & Testa, R. J. (2012). A conceptual framework for clinical work with transgender and gender nonconforming clients: An adaptation of the Minority Stress Model. *Professional Psychology: Research and Practice*, 43(5), 460–467. <https://doi.org/10.1037/a0029597>
- Hermann, M., Frisch, L., Croci, E., & Blattmann, L. (2024). *Studie zu Toleranz und Meinungsfreiheit*. Verein Geschlechtergerechter. <https://dev.geschlechtergerechter.ch/assets/debate/GG-Sotomo-Toleranz-Meinungsfreiheit.pdf>
- Hollenstein, D. L., Haunberger, D. S., Adili, K., Biberstein, L., Sager, D., Pizzera, M., Steiner, C., Gemperle, D. S., & Frigo-Charles, O. (2024). Bedarfserhebung zur Opferhilfe im Kanton Zürich. *ZHAW Soziale Arbeit*.
- James, S. E., Herman, J. L., Rankin, S., Keisling, M., Mottet, L., & Anafi, M. (2016). *The Report of the 2015 U.S. Transgender Survey*. National Center for Transgender Equality. <https://transequality.org/sites/default/files/docs/USTS-Full-Report-Dec17.pdf>
- Kälin, W. & Künzli, J. (2019). *Universeller Menschenrechtsschutz*. 4. Aufl., Helbing Lichtenhahn.
- Kälin, W., & Locher, R. (2015). *Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. Synthesebericht*. SKMR. https://skmr.ch/assets/publications/160526_studie_diskrimination_Synthesebericht.pdf
- Kiener R. (2023). Kommentar zu Art. 8 BV. In. B. Ehrenzeller et al. (Hrsg.). *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*. 4. Auflage. Dike

- Krell, C., & Oldemeier, K. (2015). *Coming-out—Und dann ...? Ein DJI-Forschungsprojekt zur Lebenssituation von lesbischen schwulen, bisexuellen und trans* Jugendlichen und jungen Erwachsenen*. DJI, Deutsches Jugendinstitut. <http://www.dji.de>
- Krüger, P., Pfister, A., Eder, M., & Mikolasek, M. (2022). Gesundheit von LGBT Personen in der Schweiz: Schlussbericht. *Hochschule Luzern*. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitliche-chancengleichheit/forschung-zu-gesundheitlicher-chancengleichheit/gesundheit-von-lgbt-personen.html>
- Kubandt, M., Monse, P., & Sabla, K.-P. (2019). Gleichgeschlechtliche Elternschaft im Kita-Kontext: Kindertageseinrichtungen als Spiegel gesellschaftlicher Normvorstellungen. *Sozial Extra*, 6. 380–83. <https://doi.org/10.1007/s12054-019-00226-w>
- Külling, C., Waller, G., Suter, L., Bernath, J., Willemse, I., & Süss, D. (2021). JAMESfocus 2021: Hassrede im Internet. *Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*. https://www.zhaw.ch/storage/psychologie/upload/forschung/medienpsychologie/james/jamesfocus/2021/JAMESfocus_Hassrede_DE.pdf
- Lanfranconi, L. M., Chang, Y.-L., Das, A., & Simpson, P. J. (2020). Equity versus equality: Discourses and practices within decentralized welfare-to-work programs in California. *Social Policy & Administration*, 54(6), 883–899. <https://doi.org/10.1111/spol.12599>
- LGBTIQ-Helpline. (2024). *Hate Crime Bericht 2024*. LGBTIQ-Helpline. https://www.pink-cross.ch/unser-einsatz/politik/hate-crime/hate_crime_bericht_2024_de.pdf
- Macedo, A., Aurindo, M., & Febra, C. (2024). Effectiveness of undergraduate medical students training on LGBTQIA + people health: A systematic review and meta-analysis. *BMC Medical Education*, 24(1), 63. <https://doi.org/10.1186/s12909-024-05041-w>
- Mahon, P., Graf, A.-L., & Zimmermann, N. (2021). *Diskriminierungsverbot und Geltungsbereich der Istanbul-Konvention*. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR).
- Markwalder, N., Biberstein, L., & Baier, D. (2023). Hate-Crime-Opfererfahrungen in der Schweiz: Ergebnisse des Crime Survey 2022. *Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*. <https://digitalcollection.zhaw.ch/server/api/core/bitstreams/1a0d5e69-91ca-4674-906a-9b09f440f665/content>
- Martinez, T. S., & Tang, C. (2024). Gender Identity and Sexual Orientation Use in and Impact on LGBTQIA+ Healthcare. In D. Salvi, P. Van Gorp, & S. A. Shah (Hrsg.), *International Conference on Pervasive Computing Technologies for Healthcare* (S. 402–419). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-59717-6_26
- Mathew, B., Dutt, R., Goyal, P., & Mukherjee, A. (2019). *Spread of Hate Speech in Online Social Media* (S. 182). <https://doi.org/10.1145/3292522.3326034>
- McFadden, C. (2020). Discrimination Against Transgender Employees and Jobseekers. In K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics* (S. 1–14). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_35-1

- Mennicke, A., & Cutler-Seeber, A. (2016). Incorporating Inclusivity: How Organizations Can Improve the Workplace Experiences of Trans* People Across the Trans* Spectrum: A US Perspective. In T. Köllen (Hrsg.), *Sexual Orientation and Transgender Issues in Organizations: Global Perspectives on LGBT Workforce Diversity* (S. 513–523). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-29623-4_30
- Menzel, T., Braumüller, B., & Hartmann-Tews, I. (2019). The relevance of sexual orientation and gender identity in sport in Europe. *Findings from the Outsport Survey. German Sport University Cologne, Institute of Sociology and Gender Studies*.
- Meyer, I. H. (2003). Prejudice, social stress, and mental health in lesbian, gay, and bisexual populations: Conceptual issues and research evidence. *Psychological Bulletin*, 129(5), 674–697. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.129.5.674>
- Mittner, D., Gurtner, A., & Graf, L. (2024). *Trans at Work: Ergebnisbericht Studie zu Lebenssituation, Arbeit und Wohlbefinden von trans Personen in der Schweiz*. Berner Fachhochschule.
- Moral-Toranzo, F., Canto-Ortiz, J., & Gómez-Jacinto, L. (2007). Anonymity effects in computer-mediated communication in the case of minority influence. *Computers in Human Behavior*, 23(3), 1660–1674. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2005.09.002>
- Musy, S. (2019). La répression du discours de haine sur les réseaux sociaux. *La Semaine judiciaire*, 2019 II, 1–22.
- Nationale Ethikkommission im Bereich Humanmedizin. (2012). *Zum Umgang mit Varianten der Geschlechtsentwicklung. Ethische Fragen zur «Intersexualität»* (Stellungnahme Nr. 20/2012; S. 26). https://www.nek-cne.admin.ch/inhalte/Themen/Stellungnahmen/NEK_Intersexualitaet_De.pdf
- Nay, Y. E. (2021). *Zusammenschau der Forschung zu ‘Regenbogenfamilien’*. 1–14.
- netzforma e.V. (2023). *Stellungnahme zum Eckpunktepapier für ein Gesetz gegen digitale Gewalt*. Netzforma* e.V. – Verein für feministische Netzpolitik. <https://netz-forma.org/stellungnahme-zum-eckpunktepapier-digitale-gewalt>
- O'Flaherty, M. (2022). Sexual Orientation and Gender Identity. In D. Moeckli, S. Shah, & S. Sivakumaran (Hrsg.), *International human rights law* (4th Aufl., S. 305–320). Oxford University Press.
- Oliveira, A., Pereira, H., & Alckmin-Carvalho, F. (2024). Occupational Health, Psychosocial Risks and Prevention Factors in Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Queer, Intersex, Asexual, and Other Populations: A Narrative Review. *Societies*, 14(8), Article 8. <https://doi.org/10.3390/soc14080136>
- Ott, A. J., Lüthi, J., Kappler, C., Hofmann, M., & Amacker, M. (2024). *Die Situation von LGBTQ+ Jugendlichen in Deutschschweizer Schulen. Forschungsbericht des Projektes SOGUS – Sexuelle Orientierung, Geschlecht und Schule*. Universität Bern, PH Bern, PH Zürich. <https://doi.org/10.48350/190611>

- Pärli, K. (2009). *Vertragsfreiheit, Gleichbehandlung und Diskriminierung im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis: Völker- und verfassungsrechtlicher Rahmen und Bedeutung des Europäischen Gemeinschaftsrechts*. Stämpfli.
- Pärli, K. (2014). Völker- und Verfassungsrechtliche Grundlagen. In T. Naguib, K. Pärli, E. Copur & M. Studer (Hrsg.). *Diskriminierungsrecht. Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen* (S. 37–50). Stämpfli.
- Recher, A. (2015). Rechte von Transmenschen. In A. R. Ziegler, M. Montini, & E. A. Copur (Hrsg.), *LGBT-Recht: Rechte der Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender in der Schweiz* (2., völlig überab. und stark erg. Aufl, S. 105–220). Helbing Lichtenhahn.
- Recher, A., & Sprecher, F. (2017). *Inter*: Zwischen stigmatisierender Pathologisierung und individuellem Unterstützungsbedarf*.
- RESIST Project Team. (2024). *The RESIST Project Report: Effects of, and Resistances to 'Anti-Gender' Mobilisations Across Europe: A Report on Nine Case Studies*. RESIST Project. <https://doi.org/10.5281/zenodo.11180745>
- Ribeaud, D., & Loher, M. T. (2022). Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich 1999-2021. *Jacobs Center for Productive Youth Development, Universität Zürich*. <https://doi.org/10.5167/UZH-219687>
- Romero, A. P., Goldberg, S. K., & Vasquez, L. A. (2021). *LGBT PEOPLE AND HOUSING AFFORDABILITY, DISCRIMINATION, AND HOMELESSNESS*. The Williams Institute.
- Schleimininger, D. (2014). Rassistische Beschimpfung versus Rassendiskriminierung am Beispiel von «Drecksasylant». *forum poenale*, 5/2014, 307–312.
- Schleimininger Mettler, D. (2019). Art. 261bis StGB Rassendiskriminierung. In M. A. Niggli & H. Wiprächtiger, *Basler Kommentar Strafrecht* (4. Aufl). Helbing Lichtenhahn.
- Schweizerische Kriminalprävention SKP. (2023). *Hate Speech / Hate Crime—Was Sie über Hassverbrechen wissen sollten*. <https://www.skppsc.ch/de/download/hate-speech-hate-crime/>
- SIG. (2023). *Antisemitismusbericht 2023*. Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG und GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus. <https://swiss-jews.ch/de/downloads/berichte/antisemitismusbericht2023>
- Sonntag, J. (2019). *Social Norms and Xenophobia: Evidence from Facebook*. <https://jfa-sonntag.github.io/>
- Stadt Zürich. (2022). *Zürich schaut hin—Bericht zu den Erfassungen im Meldetool Mai bis Dezember 2021*. Stadt Zürich. <https://www.stadt-zuerich.ch/gleichstellung>
- Streib-Brzic, U., & Quadflieg, C. (2011). Comparative Study. Experiences of Children from Rainbow Families in School. Conducted in Germany, Sweden, and Slovenia. *Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin*. https://www.researchgate.net/publication/280231752_Comparative_Study_Experiences_of_Children_from_Rainbow_Families_in_School_conducted_in_Germany_Sweden_and_Slovenia

- Studer, M., & Recher, A. (2018). UrteilsbesprechungNr. 1 Regionalgericht Oberland, Zivilabteilung Entscheid vom 23. August 2017 – CIV 17 2249. *FamPra.ch*, 2018, 204–212.
- TGNS. (2020). *Transmenschen im Sport: Hindernisse und Bedürfnisse*. Transgender Network Switzerland. https://www.tgns.ch/wp-content/uploads/2020/06/20-06-19_Trans-Sein-im-Sport_Auswertung.pdf
- Verein Bisexuell Schweiz. (2024). *Positionspapier Verein Bisexuell Schweiz.pdf*. <https://www.bisexuelschweiz.ch/Positionspapier.pdf>
- Voithofer, C. (2023). Art. 6 UN-BRK. In T. Naguib, K. Pärli, H. Landolt, E. Demir, M. Filippo, & N. Eckstein (Hrsg.), *UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK): Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*. Stämpfli Verlag.
- Wachs, S., Wright, M. F., & Gámez-Guadix, M. (2024). From hate speech to HateLess. The effectiveness of a prevention program on adolescents' online hate speech involvement. *Computers in Human Behavior*, 157, 108250. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2024.108250>
- Warmsley, D. (2017). *On the detection of hate speech, hate speakers and polarized groups in online social media*. Cornell University. <https://ecommons.cornell.edu/server/api/core/bitstreams/da36be8e-6a67-4043-ace2-6c68f64f0327/content>
- Weder, U. (2022). Art. 261bis StGB Diskriminierung und Aufruf zu Hass. In A. Donatsch. Orell Füssli Kommentar StGB/JStG (21. Überarbeitete Auflage). Orell Füssli Verlag AG.
- Werlen, M. (2014). *Persönlichkeitsschutz des Kindes, höchstpersönliche Rechte und Grenzen elterlicher Sorge im Rahmen medizinischer Praxis: Das Beispiel von Varianten der Geschlechtsentwicklung und DSD*. Stämpfli.
- Willems, G. (2024). Same-sex marriage as a human right: How the Strasbourg Court could draw inspiration from the US Supreme Court and the Inter-American Court of Human Rights to affirm marriage equality. *Oñati Socio-Legal Series*, 14(1), Article 1. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1347>
- Wytttenbach, J. (2017). *Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten: Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus*. Dike.
- Ziegler, A. R., & Bueno, N. (2015). Der verfassungsrechtliche Schutz von Lesben, Schwulen und Transmenschen. In A. R. Ziegler, M. Montini, & E. A. Copur (Hrsg.), *LGBT-Recht: Rechte der Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender in der Schweiz* (2., völlig überarb. und stark erg. Aufl, S. 35–72). Helbing Lichtenhahn.
- Zimmermann, N. (2023). *Entre innovations et résistances: La garantie des droits humains dans l'État fédéral suisse*.
- Zünd, A. (2013). Grundrechtsverwirklichung ohne Verfassungsgerichtsbarkeit. *Aktuelle Juristische Praxis*, 1349–1357.