



Bern, 22. Juni 2022

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 16.3961 Reynard
vom 08.12.2016



**Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen,
mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen**

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Postulat Reynard.....	3
1.2	Auftrag an das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte.....	3
2	Ergebnisse der Machbarkeitsstudie	4
2.1	Ziel der Machbarkeitsstudie.....	4
2.2	Herausforderungen der Datenerhebung	4
2.3	Möglichkeiten zur Datenerhebung	5
2.3.1	Standardisierte Befragungen	5
2.3.2	Sozioökonomische Statistiken	7
2.3.3	Erfassung von Beschwerden zu Mehrfachdiskriminierung	7
2.3.4	Polizei- und Justizstatistiken.....	7
2.3.5	Qualitative Studien	8
2.4	Fazit der Machbarkeitsstudie und Empfehlungen	8
3	Beispiele von Studien und Strategien aus der EU, Deutschland, Österreich und Spanien	9
4	Kantonale und kommunale Entwicklungen	10
5	Politische Vorstösse auf Bundesebene	11
6	Haltung des Bundesrates	12
6.1	Allgemeines.....	12
6.2	Schlussfolgerungen.....	13

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

1 Ausgangslage

1.1 Postulat Reynard

Auslöser dieses Berichts ist ein von Nationalrat Reynard am 08.12.2016 eingereichtes Postulat 16.3961 «Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen».

Mit diesem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, *«Möglichkeiten zu prüfen, wie Daten über Diskriminierungen im Bereich LGBTI und im selben Rahmen ebenfalls Daten über Mehrfachdiskriminierungen gesammelt werden können»*.

Das Postulat wird folgendermassen begründet: *«Mehrfachdiskriminierung entsteht bei der Kombination oder Überschneidung verschiedener Diskriminierungen, die auf unterschiedlichen Kriterien wie Alter, Geschlecht, Religion, Staatsangehörigkeit, sexuelle Orientierung oder Hautfarbe beruhen. Die Kombination oder Überschneidung mehrerer Merkmale macht Personen, die Opfer solcher Diskriminierungen werden, umso verletzlicher. Die Mehrfachdiskriminierung wird von den rechtsanwendenden Behörden, den Staatsanwaltschaften oder den öffentlichen Einrichtungen für die Bekämpfung von Diskriminierung nur marginal behandelt. Diese Instanzen sind augenscheinlich nicht ausreichend für diese Problematik sensibilisiert. Der Grad der Sensibilisierung hängt in der Regel jedoch von den zur Verfügung stehenden Daten über Diskriminierung ab. Über diesen Mangel hinaus ist erwiesen, dass ein flagranter Mangel besteht an Daten über Diskriminierung im Bereich LGBTI. In seinem Bericht vom 25. Mai 2016 in Erfüllung des Postulates Naef 12.3543 und in seiner Antwort auf die Interpellation 16.3679 anerkennt der Bundesrat diesen Mangel, den es zu beheben gilt. Somit könnten aktuelle Daten zu Diskriminierungsfällen im Bereich LGBTI gesammelt und könnte gleichzeitig bestehende Mehrfachdiskriminierung untersucht werden. Mit der Erhebung solcher Daten könnte die Sensibilisierung der rechtsanwendenden Behörden gefördert werden, und es wäre ein erster Schritt getan, um die Mängel, die in der Schweiz bei der Bekämpfung von Diskriminierung bestehen und die vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) im Bericht vom Juni 2015 aufgezeigt wurden, zu beheben.»*

Der Bundesrat beantragte am 22.02.2017 die Annahme des Postulats, da er bereits in seinem [Bericht zum Schutz vor Diskriminierung](#) vom 25.05.2016 (in Erfüllung des 12.3543 [Po. Naef](#)) ausdrücklich zugesagt hatte, dass er prüfen werde, ob und, wenn ja, wie Daten zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, erhoben werden könnten.

Der Nationalrat nahm das Postulat am 01.06.2017 an.

1.2 Auftrag an das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte

Bereits im Frühjahr 2017 wurde das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), basierend auf dem oben erwähnten Bericht des Bundesrates zum Postulat Naef, beauftragt, eine Machbarkeitsstudie über die Möglichkeit der Datenbeschaffung im LGBTI-Bereich und zu Mehrfachdiskriminierungen zu erstellen. Aufgrund personeller Veränderungen beim Interdisziplinären Zentrum für Geschlechterforschung (IZFG) der Universität Bern, das

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

sich für diesen SKMR-Auftrag interessierte¹, konnte das Projekt allerdings erst drei Jahre später in Angriff genommen werden.

Das SKMR hat dem BJ seine Ergebnisse mit Bericht vom 30.11.2020 «Mehrfachdiskriminierung von LGBTI-Personen. Eine Machbarkeitsstudie zur Datenerhebung» eingereicht.

<https://object.gever.admin.ch/web/?ObjectToOpenID=%24ActaNo-vaDocument%7c09E4E32B-39F4-46EB-88FA-822C144787B9&TenantID=161>

2 Ergebnisse der Machbarkeitsstudie

2.1 Ziel der Machbarkeitsstudie

Das Ziel der Machbarkeitsstudie war es, die Datenerhebungsmöglichkeiten zu Diskriminierungen und spezifisch zu Mehrfachdiskriminierungen von LGBTI-Personen zu prüfen sowie Vor- und Nachteile verschiedener Methoden zur Gewinnung weiterer Daten aufzuzeigen. Dafür gingen die Verfasserinnen der Studie von folgenden zwei Fragestellungen aus:

- Inwiefern gibt es in der Schweiz bereits Projekte und Strategien, Diskriminierungen von LGBTI-Personen zu erfassen und zu analysieren?
- Wie kann die Datenlage in der Schweiz verbessert werden? Welche Methoden kommen in Frage, um Daten zu Mehrfachdiskriminierung von LGBTI-Personen zu erheben, was ist deren Nutzen, und welches sind deren Vor- und Nachteile?

Die Verfasserinnen untersuchten dafür, ob es bereits Bestrebungen zur Erfassung von Mehrfachdiskriminierung von LGBTI-Personen in der Schweiz gibt. Sie zeigten die Komplexität von Mehrfachdiskriminierung und die daraus resultierenden Herausforderungen für die Datenerhebung auf. Sie überprüften verschiedene Methoden zur Datenerhebung und überlegten sich, wie die Datenlage verbessert werden könnte. Sie zogen internationale Standards und Strategien zum Vergleich bei und führten telefonisch sowie per Videokonferenz Befragungen von Fachpersonen aus Beratungsorganisationen und aus der Sozial- und der Rechtswissenschaft durch.

2.2 Herausforderungen der Datenerhebung

Bisher liegen nur sehr wenige Daten und Forschungsergebnisse zur Mehrfachdiskriminierung in der Schweiz vor. Wie bereits im Bericht zum Schutz vor Diskriminierung festgehalten wurde, gibt es auch zu den einzelnen Diskriminierungsarten keine genügenden Daten. Daten fehlen insbesondere im LGBTI-Bereich.²

Zu den Herausforderungen der Datenerhebungen gehört, dass Diskriminierungen von LGBTI-Personen³ in *unterschiedlichen Formen* vorkommen (direkte, indirekte, strukturelle, institutionelle Diskriminierungen) und *unterschiedlich wirken* können (aufgrund von zugeschriebenen Merkmalen, die von den betroffenen Personen jedoch als nichtzutreffend wahrgenommen werden). Zudem gibt es *verschiedene Lebensbereiche*, in denen Diskriminierungen von

¹ Das Thema Mehrfachdiskriminierung gehört zu den Problemstellungen des Themenbereichs Geschlechterpolitik, der vom Interdisziplinären Zentrum für Geschlechterforschung der Universität Bern (IZGF) betreut wird: <https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/geschlechterpolitik/index.html>: «Umgang mit Mehrfachdiskriminierung und indirekter Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bzw. der sexuellen Orientierung».

² Bericht des Bundesrates vom 25.05.20216 zum Schutz vor Diskriminierung, Ziff. 4.3.5.

³ Das englische Akronym LGBTI bedeutet lesbian, gay, bisexual, trans und inter. Es meint mit L, G und B Ausdrucksformen der sexuellen Orientierung, mit T Personen, deren Geschlechtsidentität nicht mit dem Geschlecht übereinstimmt, welches ihnen bei der Geburt zugewiesen wurde, und mit I Menschen mit einer Geschlechtsvariante (Körper mit biologischen Merkmalen, die den binären Kategorien von «weiblichen» und «männlichen» Körpern nicht oder nur teilweise entsprechen). Im Bericht wird punktuell auf weitere Varianten dieses Akronyms Bezug genommen.

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

LGBTI-Personen vorkommen können (Arbeitsplatz, Schule, öffentlicher Verkehr, privater Lebensraum).

Ein weiteres Problem stellt die *Kategorisierung* bei der Datenerhebung dar. Die Kategorienbildung ist zwar für eine standardisierte, quantitative Datenerhebung unerlässlich. Es besteht aber die Gefahr der allfällig diskriminierenden Stereotypisierung und der Vereinfachung. Dennoch braucht es statistische Daten, um das Ausmass der Diskriminierung von LGBTI-Personen und ihrer möglichen Mehrfachdiskriminierung sicht- und nachweisbar zu machen.

Daten über Diskriminierungen von LGBTI-Personen und über Mehrfachdiskriminierungen in diesem Bereich zu erheben, ist auch deshalb sehr komplex, weil dieses Thema in der Öffentlichkeit zu wenig wahrgenommen wird und deswegen die nötige Sensibilisierung dafür fehlt.

Eine Mehrfachdiskriminierung⁴ liegt vor, wenn eine Person gleichzeitig aufgrund mehrerer zugleich wirkender Merkmale (z.B. Geschlechtsidentität, sexuelle Orientierung, Alter, Hautfarbe, Religion) ungleich behandelt, respektive diskriminiert wird. LGBTI-Personen können aufgrund eines dieser Merkmale (sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsvariante) von Mehrfachdiskriminierung betroffen sein, wenn sie daneben noch aufgrund eines oder mehrerer zusätzlicher Merkmale (z.B. Alter, Herkunft, Hautfarbe, Sprache, Geschlecht, Religion) diskriminiert werden. LGBTI-Personen sind besonders anfällig, diskriminierend behandelt zu werden, weil sie gleichzeitig «mehrfach» diskriminiert werden können.

Sowohl in der Rechtsetzung als auch in der Rechtsanwendung liegt der Fokus in der Regel auf einem einzelnen Diskriminierungsmerkmal. So steht beispielsweise beim Gleichstellungsgesetz⁵ das Merkmal des (binären) Geschlechts im Vordergrund und beim Behindertengleichstellungsgesetz⁶ die Besonderheit dieser entsprechenden Diskriminierungsart. Beratungsstellen und Organisationen sind normalerweise auf eine Diskriminierungsart fokussiert und haben entsprechendes Know-how dazu aufgebaut. Mehrfachdiskriminierung als eigentlicher Tatbestand wird kaum beachtet, obwohl in der Realität Diskriminierungen nicht immer nur auf einen einzigen Grund zurückzuführen sind.

Zu Mehrfachdiskriminierung gibt es in der Schweiz bisher kaum Daten. Um das Phänomen der Mehrfachdiskriminierung besser verstehen zu können und diejenigen Stellen, die sich mit Diskriminierung auseinandersetzen, für das Problem der Mehrfachdiskriminierung sensibilisieren zu können, braucht es aber entsprechende Daten. Nur wenn die Situation mehrfach diskriminierter Personen aufgrund von ausgewerteten Daten sichtbar gemacht werden kann, können mehrfach diskriminierte Personen besser geschützt werden.

2.3 Möglichkeiten zur Datenerhebung

2.3.1 Standardisierte Befragungen

Mit standardisierten Befragungen können *quantitative Daten* erhoben werden. Dabei steht die subjektive Komponente im Vordergrund, ob und wie eine Person eine bestimmte Diskriminierung erlebt. Die Befragungen können schriftlich, telefonisch, per Interview (vor Ort oder online) durchgeführt werden.

⁴ Mehrfachdiskriminierung wird vorliegend als Oberbegriff verwendet. Die Einteilung in «additive Diskriminierung», «verstärkende Diskriminierung» und «intersektionelle Diskriminierung» ist für die gesellschaftliche Wirklichkeit nicht entscheidend, vgl. Machbarkeitsstudie Ziff. II 1.

⁵ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG), SR 151.1

⁶ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen (BehiG), SR 151.3

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

Standardisierte Befragungen können wichtige Angaben zur individuellen Betroffenheit, zu Reaktionen, psychologischen Folgen und Bewältigungsstrategien liefern.⁷ Die Fragebogen müssen jedoch sehr präzise ausgestaltet sein, damit die Befragten darin erlebte Mehrfachdiskriminierung überhaupt sichtbar machen können. Dies wiederum setzt voraus, dass das Phänomen Mehrfachdiskriminierung bekannt ist und von anderen Tatbeständen wie beispielsweise Beschimpfungen, Beleidigungen oder körperliche Gewalt, die keinen Bezug zur Diskriminierung haben, abgegrenzt werden kann. Zudem ist nicht jede subjektive Diskriminierungserfahrung tatsächlich als Diskriminierung zu bewerten und umgekehrt wird nicht jede tatsächliche Diskriminierung von den Betroffenen als solche wahrgenommen. Aus diesem Grunde ist es sehr schwierig, mit einer standardisierten Befragung das komplexe Phänomen der Mehrfachdiskriminierung zu erheben. Der Vorteil von standardisierten Befragungen liegt vor allem darin, dass mit relativ geringem Aufwand sehr viele Menschen befragt werden können.

In der Schweiz sind bis anhin keine Umfragen zu Mehrfachdiskriminierung allgemein oder zu Mehrfachdiskriminierung von LGBTI-Personen durchgeführt worden. Es gibt jedoch zwei *repräsentative Umfragen*, in denen regelmässig Diskriminierungserfahrungen in der Gesamtbevölkerung erhoben werden:

- *Zusammenleben in der Schweiz*: Mit dieser Erhebung werden seit 2016⁸ alle zwei Jahre Daten zum Zusammenleben von verschiedenen Bevölkerungsgruppen in der Schweiz und zu den Herausforderungen, die sich daraus ergeben, gesammelt. Dabei wird auch nach erlebter Diskriminierung, den Diskriminierungsgründen und den Situationen gefragt, in denen die Diskriminierung erlebt wurde. Analysen zu Diskriminierungen von LGBTI-Personen sind jedoch nur sehr beschränkt möglich, weil nur die sexuelle Orientierung als Diskriminierungsgrund in Bezug auf das Geschlecht angegeben werden kann. Das Phänomen der Mehrfachdiskriminierung kann erfasst werden, weil weitere Diskriminierungsgründe (Alter, Nationalität, Religion, Behinderung, usw.) angegeben werden können. In den veröffentlichten Ergebnissen wird die Anzahl der Gründe, welche die Personen nennen, angegeben. Im Durchschnitt wurden im Zeitraum zwischen 2016 und 2020 zwei Gründe für Diskriminierung angegeben. Allerdings ist die Stichprobe zu klein, um Informationen über Personen zu erhalten, die mehrere Gründe nennen.
- *Schweizerische Gesundheitsbefragung*: Diese gesamtschweizerische Erhebung, die seit 1992 alle fünf Jahre durchgeführt wird, liefert Informationen über den Gesundheitszustand der Bevölkerung, Krankheitsfolgen, die Inanspruchnahme des Gesundheitswesens. Gefragt wird unter anderem, ob in den letzten 12 Monaten eine Benachteiligung am Arbeitsplatz erlebt wurde und aus welchem Grund. Diskriminierungserfahrungen aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität werden jedoch nicht abgefragt. Deshalb sind derzeit auch keine Untersuchungen zu Mehrfachdiskriminierung von LGBTI-Personen möglich.

Beim *Swiss LGBTIQ+Survey* handelt es sich um eine Umfrage, die 2019 zum ersten Mal durchgeführt wurde. Sie war die erste grössere Studie, welche LGBTIQ-Personen in der Schweiz im Fokus hatte⁹. Mit einer standardisierten Umfrage wurden Akzeptanz, Diskriminierung und strukturelle Ungleichheit von LGBTIQ-Personen abgefragt. Dennoch wird die Studie von den Autorinnen und Autoren nicht als repräsentativ für die gesamte Schweizer Bevölkerung angesehen.

⁷ Machbarkeitsstudie Ziff. IV 1.2

⁸ Mit der Pilot-Umfrage des BFS sind Daten über Diskriminierungserfahrungen seit 2010 vorhanden.

⁹ Die Umfrage wurde in den Jahren 2020 und 2021 unter dem Namen «Swiss LGBTIQ+Panel» wiederholt und soll auch künftig jährlich durchgeführt werden: swiss-lgbtqi-panel.ch.

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

2.3.2 Sozioökonomische Statistiken

Mit sozioökonomischen Statistiken werden quantitative Daten mit regelmässigen Befragungen von Personen, Haushalten und Unternehmen erhoben. Damit bieten sie die Möglichkeit, verschiedene Gruppen aufgrund von bestimmten Merkmalen zu untersuchen. Es können Ungleichheitsstrukturen in der Bevölkerung bestimmt und der Einfluss verschiedener Faktoren aufgezeigt werden. Es können strukturelle Diskriminierung und Ungleichheitsstrukturen sichtbar gemacht werden.

Allerdings ist die Aussagekraft von sozioökonomischen Statistiken in Bezug auf das Phänomen der Mehrfachdiskriminierung nicht sehr gross. Fälle von Mehrfachdiskriminierung wirken sich in der Regel nicht auf den sozioökonomischen Status einer Person aus und werden deshalb in den betreffenden Statistiken auch nicht sichtbar. Zudem sind LGBTI-Personen in den meisten öffentlichen Statistiken nicht identifizierbar, weil die entsprechenden Merkmale nicht erhoben werden.

Zu den sozioökonomischen Studien gehören die *Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE)* und die *Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)*. Die Merkmale von LGBTI-Personen werden jedoch bei keiner dieser Studien erfasst.

2.3.3 Erfassung von Beschwerden zu Mehrfachdiskriminierung

Die Daten, die aufgrund von Beschwerden erhoben werden, beruhen auf der subjektiven Wahrnehmung der Betroffenen, solange kein rechtskräftiges Urteil vorliegt. Solche Beschwerdedaten können von anonymen Online-Meldeportalen oder von Beratungsstatistiken der Fachstellen und Nichtregierungsorganisationen stammen. Der Vorteil einer solchen Statistik liegt darin, dass die Daten sehr niederschwellig und einfach erhoben werden können und deshalb in grösserer Zahl vorhanden sind als in Justizstatistiken.¹⁰ Allerdings ist auch eine online-Meldung oder das Einholen einer Beratung mit Aufwand verbunden, weshalb nicht alle Fälle in diesen Statistiken sichtbar werden. Zudem fehlt sowohl seitens der Betroffenen als auch seitens der Beratenden oftmals die Sensibilität für Mehrfachdiskriminierung, so dass wahrscheinlich zahlreiche Mehrfachdiskriminierungsfälle unerkannt bleiben.

Im Jahr 2016 hat Pink Cross zusammen mit verschiedenen Partnerorganisationen die *LGBT+Helpline* aufgeschaltet, bei der homo-, bi- und transphob motivierte Vorfälle gemeldet werden können. Solche Vorfälle können mit einem standardisierten Meldeformular selber eingegeben werden. Auch Mehrfachdiskriminierung wird abgefragt. Im Jahr 2020 wurden 61 LGBTQ-feindliche Angriffe und Diskriminierungen erfasst.¹¹ Es wird aber von einer sehr hohen Dunkelziffer ausgegangen.

2.3.4 Polizei- und Justizstatistiken

Polizei- und Justizstatistiken enthalten Daten von Meldungen wegen Diskriminierungsvorfällen, die von der Polizei erfasst werden, die vor Gericht gebracht werden und die gerichtlich als Diskriminierung qualifiziert wurden. Sie stellen eine wichtige und objektive Datenquelle

¹⁰ Im Jahr 2018 wurden nur 19 Prozent der Fälle, die bei der LGBT+Helpline gemeldet wurden, auch polizeilich erfasst. Diese Zahl erhöhte sich im Jahr 2020 leicht (19.6 %).

¹¹ Bericht vom 17.05.2021 über das Monitoring LGBTQ-feindlicher Diskriminierung und Gewalt in der Schweiz: [hatecrime-bericht_2021.pdf](https://pinkcross.ch/hatecrime-bericht-2021.pdf) (pinkcross.ch).

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

zum Nachweis von Diskriminierung und Mehrfachdiskriminierung dar. Allerdings ist ihre Aussagekraft sehr beschränkt, da aus verschiedenen Gründen¹² nur wenige Fälle wegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität zur Anzeige gebracht und ans Gericht gezogen werden.

Zu diesen Statistiken zählen die *Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)* und die *Strafurteilsstatistik (SUS)*. In Zusammenarbeit mit den Kantonen prüft der Bund Möglichkeiten zur Verbesserung statistischer Datengrundlagen in Form einer effizienten, einheitlichen und für alle Kantone verbindlichen Datenerfassung von «hate crimes» aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen. Zu diesem Zweck hat das fedpol dem Bundesamt für Statistik (BFS) im Jahr 2020 neue RIPOL-Codes für Artikel 261^{bis} StGB zur Verfügung gestellt. Dies wird es dem BFS ermöglichen, erste Ergebnisse zu veröffentlichen, sobald die Qualität der Daten ausreichend hoch ist und alle Kantone in der Lage sind, die Daten einheitlich zu liefern. Diskriminierende Handlungen, die sich gegen Inter- oder Transmenschen richten, werden allerdings nicht registriert. Auch Analysen zu Mehrfachdiskriminierungen sind nicht möglich. Dasselbe gilt für auch die SUS.

In der *Datenbank «Entscheide nach Gleichstellungsgesetz»*, in der Fälle zum Gleichstellungsgesetz aus den Deutschschweizer Kantonen gesammelt werden, sind zurzeit 16 Fälle enthalten, welche die sexuelle Orientierung oder die Geschlechtsidentität betreffen.

2.3.5 Qualitative Studien

Qualitative Studien beinhalten gegenüber quantitativen Studien relativ kleine Datensätze, die aufgrund von Interviews, Fallbeispielen und Diskussionen zustandekommen. Es werden die subjektiven Sichtweisen erfasst (Erfahrungen von Opfern, Denkmuster und Beweggründe von Tätern). Die Erhebung von qualitativen Daten ist allerdings sehr aufwändig und zeitintensiv, nicht nur in Bezug auf die Zusammenstellung der Fragen und Interviews, sondern auch in Bezug auf die Suche nach geeigneten Gesprächsteilnehmenden. Die relativ kleinen Datensätze verhindern eine Repräsentativität der Studienergebnisse.

In der Schweiz gibt es bis heute keine umfassenden qualitativen Studien zu LGBTI-Diskriminierung und Mehrfachdiskriminierung.

2.4 Fazit der Machbarkeitsstudie und Empfehlungen

Die Machbarkeitsstudie hat fünf Methoden zur Erhebung von Daten zu Diskriminierungen und Mehrfachdiskriminierungen von LGBTI-Personen vorgestellt und die jeweiligen Stärken und Schwächen hervorgehoben.

Es zeigt sich, dass in Bezug auf die Erfassung von (Mehrfach-) Diskriminierungen von LGBTI-Personen keine der vorgestellten Methoden für sich alleine zielführend ist. Erschwerend kommt hinzu, dass das Phänomen der Mehrfachdiskriminierung sehr komplex ist und sowohl von den Betroffenen als auch von den Beratungsstellen und den rechtsanwendenden Behörden schwierig zu verstehen ist.

Die Autorinnen der Machbarkeitsstudie empfehlen deshalb,

- verschiedene Erhebungsmethoden miteinander zu *kombinieren*,
- dabei Herangehensweisen und Methoden *verschiedener Disziplinen* heranzuziehen,
- *partizipative Forschungsmethoden* einzubeziehen und

¹² Zu den Gründen zählen: fehlendes Erkennen von Diskriminierung, bewusster Verzicht auf Anzeige, verfahrensrechtliche Hürden.

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

- die *Expertise von Betroffenen und Beratenden* in den Forschungsprozess einfließen zu lassen.

Sie sind der Meinung, dass einzelne Datenquellen ergänzt und verbessert werden könnten, um Mehrfachdiskriminierung zu erfassen. Dies könnte beispielsweise mit grösseren Umfragen und der Dokumentation von Beschwerdedaten erfolgen. Daneben bedürfte es jedoch zusätzlicher Forschung, um das komplexe Phänomen der Mehrfachdiskriminierung besser zu verstehen und einzuschätzen. Die Festlegung der Forschungsfragen sei schliesslich entscheidend für die Bestimmung, welche Art von Daten erforderlich sind, «welche Methoden angewandt werden sollen und wie diese pragmatisch, kohärent und synergetisch unter einem «multi-method» und «multi-disciplinary» Ansatz kombiniert werden können»¹³.

3 Beispiele von Studien und Strategien aus der EU, Deutschland, Österreich und Spanien

In der EU hat die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) im Jahr 2010 eine Studie zu Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Identität und Gender-Identität durchgeführt, die im Jahr 2015 aktualisiert wurde.¹⁴ Dafür wurden Daten zu Hasskriminalität und Diskriminierung gegenüber Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transpersonen erhoben. Dabei wurden auch Mehrfachdiskriminierungen von LGBTI-Personen untersucht mit Fokus auf Behinderung, ethnische Minderheit, Alter. Eine erneute Umfrage der FRA fand im Jahr 2019 statt.¹⁵

Die EU-Kommission hat im November 2020 eine «Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025» verabschiedet.¹⁶ Mit dieser ersten LGBTIQ-Strategie setzt sich die Kommission mit den Ungleichheiten und Herausforderungen auseinander, mit denen LGBTIQ-Personen konfrontiert sind. Dabei richtet sie besonderes Augenmerk auf die Vielfalt der Bedürfnisse der LGBTIQ-Personen und auf die schutzbedürftigsten Personen, einschliesslich derjenigen, die intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind, sowie auf trans-, nichtbinäre und intersexuelle Personen, die zu den am wenigsten akzeptierten Gruppen in der Gesellschaft gehören und die allgemein stärker diskriminiert werden und mehr Gewalt ausgesetzt sind, als die anderen Angehörigen der LGBTI-Gemeinschaften. Die Strategie basiert auf vier Säulen: Bekämpfung der Diskriminierung von LGBTIQ-Personen, Gewährleistung der Sicherheit von LGBTIQ-Personen, Aufbau von Gesellschaften, die LGBTIQ einschliessen, und Führungsrolle bei der Forderung nach der Gleichstellung von LGBTIQ in der ganzen Welt. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, eigene Aktionspläne für die Gleichstellung von LGBTIQ zu entwickeln, um diese Personen besser vor Diskriminierung zu schützen und Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von LGBTIQ in Bereichen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, zu treffen. Die Europäische Kommission wird die Umsetzung der in der Strategie dargelegten Massnahmen regelmässig überwachen und 2023 eine Halbzeitüberprüfung vorlegen.

¹³ Machbarkeitsstudie, S 26.

¹⁴ «Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität sowie der Geschlechtsmerkmale in der EU – Vergleichende rechtliche Analyse – Aktualisierung 2015.

¹⁵ [A long way to go for LGBTI equality | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#) (EU-LGBTI II – Ein weiter Weg bis zur Gleichstellung von LGBTI), 14. Mai 2020.

¹⁶ Mitteilung der Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025: [imf-name_11022054.pdf \(parlament.gv.at\)](#).

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

Deutschland führt Statistiken über Straf- und Gewalttaten im Bereich Hasskriminalität.¹⁷ Seit Anfang 2020 ist das Unterthema „Geschlecht / sexuelle Identität“ aufgenommen worden. Zu Diskriminierungserfahrungen von LGBTI-Personen gibt es eine etwas ältere Studie «Gewalt- und (Mehrfach-) Diskriminierungserfahrung von lesbischen, bisexuellen Frauen und Transmenschen»¹⁸, die auf einer standardisierten Umfrage und einzelnen qualitativen Interviews sowie Fokusgruppendifkussionen mit Betroffenen basiert. Da der Fragebogen aufgrund der vielen Wahlmöglichkeiten sehr komplex war, haben jedoch viele Teilnehmende die Umfrage abgebrochen oder den Fragebogen nicht vollständig ausgefüllt. Eine etwas neuere Studie von 2018 über «Diskriminierungserfahrung anhand der sexuellen Identität»¹⁹, wurde im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes durchgeführt. Diese basierte auf einer nicht-repräsentativen standardisierten Umfrage bei Betroffenen, einer repräsentativen standardisierten Befragung in der deutschsprachigen Bevölkerung sowie auf Beschwerdedaten der Antidiskriminierungsstelle zu Diskriminierungserfahrungen aufgrund der sexuellen Identität. Zur Vertiefung der quantitativen Ergebnisse wurden zudem qualitative Interviews mit Betroffenen und Fachpersonen geführt.

In Österreich wurde im Auftrag der Wiener Antidiskriminierungsstelle für gleichgeschlechtliche und transgener Lebensweisen (WASt) eine Befragung durchgeführt, bei welcher der Fragebogen von Forscherinnen und Forschern aus der lesbischen, schwulen, transgener Community in Zusammenarbeit mit der WASt ausgearbeitet wurde.²⁰ An der Befragung zu Lebensbedingungen in Wien, Outing, Diskriminierungserfahrungen, Gesundheit und der Zufriedenheit mit den Angeboten der Stadt beteiligten sich 3161 Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Rund ein Drittel der Befragten haben laut der Studie von 2015 in den vergangenen 12 Monaten Gewalt oder / und Diskriminierung erlebt. Der Studie zufolge liegt die Anzeigenquote von Betroffenen bei ca. 1%. Derzeit wird in Österreich über eine Verbesserung der Erfassung, Auswertung und Veröffentlichung von entsprechenden Daten debattiert. Insbesondere sollen hassmotivierte Übergriffe aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung erfasst werden.

Eine spanische Studie²¹ aus dem Jahr 2017 geht auf Mehrfachdiskriminierung und ihre Messung aufgrund von Erhebungsmethoden aus. In dieser Studie wurden die Auswirkungen von verschiedenen Erhebungsarten miteinander verglichen, unter anderem die «Face-to Face»-Erhebung und die Erhebung mit Fragebögen. Dabei wurde festgestellt, dass das Selbstausfüllen von Fragebögen die Angabe von diskriminierenden Einstellungen und persönlichen Diskriminierungserfahrungen begünstigt. Zudem wurden Wahrnehmungen und Erfahrungen von Diskriminierung häufiger von Befragten mit hohem Bildungsgrad angegeben.

4 Kantonale und kommunale Entwicklungen

Im Jahr 2019 wurden am internationalen Tag gegen Homo- und Transphobie (17. Mai) unter der Koordination der Dachverbände der Schwulen-, Lesben- und Transorganisationen in 13 Kantonen Vorstösse zur Erfassung von Hass-Delikten gegenüber LGBTI-Personen eingereicht. So führt nun z.B. der Kanton Freiburg seit dem Jahr 2020 eine Statistik über Hass-

¹⁷ [pmk-2020-hasskriminalitaet.pdf;jsessionid=2AF29544F5E9F78B9439D1A31EE20DE0.1_cid287 \(bund.de\)](#)

¹⁸ Lesmigras, «...Nicht so greifbar und doch real». Eine quantitative und qualitative Studie zu Gewalt- und (Mehrfach-) Diskriminierungserfahrungen von lesbischen, bisexuellen Frauen und Trans in Deutschland, 2012, Berlin, Antigewalt- und Antidiskriminierungsbereich der Lesbenberatung Berlin.

¹⁹ Kalkum Dorina/Otto Magdalena, Diskriminierungserfahrungen in Deutschland anhand der sexuellen Identität. Ergebnisse einer quantitativen Betroffenenbefragung und qualitative Interviews, 2017, Berlin.

²⁰ 2015: «Queer in Wien - Lebenssituation von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgender-Personen und Intersexuellen (LGBTIs)».

²¹ D'Ancona, Angeles Cea (2017) Measuring multiple discrimination through a survey-based Methodology, Social Science Research, Departamento de Sociología IV, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0049089X1630610X>. Vgl. auch M^o Angeles Cea D'Ancona, Miguel S Valles Martínez, Multiple Discrimination: From Perceptions and Experiences to Proposals for Anti-Discrimination Policies, 2020.

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

Delikte. Im Kanton Wallis wurde hingegen kürzlich ein Postulat abgelehnt, das von der Walliser Polizei verlangte, Statistiken über die von LGBTIQ+-Personen erlittene Gewalt zu führen.

Auf kommunaler Ebene erfasst die Stadtpolizei Zürich seit Januar 2021, wenn jemand in Zürich wegen seiner sexuellen Orientierung angegriffen wird. Durch die statistische Erfassung von Hass-Delikten sollen wertvolle Anhaltspunkte dafür erlangt werden, wie gegen homo- und transphobe Gewalt im öffentlichen Raum vorgegangen werden kann. Bis Ende April 2021 kam es zu zwei Dutzend Hass-Delikten. Die Hälfte davon betraf Homosexuelle.

Im Kanton Wallis zeigt ein Bericht von 2021, dass LGBTI-Personen insgesamt weniger gesund sind als der Rest der Bevölkerung.²² Deshalb plant die Walliser Regierung eine Kampagne gegen Homophobie und Transphobie sowie eine neue 50%-Stelle im kantonalen Amt für Gleichstellung und Familie, die sich dem LGBTI-Thema widmen soll. Solche Stellen gibt es bereits in den Kantonen Genf und Waadt. Im Kanton Basel-Stadt wird derzeit darüber diskutiert.

Im Kanton Waadt wurde Anfang 2022 eine Motion abgelehnt, mit der die kantonale Verfassung mit einem Diskriminierungsverbot aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität ergänzt werden sollte.

Für die erste Hälfte 2022 plant die Konferenz der kantonalen Polizeibehörden mit der Universität St. Gallen eine gross angelegte Umfrage. Die ursprüngliche Planung hätte eine Umfrage bezüglich «Hate Crimes» vorgesehen. Es musste aber festgestellt werden, dass dies nicht zielführend ist. Um repräsentative Aussagen machen zu können, müsste eine sehr grosse Gruppe von Personen befragt werden, um verlässliche Aussagen über eine kleinere Gruppe, die von diesem Phänomen betroffen ist, zu erhalten. Dieser Umstand hat die Konferenz der kantonalen Polizeibehörden dazu bewogen, erneut, wie schon 2015, einen umfassenden «crime survey» in Auftrag zu geben, wobei das Phänomen «hate crime» ein wichtiger Schwerpunkt darstellt. An diesem «crime survey» werden alle Kantone teilnehmen.

5 Politische Vorstösse auf Bundesebene

Aufgrund der parlamentarischen Initiative Reynard «Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung» ([13.407](#)) wurde eine Erweiterung der Antirassismus-Strafnorm beschlossen, die seit 1.07.2020 in Kraft ist.

Die [17.3667](#) Motion Quadranti «Statistische Erfassung von "hate crimes" aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen» wurde im März 2020 vom Ständerat abgelehnt.

Mit dem Postulat Marti [19.3064](#) wird ein vergleichender Bericht über die Gesundheit von LGB-Personen verlangt. Der Nationalrat nahm das Postulat am 26.09.2019 an. In seiner Antwort führte der Bundesrat aus, dass er sich der Notwendigkeit einer umfassenderen Untersuchung der gesundheitlichen Situation von LGB-Personen bewusst sei und erklärte sich bereit, einen Bericht zu erarbeiten. Im Jahr 2020 wurde die Hochschule Luzern mit dem Erstellen eines Forschungsberichts beauftragt. Dieser enthält neben einem Literaturreview Auswertungen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung sowie einer im Frühjahr/Sommer 2021

²² Laut der von der Gesundheitsförderung Wallis durchgeführten Analyse sollen zwischen 7000 und 35'000 Personen im Wallis zur betroffenen Bevölkerungsgruppe zählen. Diese Zahl sei jedoch schwer zu schätzen. Aussagekräftiger wären Zahlen zu den erlittenen Übergriffen, auch wenn diese oft nur «die Spitze des Eisbergs» darstellten. Solche Zahlen existieren zurzeit allerdings nicht, da ein entsprechender Vorstoss kürzlich abgelehnt worden ist.

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

durchgeführten online Zusatzbefragung bei LGBT-Personen. Neben verschiedenen gesundheitlichen Themen werden auch Diskriminierungserfahrungen von LGBT-Personen erfasst, insbesondere in der Gesundheitsversorgung. Der Bericht liegt derzeit noch nicht vor.

Mit dem [20.3820](#) Postulat Barrile «Nationaler Aktionsplan gegen LGBTQ-feindliche "hate crimes"» wird der Bundesrat beauftragt, einen nationalen Aktionsplan zur Verminderung LGBTQ-feindlicher Hate Crimes und Gewalt zu erarbeiten. Der Aktionsplan soll Massnahmen zur Unterstützung und zum Schutz der gewaltbetroffenen Personen (inklusive Zugang zu Opferhilfe und Rechtsmitteln), präventive Massnahmen zur Verminderung sowohl von Gewalt als auch von feindlichen Einstellungen gegen lesbische, schwule, bisexuelle, trans und queere Personen beinhalten. Der Bundesrat beantragte am 19.08.2020 die Ablehnung des Postulats, weil die strafrechtlichen Instrumente mit geeigneten Sensibilisierungs-, Präventions-, Interventions- und Monitoring-Massnahmen ergänzt werden müssen. Entsprechend dem schweizerischen föderalistischen, subsidiären System sind diese sinnvollerweise vor allem auf Gemeinde- und Kantonsebene zu ergreifen, damit sie möglichst lebensnah und wirkungsstark ausgestaltet werden können. Bevor ein allfälliger Aktionsplan in Zusammenarbeit mit den involvierten Akteuren ausgearbeitet wird, erachtet der Bundesrat die Klärung der Zuständigkeiten als notwendig. Der Nationalrat hat das Postulat am 01.06.2022 angenommen.

Das [20.3886](#) Postulat Roth «Gewalt an Menschen mit Behinderungen», das der Nationalrat am 25.09.2020 angenommen hat, verlangt einen Bericht, in dem analysiert wird, wie stark Menschen mit Behinderungen von verschiedenen Formen von Gewalt (physische, psychische, sexuelle, soziale, ökonomische und strukturelle) sowie Vernachlässigung und Grenzüberschreitungen betroffen sind. Es soll insbesondere auch aufgezeigt werden, wie die Datenlage dazu verbessert werden kann. Der Bericht des Bundesrates in Erfüllung dieses Postulats ist derzeit in Erarbeitung. Da es kaum Daten über Gewalt gegenüber Menschen mit Behinderungen gibt, wurden das BFS und das EBG bereits auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Perspektive von Menschen mit Behinderungen in die nationale Erhebung zur Prävalenz von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt einzubeziehen, deren Finanzierung und Durchführung derzeit im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz geprüft wird.

Der Bundesrat antwortete auf die [20.3903](#) Interpellation Reynard «Norm gegen die Homophobie. Bemühungen fortsetzen», dass die Kantone und Gemeinden geeignete Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung ergreifen sollen. Zudem sagte der Bundesrat zu, dass er prüfen werde, in welchem Masse und mit welchen Mitteln die Bundesverwaltung eine koordinierende und unterstützende Rolle einnehmen könne, sei dies durch eine Verwaltungsstelle oder eine ausserparlamentarische Kommission. Die Interpellation wurde zwar abgeschrieben, weil der Urheber aus dem Rat ausgeschieden ist. Der Bundesrat hat dem EDI dennoch den Auftrag erteilt, entsprechende Umsetzungsmöglichkeiten zu prüfen (vgl. Massnahme 13 des Aktionsplans 2021-2023 zur [Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030](#) (SNE 2030): Klärung der Zuständigkeit und Koordination des Diskriminierungsschutzes zu LGBTI).

6 Haltung des Bundesrates

6.1 Allgemeines

Um die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie des SKMR zu analysieren, wurde eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eingesetzt. Neben dem federführenden Bundesamt für Justiz waren darin das Bundesamt für Statistik (BFS), das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

mit Behinderungen (EBGB), die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), sowie die Sektion Nachhaltige Entwicklung²³ des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vertreten. Die Arbeitsgruppe setzte sich eingehend mit der Problematik der Datenerhebung zu LGBTI-Diskriminierungen und Mehrfachdiskriminierung auseinander und analysierte die Vorschläge des SKMR.

Der vorliegende Postulatsbericht über die Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenlage zu Diskriminierungen von LGBTI-Personen ist ein Element der Massnahme 14 des Aktionsplans 2021-2023 zur [Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030](#) (SNE 2030), den der Bundesrat am 23.06.2021 verabschiedet hat.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Datenlage zu LGBTI heute tatsächlich sehr dünn ist. Wie die Machbarkeitsstudie aufgezeigt hat, ist die Erhebung von entsprechenden Daten keine einfache Angelegenheit. Personen machen teilweise sehr unterschiedliche (Diskriminierungs-) Erfahrungen. Es gibt unterschiedliche Wahrnehmungen und Selbsteinschätzungen von Diskriminierung. Diese verschiedenen Realitäten müssten bei einer Datenerhebung mitberücksichtigt werden.

Auch das Akronym «LGBTI» stellt für eine Erhebung von entsprechenden Daten eine grosse Herausforderung dar. Die betroffenen Personen sind keine homogene Gruppe. Zudem handelt es sich bei den einzelnen «Kategorien» um zahlenmässig kleine Gruppen. Es wäre deshalb zu überlegen, ob eine gezielte gruppenspezifische Befragung der LGBTI-Personen zu einer Verbesserung der Datenlage führen könnte.

Die Erhebung von Daten zu Mehrfachdiskriminierung ist noch wesentlich komplexer und öffnet ein zusätzliches Feld von Fragen. Gerade im Bereich LGBTI wird das Dunkelfeld relativ gross sein. Um ein Gesamtbild zu erhalten, bräuchte es deshalb sehr zahlreiche Daten.

6.2 Schlussfolgerungen

Das Postulat Reynard beauftragt den Bundesrat «Möglichkeiten zu prüfen, wie Daten über Diskriminierungen im Bereich LGBTI und im selben Rahmen ebenfalls Daten über Mehrfachdiskriminierungen» gesammelt werden können».

Quantitative Bevölkerungsbefragungen eignen sich eher schlecht, um kleine Gruppen abzubilden. Für eine statistisch valide und differenzierte Analyse von (Mehrfach-)Diskriminierungen wäre ein grosser Stichprobenumfang erforderlich, was mit entsprechendem Ressourcenaufwand und Kosten verbunden wäre. Die Gewinnung einer repräsentativen Stichprobe für die LGBTI-Bevölkerung stellt eine grosse Herausforderung dar, weil sie lediglich einen kleinen Prozentsatz der Gesamtbevölkerung ausmacht, die relativ schwierig zu identifizieren und zu erreichen ist und für die es keinen Erhebungsrahmen gibt (die Geschlechtsidentität und die sexuelle Orientierung werden in den Registern nicht erfasst). Zudem ist es kaum möglich, spezifische einzelne besonders vulnerable Gruppen innerhalb der LGBTI-Bevölkerung genauer zu identifizieren.

Die Schweizerische Gesundheitsbefragung beinhaltet zwar Fragen zur sexuellen Orientierung und zur Geschlechteridentität, nicht aber zu Diskriminierungserfahrungen von LGBTI-Personen. Die Erhebung deckt bereits sehr viele Themen im Gesundheitsbereich ab und

²³ Zuständig für die Erarbeitung der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 (SNE 2030) und des dazugehörigen Aktionsplans 2021-2023.

Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen

kann nicht im Umfang erweitert werden, der für die Erfassung des komplexen Phänomens der Mehrfachdiskriminierung erforderlich wäre.

Um die Datenlage zu (Mehrfach-)Diskriminierungen im Bereich LGBTI mit quantitativen Studien zu verbessern, braucht es zuerst qualitative Forschung, um das Phänomen genauer zu untersuchen und allenfalls geeignete Fragestellungen für eine standardisierte Bevölkerungsumfrage zu entwickeln. Die Erhebungen des BFS richten sich jeweils an die Gesamtbevölkerung. Deshalb müssten Frageformulierungen ausgearbeitet werden, die keine Stereotypisierungen und Vereinfachungen von tradierten Vorstellungen reproduzieren und stabilisieren. Dazu müsste auch bestimmt werden, welchen Zwecken die Erhebung von Daten zu LGBTI-Personen dienen soll, bevor geklärt wird, in welcher Form dies geschehen könnte.

Qualitative Studien bieten eine gute Möglichkeit, ein vertieftes Verständnis von Mehrfachdiskriminierung zu erlangen. Mit einer gezielten Fallauswahl (z.B. zu bestimmten Intersektionen) können Erfahrungen und Sichtweisen von Betroffenen in Interviews differenziert erhoben sowie mögliche Lösungsansätze in Fokusgruppen und mit Fachpersonen diskutiert werden. Allerdings können damit keine repräsentativen Ergebnisse zum Ausmass von Mehrfachdiskriminierung in der Schweiz generiert werden.

Forschende haben jederzeit die Möglichkeit, Forschungsprojekte zu Fragen der Diskriminierungen von LGBTI-Personen und/oder zum Phänomen der Mehrfachdiskriminierung von LGBTI-Personen beim Schweizerischen Nationalfonds (SNF) einzureichen. Interessierte Kreise können jeweils im Rahmen von NFP-Prüfunden Themenvorschläge für neue Nationale Forschungsprogramme (NFP) einreichen, die dann in einer Gesamtwürdigung priorisiert werden. Die Fristen und Bedingungen zum Einreichen von NFP-Vorschlägen werden jeweils auf der Homepage des zuständigen Fachamtes (www.sbf.admin.ch) publiziert. Der Bundesrat erachtet die Bottom-up-Prinzipien in der Forschungsförderung als wichtig und sieht keinen Anlass, davon abzurücken.

Bereits heute wird an der Verbesserung der Datenlage zu «hate crimes» gearbeitet. In Zusammenarbeit mit den Kantonen prüft der Bund Möglichkeiten zur Verbesserung statistischer Datengrundlagen in Form einer effizienten, einheitlichen und für alle Kantone verbindlichen Datenerfassung von «hate crimes» aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen. In diesem Sinne hat das fedpol dem BFS neue RIPOL-Codes für Artikel 261^{bis} StGB zur Verfügung gestellt. Sobald die Datenqualität als ausreichend beurteilt wird und die Datenlieferung der Kantone vereinheitlicht ist, kann das BFS im Rahmen der polizeilichen Kriminalstatistik erste Ergebnisse über die Diskriminierung durch Hassverbrechen im Sinne von Artikel 261^{bis} StGB aufgrund der Geschlechterzugehörigkeit oder der sexuellen Orientierung liefern. Eine derartig verbesserte Datenlage zu Diskriminierungen von LGBTI-Personen ist das dritte Element der Massnahme 14 des Aktionsplans 2021-2023 der SNE 2030.

Für den Bundesrat ist es schliesslich wichtig, dass Fragen zum LGBTI-Bereich innerhalb der Bundesverwaltung koordiniert behandelt werden. In diesem Sinne hat er dem EDI den Auftrag erteilt zu prüfen, in welchem Masse und mit welchen Mitteln die Bundesverwaltung eine koordinierende und unterstützende Rolle einnehmen kann. Es handelt sich dabei um Massnahme 13 des Aktionsplans zur SNE 2030. Zunächst wird es darum gehen, die institutionellen Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen sowie die rechtlichen Grundlagen zu klären, um anschliessend Möglichkeiten zu prüfen, in welchem Masse und mit welchen Mitteln die Bundesverwaltung eine unterstützende Rolle einnehmen kann. Die Ergebnisse dieser Auslegeordnung sollen dem Bundesrat bis Ende 2022 unterbreitet werden.