



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

SKMR-Empfehlungen zum Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen: Update zum Stand der Umsetzung

29. November 2022

Bieten Verfassung und Gesetze in der Schweiz einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung? Diese Frage untersuchte die SKMR-Studie «Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen» aus dem Jahr 2016. Im [Synthesebericht](#) dieser Studie machte das SKMR verschiedene Empfehlungen zur Verbesserung des Status quo. Der Bundesrat hat in seinem Bericht [«Recht auf Schutz vor Diskriminierung»](#) vom 25. Mai 2016 zum Synthesebericht und den Empfehlungen Stellung genommen.

Drei Jahre später präsentierte das SKMR eine Bestandesaufnahme: Welche Empfehlungen wurden umgesetzt? Welche weiteren Entwicklungen waren zu beobachten? Die Ausführungen sind thematisch aufgebaut und enthalten neben einer Zusammenfassung der jeweiligen Empfehlungen und der Stellungnahme des Bundesrats einen kurzen Überblick über getroffene Massnahmen oder weitere Entwicklungen, z.B. im Parlament.

Das vorliegende ist das letzte Update dieser Art und beschränkt sich auf die wichtigsten Entwicklungen seit der letzten Aktualisierung vom 19. März 2020. Es erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. **Neue Entwicklungen sind grün markiert.**

Inhaltsverzeichnis

Zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz	2
LGBTI (Homosexuelle, Bisexuelle, Trans- und Intergeschlechtliche Menschen)	2
Rassismusstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB)	5
Ausdehnung des Verbandsklage- bzw. beschwerderechts	6
Reduktion der Verfahrenskosten in Zivilprozessen	7
Beweislasterleichterung	8
Sanktionsmöglichkeiten	8
Aussergerichtliche Streitbeilegung	9
Sensibilisierung aller Beteiligten	9
Ressourcen	10
Daten	11
Aktionsplan «Diskriminierungsverbote»	11
Stärkung des Diskriminierungsschutzes im Gleichstellungsgesetz	12

ZIVILRECHTLICHER DISKRIMINIERUNGSSCHUTZ

Empfehlungen des SKMR

Schaffung eines spezifischen privatrechtlichen Diskriminierungsverbotes mit einer Norm, die die Art. 27ff. des Zivilgesetzbuchs (ZGB) zum Persönlichkeitsschutz ergänzt. Diese soll auf der bundesgerichtlichen Praxis aufbauen bzw. diese ersetzen, soweit keine Praxis besteht. Eine solche Norm würde wesentlich zur Reduzierung der bestehenden Unklarheiten beitragen, alle Beteiligten dafür sensibilisieren, was Diskriminierung zwischen Privaten bedeutet, und damit für Opfer den Zugang zur Justiz erleichtern (Synthesebericht, S. 102).

Position des Bundesrats

Der Bundesrat lehnt diese Empfehlung ab. Zur Begründung führt er aus, dass damit falsche Erwartungen geweckt würden, die auch mit einer detaillierteren Umschreibung des Diskriminierungsschutzes nicht vollständig erfüllt werden könnten. Zudem käme dies einem allgemeinen Diskriminierungsgesetz nahe, das vom Parlament stets abgelehnt worden sei. Schliesslich würden dadurch Unklarheiten in Zusammenhang mit den geltenden Regelungen geschaffen (BR-Bericht, Ziff. 4.2.1, S. 17).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

Bis jetzt nicht umgesetzt.

LGBTI (HOMOSEXUELLE, BISEXUELLE, TRANS- UND INTERGESCHLECHTLICHE MENSCHEN)

Empfehlungen des SKMR

- **Ressourcen:** Schaffung von staatlichen oder staatlich unterstützten Fach-Beratungsstellen für die Anliegen von LGBTI-Menschen, die mit genügenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet sind (Synthesebericht, S. 103f.).
- **Daten:** Bei Diskriminierungen im Bereich LGBTI besteht eine hohe Dunkelziffer. Zudem ist die Situation von Transmenschen weitgehend unbekannt. Deshalb soll geprüft werden, wie die Erhebung diskriminierungsrelevanter Daten systematisiert und verbessert werden kann (Synthesebericht, S. 104).
- **Rechtssetzung:** Die Lage von Transmenschen soll verbessert werden. Insbesondere ist eine einfache Lösung für die Änderung des Geschlechtseintrags im Zivilstandsregister zu finden (Synthesebericht, S. 103, 26).

Position des Bundesrats

- **Ressourcen:** Die Schaffung einer behördlichen Beratungs- und Informationsstelle im Bereich LGBTI hält der Bundesrat aus finanzpolitischen Gründen derzeit nicht für opportun. Er ist jedoch bereit, zu prüfen, wie die juristischen Fachpersonen und Einrichtungen für die Probleme von LGBTI-Menschen sensibilisiert werden können (BR-Bericht, Ziff. 4.3.4, S. 22).

- **Daten:** Der Bundesrat anerkennt, dass es bezüglich Transmenschen und Menschen mit Variationen der Geschlechtsentwicklung praktisch keine Daten zu geben scheint. Er ist bereit, näher zu prüfen, ob und gegebenenfalls, wie entsprechende Daten erhoben werden können (BR-Bericht, Ziff. 4.3.5, S. 23).
- **Rechtsetzung:** Der Bundesrat nimmt Bezug auf verschiedene parlamentarische Vorstösse und Entwicklungen auf internationaler Ebene zur vereinfachten Änderung des rechtlichen Geschlechts. Zudem weist er darauf hin, dass das Bundesamt für Justiz derzeit prüfe, ob für die Änderung des Geschlechts im Zivilstandsregister ein einfaches Verfahren auf Gesetzesstufe eingeführt werden soll (BR-Bericht, Ziff. 4.3.7, S. 24f).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

- **Ressourcen:** Bis jetzt nicht umgesetzt
- **Daten:**
 - Der Ständerat hat die [Motion Quadranti 17.3667](#) «Statistische Erfassung von <hate crimes> aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und Geschlechtsmerkmalen» am 10.3.2020 behandelt und mit 21 zu 18 Stimmen (1 Enthaltung) abgelehnt.
 - Am 26.9.2019 hat der Nationalrat die Motion mit 97 zu 94 Stimmen angenommen. Durch die im Vorstoss geforderte Datenerhebung soll festgestellt werden, ob in der Schweiz in Bezug auf <hate crimes> gegenüber LGBTI-Personen in der Praxis ein Problem besteht. Das Bundesamt für Statistik soll eine Form finden, welche die Erfassung von derartigen <hate crimes> ohne grossen Aufwand erlaubt. Am 31.1.2020 hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates die Motion vorberaten und dem Ständerat mit 6 zu 3 Stimmen bei einer Enthaltung beantragt, den Vorstoss anzunehmen.
 - Bis jetzt nicht umgesetzt
- **Rechtssetzung:**
 - Erleichterte Änderung des Namens und Geschlechtseintrags für Transmenschen und Menschen mit Variationen der Geschlechtsentwicklung:
 - In seiner Sitzung vom 27.10.2021 setzte der Bundesrat die Änderung des Zivilgesetzbuches auf den 1.1.2022 in Kraft. Seither können betroffene Personen ihr eingetragenes Geschlecht und ihren Vornamen mittels einer Erklärung gegenüber dem Zivilstandsamt ändern. Weiterhin kann nur das weibliche oder männliche Geschlecht eingetragen werden. Bei Personen unter 16 Jahren ist die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung notwendig.
 - Am 12.12.2020 nahmen in den Schlussabstimmungen der Ständerat mit 33 gegen 6 Stimmen (3 Enthaltungen) und der Nationalrat mit 128 gegen 54 Stimmen (13 Enthaltungen) den Gesetzesentwurf an. Davor war es zu mehreren Differenzbereinigungen zwischen beiden Räten gekommen.
 - An seiner Sitzung vom 6.12.2019 hat der Bundesrat die Vernehmlassungsergebnisse zur Änderung des Zivilgesetzbuchs zur Kenntnis genommen und die Botschaft zuhanden des Parlaments verabschiedet. Danach sollen Menschen mit Transidentität oder einer Variante der Geschlechtsentwicklung ihr Geschlecht und ihren Vornamen im Personenstandsregister künftig unbürokratisch ändern können.
 - Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 23.5.2018 eine [Änderung des Zivilgesetzbuchs in die Vernehmlassung](#) geschickt. Danach sollen Transmenschen und Menschen mit Variatio-

nen der Geschlechtsentwicklung ihr Geschlecht und ihren Vornamen im Personenstandsregister künftig unbürokratisch ändern können: Eine Erklärung gegenüber dem Zivilstandsamt reicht aus, eine vorgängige medizinische Untersuchung ist nicht notwendig. Gemäss den [Jahreszielen des Bundesrats 2019](#) soll die entsprechende Botschaft zur Änderung des ZGB bis Ende 2019 verabschiedet sein.

- **Weitere Entwicklungen:**

- Einführung eines dritten Geschlechts im Personenstandsregister:
 - Ein Fall zur Anerkennung eines non-binären Geschlechts ist zurzeit vor dem Bundesgericht pendent (5A_391/2021) (Stand 15. November 2022). Das Obergericht des Kantons Aargau hiess in einem [Urteil vom 29. März 2021](#) eine Beschwerde einer nicht-binären Person mit Schweizerpass gegen einen Entscheid der zuständigen kantonalen Behörden gut. Diese hatten verfügt im eidgenössischen Personenstandsregister zwar den Vornamen aber nicht das Geschlecht anzupassen. Die in Berlin wohnhafte Person liess davor den deutschen Personenstandseintrag ändern. Ihr Vorname wurde angepasst und bisherige Angaben zum Geschlecht aus dem Eintrag gestrichen.
 - Das [Postulat Arslan 17.4121](#) «Drittes Geschlecht im Personenstandsregister» vom 13.12.2017 beauftragt den Bundesrat, in einem Bericht die Folgen der Einführung eines dritten Geschlechts bzw. des Verzichts auf einen Geschlechtseintrag darzulegen. Das [Postulat Ruiz 17.4185](#) «Einführung einer dritten Geschlechtsidentität. Folgen für die Rechtsordnung und für Infostar» vom 14.12.2017 geht in eine ähnliche Richtung und verlangt vom Bundesrat, die Folgen für die Rechtsordnung und für das Personenstandsregister (Infostar) zu prüfen, falls eine dritte Geschlechtsidentität eingeführt werden sollte (notwendige Änderungen, zu diskutierende Grundsatzfragen, Kostenfolgen und Umsetzung). Beide Postulate wurden vom Nationalrat angenommen. Der Bundesrat bzw. das dafür zuständige Bundesamt für Justiz muss nun einen Bericht erstellen, der die in den Postulaten Arslan und Ruiz aufgeworfenen Fragen beantwortet.
 - Abgelehnt hat der Nationalrat hingegen das [Postulat Flach 18.3690](#) «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Rechtliche Anknüpfung an das Geschlecht abschaffen» vom 15.6.2018. Dieses hat vom Bundesrat verlangt, zu prüfen, wie das Schweizer Recht angepasst werden müsste, um alle Regelungen zu beseitigen, die allein an das Geschlecht anknüpfen. Dieser Vorstoss ging damit deutlich weiter als die erwähnten Postulate Arslan und Ruiz.
- Stiefkindadoption:
 - Seit dem 1.1.2018 haben nicht nur mehr Ehepaare, sondern auch Paare in einer eingetragenen Partnerschaft oder in einer faktischen Lebensgemeinschaft die Möglichkeit der [Stiefkindadoption](#).
- Ehe für alle:
 - Am 1.7.2022 tritt die Änderung des Zivilgesetzbuches in Kraft. Seither können auch gleichgeschlechtliche Paare die Ehe eingehen. Eine bestehende eingetragene Partnerschaft kann in eine Ehe umgewandelt werden. Neue eingetragene Partnerschaften sind nicht mehr möglich.
 - Am 26.9.2021 befürworteten die Stimmberechtigten mit einem Anteil von 64.1 % Ja-Stimmen die «Ehe für alle».
 - Am 18.12.2020 nahmen in den Schlussabstimmungen der Ständerat mit 24 gegen 11 Stimmen (7 Enthaltungen) und der Nationalrat mit 136 gegen 48 Stimmen (9 Enthaltungen) die Anpassung des Zivilgesetzbuches («Ehe für alle») an. Davor war es zu mehreren Differenzbereinigungen zwischen beiden Räten gekommen.

- Am 29.1.2020 hat der Bundesrat zur Vorlage der Rechtskommission des Nationalrats (RK-N) Stellung genommen, die aufgrund der parlamentarischen Initiative 13.468 «Ehe für alle» erarbeitet worden ist. Der Bundesrat unterstützt die Vorlage der RK-N, welche die heutige Ungleichbehandlung gleichgeschlechtlicher Paare beseitigen und ihnen erlauben will, zu heiraten. Weitere Fragen, insbesondere der Zugang zur Fortpflanzungsmedizin, sollen vertieft geprüft und zu einem späteren Zeitpunkt gesondert diskutiert werden.
- Am 14.2.2019 hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats einen Vorentwurf zur Parlamentarischen Initiative 13.468 «Ehe für alle» vom 5.12.2013 in die Vernehmlassung geschickt. Danach sollen die Ehe sowie das Recht auf Adoption künftig auch schwulen und lesbischen Partnern offenstehen. Variante: Ergänzung dieser Vorlage durch den Zugang zur Samenspende für gleichgeschlechtliche weibliche Ehepaare. Die Vernehmlassungsfrist ist am 21.6.2019 abgelaufen.
- Parlamentarischer Vorstoss zur Gleichstellung der LGBTIQ-Menschen in der Schweiz:
 - Die Interpellation wurde am 18.6.2021 abgeschrieben, da sie nicht innerhalb von zwei Jahren im Nationalrat behandelt wurde.
 - Die [Interpellation Töngi 19.3838](#) «Rechtliche und gesellschaftliche Gleichstellung der LGBTIQ-Menschen in der Schweiz» vom 21.6.2019 verlangt vom Bundesrat, zu beantworten, wo der grösste Handlungsbedarf im Bereich LGBTIQ besteht, wie diese Themen auf Bundes- und Kantonebene besser institutionell verankert werden können und wie der Stand der Umsetzung der im Bericht «Recht auf Schutz vor Diskriminierung» geprüften Massnahmen ist. In seiner Stellungnahme vom 4.9.2019 verweist der Bundesrat namentlich auf die per 1.1.2018 eingeführte Möglichkeit der Stiefkindadoption für gleichgeschlechtliche Paare und die vorgeschlagene Erweiterung der Rassismustrafnorm durch die Annahme der parlamentarischen Initiative Reynard 13.407. Der Bundesrat erachtet das bereits Umgesetzte und die weiteren eingeleiteten Schritte als hinreichend. Die Schaffung einer zentralen Behörde für den LGBTI-Bereich hält er nach wie vor nicht für opportun.

RASSISMUSSTRAFENORM (ART. 261^{BIS} STGB)

Empfehlungen des SKMR

- **Ausweitung des Schutzbereichs von Art. 261^{bis} StGB:** Der Anwendungsbereich der Rassismustrafnorm sollte erweitert werden. Das SKMR empfiehlt, dass auch die xenophobe Herabsetzung und Hasspropaganda gegenüber bestimmten Nationalitäten oder aufgrund des ausländischen Status (Asylsuchende, Flüchtlinge) strafbar sein soll (Synthesebericht, S. 103).
- **Weitere Empfehlung:** Bei zivilrechtlichen Ansprüchen soll der Grundsatz zu Untersuchung von Amtes wegen ausgedehnt werden. Das heisst, das Gericht soll den Sachverhalt feststellen.
- Der Synthesebericht erachtet zudem die Einführung eines Verbandsklagerechts zu Art. 261^{bis} StGB als sinnvoll (Synthesebericht, S. 60f., 103).

Position des Bundesrats

- **Ausweitung des Schutzbereichs von Art. 261^{bis} StGB:** Auf die vom SKMR vorgeschlagene Prüfung einer Ausweitung des Schutzbereichs geht der Bundesrat nicht weiter ein (BR-Bericht, Ziff. 4.2.6, S. 20).

- **Weitere Empfehlungen:** Der Bundesrat will die Empfehlungen des SKMR nicht weiterverfolgen. Zur Einführung eines Verbandsklagerechts hält er fest, dass das Straf- und Strafprozessrecht ein solches nicht vorsieht. Eine Sonderlösung für die Tatbestände von Art. 261^{bis} StGB wäre nach Ansicht des Bundesrats systemwidrig (BR-Bericht, Ziff. 4.2.6, S. 20).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

- **Ausweitung des Schutzbereichs von Art. 261^{bis} StGB:**
 - Die erweiterte Antidiskriminierungs-Strafnorm trat am 1.7.2020 in Kraft. Art. 261^{bis} StGB stellt seither Äusserungen in der Öffentlichkeit unter Strafe, die zu Diskriminierung oder Hass gegen eine Person oder Personengruppe aufgrund ihrer sexuellen Orientierung aufrufen (bisher bereits aufgrund der Rasse, Ethnie oder Religion).
 - Am 9.2.2020 haben die Schweizer Stimmberechtigten die neue Gesetzesbestimmung mit einem Ja-Anteil von 63.1% angenommen.
 - Das Parlament hat am 14.12.2018 die [Parlamentarische Initiative Reynard 13.407](#) «Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung» vom 7.3.2013 angenommen. Diese verlangte die Aufnahme eines Verbots bi- und homophober Äusserungen und Handlungen in Art. 261^{bis} StGB. Gegen die entsprechende Gesetzesänderung wurde erfolgreich das [Referendum](#) ergriffen.
- **Einführung eines Verbandsklagerechts zu Art. 261^{bis} StGB:** Die [Parlamentarische Initiative Tornare 15.460](#) «Bekämpfung von Rassendiskriminierung, Antisemitismus und Homophobie. Beschwerderecht für Minderheitenschutzorganisationen» vom 18.6.2015 forderte eine Aktivlegitimation von Minderheitenschutzorganisationen im Rahmen von Art. 261^{bis} StGB. Der Vorstoss wurde vom Nationalrat am 13.3.2017 abgelehnt.

AUSDEHNUNG DES VERBANDSKLAGE- BZW. BESCHWERDERECHTS

Empfehlungen des SKMR

Das ideelle Verbandsklagerecht im Zivilprozess und das Verbandsbeschwerderecht im Verwaltungs(prozess)recht sollen auf alle Bereiche des Diskriminierungsrechts ausgedehnt werden (Synthesebericht, S. 103). Verbände, die sich im Diskriminierungsbereich engagieren, könnten somit in Gerichtsverfahren als Partei auftreten und sich unabhängig von der Betroffenheit ihrer Mitglieder für die Anliegen von Diskriminierungsopfer einsetzen.

Position des Bundesrats

Der Bundesrat verweist darauf, dass diese Forderung bereits im Zuge der Arbeiten zu zwei parlamentarischen Motionen geprüft wurden ([Motion Birrer-Heimo 13.3931](#) «Förderung und Ausbau der Instrumente der kollektiven Rechtssetzung» vom 27.9.2013 und zur [Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats 14.4008](#) «Anpassung der Zivilprozessordnung» vom 17.11.2014). Dabei wird auch der punktuelle Ausbau der Verbandsklagerechte im Gleichstellungs- und im Behindertengleichstellungsgesetz geprüft (BR-Bericht, Ziff. 4.3.2, S. 20f.).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

- **Zivilprozessordnung:**
 - Beratungen im National- und Ständerat: Im Rahmen der Beratungen der Änderung der Schweizerischen Zivilprozessordnung ([Geschäft des Bundesrates - Zivilprozessordnung. Änderung –](#)

[20.026](#)) schrieben der Nationalrat am 10.5.22 und Ständerat am 16.6.2021 die [Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats 14.4008](#) ab. Die Beratungen in den beiden Räten zur ZPO sind aufgrund von Differenzbereinigungen zwischen den beiden Räten noch nicht abgeschlossen (Stand November 2022).

- Die Botschaft des Bundesrates vom 26. Februar 2020 äussert sich zum Vernehmlassungsverfahren: Politisch stark umstritten und kontrovers diskutiert wurden die Vorschläge zum kollektiven Rechtsschutz (Erweiterung der Verbandsklage (Art. 89 ZPO) und Schaffung eines neuen Gruppenvergleichsverfahrens). Angesichts des Vernehmlassungsergebnisses entschied der Bundesrat, dass die Vorschläge zum kollektiven Rechtsschutz und damit der parlamentarische Auftrag gemäss [Motion 13.3931 Birrer-Heimo](#) nicht im Rahmen dieser ZPO-Vorlage, sondern separat behandelt werden.
- In Bezug auf die Verbandsklage schlägt der Bundesrat gemäss dem [erläuternden Bericht zur Änderung der ZPO](#) vom 2.3.2018 vor, dass die spezialgesetzlich geregelte Verbandsklage weiterhin bestehen soll. Geändert werden soll hingegen Art. 89 Abs. 1 ZPO: In Zukunft soll die Verbandsklage nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen beschränkt, sondern für das gesamte Privatrecht geöffnet werden. Damit könnten bspw. auch Verstösse gegen arbeits- und mietrechtliche Bestimmungen mit der Verbandsklage gerügt werden, sofern die entsprechenden Klagevoraussetzungen erfüllt sind. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden derzeit verwaltungsintern ausgewertet. Der entsprechende Gesetzesentwurf und die Botschaft des Bundesrats werden voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2019 veröffentlicht werden.
- **Verwaltungsprozessrecht:** In diesem Bereich hat es seit der Publikation der SKMR-Studie keine Änderungen gegeben.

REDUKTION DER VERFAHRENSKOSTEN IN ZIVILPROZESSEN

Empfehlungen des SKMR

Gemäss den Ausführungen des Syntheseberichts, können hohe Verfahrenskosten den Zugang zur Justiz erschweren. Eine konkrete Empfehlung macht der Synthesebericht aber nicht (siehe Synthesebericht, S. 73ff.).

Position des Bundesrats

Der Bundesrat will prüfen, ob und wie bei Diskriminierungsfällen die Verfahrenskosten und dabei insbesondere die Gerichtskosten gesenkt oder eliminiert werden könnten. Die Prüfung und allfällige Umsetzung dieser Empfehlung erfolgt im Rahmen der Arbeiten zur ZPO (vgl. die [Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates 14.4008](#) «Anpassung der Zivilprozessordnung» vom 17.11.2014 (BR-Bericht, Ziff. 4.3.3, S. 21)).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

- Der National- (10.5.2022) und Ständerat (16.6.2021 und 12.9.2022) haben über die Änderungen der ZPO inklusive im Bereich Prozesskostenvorschuss und Gerichtskosten beraten. Aufgrund von Differenzen in einzelnen Bereichen ist das Geschäft weiterhin pendent (Stand November 2022).
- Am 26.2.2020 hat der Bundesrat die Vernehmlassungsergebnisse zum Vorentwurf in Erfüllung der Motion 14.4008 «Anpassung der Zivilprozessordnung» zur Kenntnis genommen und die Botschaft zuhanden des Parlaments verabschiedet. Nach Ansicht des Bundesrats hat sich die Schweizerische Zivilprozessordnung insgesamt bewährt. Der Zugang zur Justiz soll jedoch

durch punktuelle Anpassungen weiter verbessert werden. Zu diesem Zweck sieht der Gesetzesentwurf zum einen vor, die Gerichtskostenvorschüsse – unter Vorbehalt gewisser Ausnahmen – zu halbieren. Damit sollen zukünftig auch Personen, die nicht in den Genuss der unentgeltlichen Rechtspflege kommen, ihre Ansprüche einfacher gerichtlich geltend zu machen. Zum anderen soll die Liquidation (Deckung) der Gerichtskosten neu geregelt werden, indem diese künftig grundsätzlich mit den geleisteten Vorschüssen der kostenpflichtigen Partei verrechnet werden. Ein Fehlbetrag wird nachgefordert oder ein Überschuss zurückerstattet.

- Im Rahmen der [Anpassungsarbeiten der ZPO](#) sieht der Bundesrat in Bezug auf die Gerichtskosten folgendes vor:
 - Beim **Prozesskostenvorschuss** die Halbierung der Prozesskostenvorschüsse, um diese faktische Zugangsschranke abzubauen;
 - Zur **Liquidation (Deckung) der Gerichtskosten** soll das Gericht die Gerichtskosten ausschliesslich bei der unterliegenden Partei einfordern. Anders als im geltenden Recht soll damit der Staat das Insolvenzrisiko tragen und nicht mehr die Parteien.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass der Bundesrat zwar keine Reduktion oder Elimination der Verfahrenskosten vorschlägt, jedoch Erleichterungen bezüglich dem Prozesskostenvorschuss und bei der Liquidation der Gerichtskosten. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden derzeit verwaltungsmässig ausgewertet. Der entsprechende Gesetzesentwurf und die Botschaft des Bundesrats werden voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2019 veröffentlicht werden.

BEWEISLASTERLEICHTERUNG

Empfehlungen des SKMR

In zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Verfahren soll die Beweislast bei Diskriminierungsfällen erleichtert werden. (Synthesebericht, S. 103).

Position des Bundesrats

Nach Ansicht des Bundesrats ist die Einführung einer generellen Beweislast erleichterung in Diskriminierungsfällen aus verschiedenen Gründen nicht realistisch und insbesondere politisch sehr umstritten (BR-Bericht, Ziff. 4.2.3, S. 18).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

Bis jetzt nicht umgesetzt.

SANKTIONSMÖGLICHKEITEN

Empfehlungen des SKMR

Die Sanktionsmöglichkeiten bei Diskriminierung durch Privatpersonen oder Firmen sollen verstärkt werden. Beschränkungen der Höhe von Schadenersatzzahlungen, die beispielsweise im Gleichstellungsgesetz (GIG) vorgesehen sind, sollen aufgehoben werden. Sanktionen sollen wirksam und verhältnismässig sein und damit für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eine abschreckende Wirkung entfalten (Synthesebericht, S. 103).

Position des Bundesrats

Der Bundesrat verweist auf die Erhöhung der Entschädigung von sechs auf zwölf Monatslöhne im [Vor-entwurf für eine Teilrevision des Obligationenrechts](#), die er am 1.10.2010 in die Vernehmlassung geschickt hatte (Sanktionen bei missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Kündigung). Das Projekt war jedoch politisch umstritten und wurde deshalb sistiert (BR-Bericht, Ziff. 4.2.2, S. 17f.).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

Bis jetzt nicht umgesetzt.

AUSSERGERICHTLICHE STREITBEILEGUNG

Empfehlungen des SKMR

Aussergerichtliche Verfahren zur Schlichtung und Streitbeilegung sollen gefördert werden. Zu prüfen ist zudem, ob die Einrichtung einer aussergerichtlichen Mediations- und Schlichtungsstelle für Konflikte im Bereich der Rassendiskriminierung zielführend wäre (Synthesebericht, S. 103).

Position des Bundesrats

Der Bundesrat will die Idee der Schaffung einer besonderen Ombudsstelle (für Diskriminierungsfälle) derzeit nicht weiterverfolgen. Dabei verweist er auf verschiedene erfolglose Versuche, auf Bundesebene eine Ombudsstelle einzuführen. Aus Sicht des Bundesrats sind auf spezielle Bedürfnisse ausgerichtete Instrumente zielführender. Er verweist dabei auf die im Zivilrecht und nach GIG heute bereits bestehenden Schlichtungs- und Streitbeilegungsverfahren (BR-Bericht, Ziff. 4.2.4, S. 18f.).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

Bis jetzt nicht umgesetzt.

SENSIBILISIERUNG ALLER BETEILIGTEN

Empfehlungen des SKMR

Es besteht Sensibilisierungs- und Ausbildungsbedarf bei allen Beteiligten (Täterschaft, Opfer sowie zumindest teilweise bei Beratungsstellen, Anwaltschaft und Gerichten) in Bezug auf Diskriminierungsprobleme und die relevanten Rechtsnormen (Synthesebericht, S. 103).

Position des Bundesrats

Für den Bundesrat ist die Sensibilisierung aller Beteiligten über die Schutz- und Beratungsmöglichkeiten eine kontinuierliche Aufgabe. Diese soll bereichsspezifisch je nach Diskriminierungsgebiet erfolgen:

- **Rassismus:** Verweis auf Massnahmen der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und auf die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP);
- **Behinderung:** Verweis auf Veranstaltungen, Newsletter und Finanzhilfen des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB);

- **Geschlecht:** Verweis auf Information und Sensibilisierungsmassnahmen des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG);
- **LGBTI:** Der Bundesrat hält die Schaffung einer behördlichen Beratungs- und Informationsstelle aus finanzpolitischen Erwägungen für nicht opportun. Er ist jedoch bereit zu prüfen, wie die juristischen Fachpersonen und Einrichtungen für LGBTI-Probleme sensibilisiert werden können.
- **Mehrfachdiskriminierungen:** Der Bundesrat erachtet die Sensibilisierung für diese Thematik als wichtig und will diesbezügliche Informationsmassnahmen prüfen. In gesetzgeberischer Hinsicht sieht er jedoch keinen Handlungsbedarf (BR-Bericht, Ziff. 4.3.4, S. 22.).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

- LGBTI/Mehrfachdiskriminierung: Bis jetzt nicht umgesetzt.
- Die [Interpellation Sommaruga 19.3835](#) «Wohnen. Der Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern entgegenzutreten»:
 - **Am 18.6.21 wurde das Geschäft abgeschrieben, da es nicht abschliessend innerhalb von zwei Jahren im Nationalrat besprochen wurde.**
 - Die Interpellation im Nationalrat vom 21.6.2019 fragt den Bundesrat an, ob er bereit ist, in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Immobilienwirtschaft Kampagnen zur Sensibilisierung von Vermieterinnen und Vermietern zu lancieren, und ob er Massnahmen und Sanktionen prüfen wird, um rassistische und fremdenfeindliche Verhaltensweisen beim Abschluss von Mietverträgen zu verhindern. Hintergrund der Interpellation sind die Resultate einer universitären Studie, die aufzeigt, dass Ausländerinnen und Ausländer beim Abschluss von Mietverträgen diskriminiert werden.
 - In seiner Stellungnahme vom 21.8.2019 zeigt der Bundesrat Verständnis für das Anliegen des Interpellanten. Er hält es jedoch derzeit nicht für sinnvoll, Sensibilisierungskampagnen zu lancieren oder Massnahmen und mögliche Sanktionen zu planen. Der Bundesrat ist jedoch bereit, zu gegebener Zeit erneut zu prüfen, ob in Absprache mit den Dachverbänden im Wohnungswesen sowie mit den anderen für diese Fragen zuständigen Kantonsbehörden Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen eingeleitet werden können. Der Vorstoss ist im Nationalrat noch nicht behandelt worden.

RESSOURCEN

Empfehlungen des SKMR

Für Beratungsstellen und andere Angebote in den Bereichen Gender, Behinderung und Rassismus sollen mehr Ressourcen bereitgestellt werden. Besonders wichtig erscheint zudem die Schaffung von staatlichen oder staatlich unterstützten Fach-Beratungsstellen für LGBTI-Menschen (Synthesebericht, S. 103f.).

Position des Bundesrats

Der Bundesrat verweist auf die bestehenden Bundesstellen für die Bekämpfung von Diskriminierung in den Bereichen Geschlecht (EBG), Behinderung (EBGB) und Rassismus (FRB). Die Schaffung einer behördlichen Beratungs- und Informationsstelle im Bereich LGBTI hält der Bundesrat aus finanzpolitischen Gründen derzeit nicht für opportun (BR-Bericht, Ziff. 4.3.4, S. 21f.).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

Bis jetzt nicht umgesetzt.

DATEN

Empfehlungen des SKMR

Gemäss Fachleuten sind die Dunkelziffern in Bereichen wie Diskriminierung von LGBTI-Menschen, häusliche Gewalt oder Rassismus hoch, und die Situation von Transmenschen ist weitgehend unbekannt. Der Bund soll prüfen, wie die Erhebung diskriminierungsrelevanter Daten systematisiert und verbessert werden kann (Synthesebericht, S. 104).

Position des Bundesrats

Laut Bundesrat sollte spezifiziert werden, in welchen Bereichen es zusätzliche Daten braucht. In Bezug auf die bestehenden Daten verweist er im Bereich Geschlechterdiskriminierung auf die bestehenden Datenbanken nach GIG und die jährliche Zusammenstellung der behandelten Fälle der Schlichtungsstellen. Im Bereich Rassismus erwähnt er den zweijährlich erscheinenden FRB-Bericht sowie die Datensammlung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) zu Art. 261^{bis} StGB. Im Bereich LGBTI räumt der Bundesrat ein, dass es bezüglich Transmenschen und Menschen mit Variationen der Geschlechtsentwicklung praktisch keine Daten zu geben scheint. Er ist bereit, näher zu prüfen, ob und gegebenenfalls, wie entsprechende Daten erhoben werden können (BR-Bericht, Ziff. 4.3.5, S. 22f.).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

Bis jetzt nicht umgesetzt.

AKTIONSPLAN «DISKRIMINIERUNGSVERBOTE»

Empfehlungen des SKMR

Der Bund soll einen Aktionsplan «Diskriminierungsverbote» erarbeiten. Dieser soll einen kohärenten Rahmen für Reformschritte und Gesetzesrevisionen bieten (Synthesebericht, S. 104).

Position des Bundesrats

Der Bundesrat nimmt zu dieser Empfehlung des SKMR in seinem Bericht keine Stellung.

Umsetzung und weitere Entwicklungen

Die [Motion 16.3626 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats](#) «Konkreter Aktionsplan für den Schutz vor Diskriminierung» vom 18.8.2016 ersucht den Bundesrat, auf der Grundlage der SKMR-Studie einen konkreten Aktionsplan zur Behebung der in der Studie aufgezeigten Mängel auszuarbeiten. Der Bundesrat hat sich dagegen ausgesprochen, da ein solcher Aktionsplan keinen zusätzlichen Nutzen, sondern v.a. zusätzlichen Verwaltungsaufwand bringen würde. Die Kommission des Nationalrats hat die Motion mit 12:11 Stimmen angenommen. Der Nationalrat lehnte sie am 15.3.2017 mit 91:91 Stimmen mit Stichentscheid des Nationalratspräsidenten ab.

STÄRKUNG DES DISKRIMINIERUNGSSCHUTZES IM GLEICHSTELLUNGSGESETZ

Empfehlungen des SKMR

- **Sanktionen:** Die Sanktionsmöglichkeiten im Gleichstellungsgesetz sollen verstärkt werden. Beschränkungen der Höhe von Schadenersatzzahlungen, die gegenwärtig im Gleichstellungsgesetz (GIG) vorgesehen sind, sollen aufgehoben werden. Sanktionen sollen wirksam und verhältnismässig sein und damit für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eine abschreckende Wirkung entfalten (Synthesebericht, S. 103).
- **Beweislasterleichterung:** Die Beweislast soll bei Diskriminierungsfällen erleichtert werden, d.h. im Bereich des GIG auch für Anstellungsdiskriminierungen (Art. 5 Abs. 2 GIG) sowie auf sexuelle Belästigungen (Art. 5 Abs. 3 GIG). Auf derartige Diskriminierungen finden die Beweislasterleichterungen gemäss Art. 6 GIG nach geltendem Recht keine Anwendung (Synthesebericht, S. 103).

Position des Bundesrats

Der Bundesrat lehnt die Empfehlungen des SKMR ohne Begründung ab. Er möchte vielmehr die [Lohn-gleichheit](#) realisieren und schlägt deshalb zusätzliche Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit vor (BR-Bericht, Ziff. 4.2.5, S. 19).

Umsetzung und weitere Entwicklungen

Das revidierte Gleichstellungsgesetz, das gemäss [Beschluss des Bundesrats](#) am 1. Juli 2020 in Kraft treten wird, sieht Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit vor. Gemäss Art. 13a GIG müssen Unternehmen ab 100 Angestellten eine betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse durchführen (Abs. 1). Die Analyse muss alle vier Jahre wiederholt werden (Abs. 2). Die Lohngleichheitsanalyse zeigen, ob in einem Unternehmen systematische Unterschiede zwischen den Frauen- und Männerlöhnen bestehen.

Die [parlamentarische Initiative Reynard 17.501](#) «Sexuelle Belästigung. Beweislast erleichtern» forderte die Anwendung der Beweislasterleichterung gemäss Art. 6 GIG auch auf sexuelle Belästigungen. Der Nationalrat hat die Initiative am 5.6.2019 abgelehnt.