



An den Grossen Rat

19.5239.02

JSD/P195239

Basel, 2. Februar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 1. Februar 2022

Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend «eine Statistik im Bereich LGBTI-feindlichen Aggressionen»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 den nachstehenden Anzug Sarah Wyss und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Trotz vieler Fortschritte im Kampf für die Rechte von LGBTI-Menschen bleibt ein langer Weg zu gehen, bis tatsächlich Gleichstellung erreicht ist. Insbesondere erleiden LGBTI-Personen auch heute im Kanton Basel-Stadt noch regelmässig psychische und körperliche Gewalt. Diese Gewalt ist alltäglich: So erfasst die im November 2016 ins Leben gerufene Helpline der LGBTI-Dachverbände im Durchschnitt schweizweit zwei Hassdelikte pro Woche, wobei das Ausmass der körperlichen Gewalt mit fast einem Drittel der Fälle besonders schockierend ist. Die Dunkelziffer nicht gemeldeter Fälle ist zudem sehr hoch.

Offizielle Statistiken dazu fehlen leider: Trotz zahlreicher internationaler, von der Schweiz unterzeichneter Abkommen, erfassen die Polizeibehörden den homo- und trans-feindlichen Charakter physischer und verbaler Gewalttaten nicht. Der Europarat riet deshalb in seinem 5. Bericht zur Schweiz 2014 den Behörden, endlich "statistische Daten über rassistische, homophobe oder transphobe Motive von Straftaten" zu erfassen. Die vom nationalen Parlament im letzten Herbst beschlossene Erweiterung der Antirassismus-Strafnorm um das Kriterium der sexuellen Orientierung wird zwar - als neuer Straftatbestand - die Erfassung gewisser Arten von LGBTI-feindlichen Aggressionen nach sich ziehen. Das gilt jedoch bei Weitem nicht für alle Straftaten, denen ein LGBTI-feindliches Tatmotiv zugrunde liegt.

Die häufige Straflosigkeit eines grossen Anteils der LGBTI-feindlichen Aggressionen treibt die Opfer in Schweigen, Angstzustände, Isolation und manchmal in den Suizid (insbesondere Jugendliche). Es wird geschätzt, dass bloss 10-20% der LGBTI-feindlichen Gewaltfälle angezeigt werden. Laut Schweizer Kennzahlen laufen junge Lesben, Bisexuelle und Schwule zwei- bis fünfmal mehr Gefahr, einen Suizidversuch zu unternehmen, als heterosexuelle männliche und weibliche Jugendliche. Bei trans Menschen ist die Gefahr sogar zehnmal höher als bei cis Personen.

In Anbetracht der gegenwärtigen Zunahme von physischen und verbalen Angriffen gegenüber LGBTI-Menschen, die den kantonalen und nationalen Organisationen gemeldet werden, ist es umso dringlicher, die derzeitige Praxis zu ändern und die LGBTI-feindlichen Aggressionen in den Kantonen zu erfassen: Zu diesem Zweck ist es ebenfalls unerlässlich, die Justiz- und Polizeibehörden in einer Grundausbildung zu schulen sowie Handlungsempfehlungen zu erarbeiten.

Die erfassten Statistiken werden ein klareres Bild der Sicherheitslage in Basel-Stadt liefern. Dadurch kann die Aggressionen gegen LGBTI-Menschen besser abgebildet werden. Es ist unerlässlich, dass der Staat den Umfang dieser Aggressionen kennt, um effizient gegen die LGBTI-Feindlichkeit vorgehen zu können.

Die Anzugsstellenden ersuchen den Regierungsrat, die heutige Praxis dahingehend zu ändern, dass Aggressionen mit LGBTI-feindlichem Charakter im Kanton erfasst werden. Die Daten der Polizei, bzw. der Staatsanwaltschaft sind in einem Bericht zu analysieren oder einem Überwachungsorgan für solche Gewalttaten zur Verfügung zu stellen. Die Kantonspolizei, die Staatsanwaltschaft sowie die Gerichte sind in einer Grundausbildung und mit Weiterbildungen für den Umgang mit LGBTI-feindlichen Aggressionen zu schulen. Sie wollen bei den Behörden des Kantons Basel-Stadt ein starkes Zeichen setzen, damit sich der Kanton gegen jegliche Art von Diskriminierung von LGBTI-Personen einsetzt und alles unternimmt, damit diese Menschen den ihnen zustehenden Schutz und die durch die Verfassung verlangte Rechtsgleichheit und Gleichbehandlung erhalten.

Sarah Wyss, Beda Baumgartner, Oliver Bolliger, Christian C. Moesch»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitend

Die Gleichstellung aller Personen unabhängig von Hautfarbe, Rasse, Religion, Geschlecht, sexueller Orientierung oder anderen Merkmalen ist dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen. Aus diesem Grund sollen möglichst alle Diskriminierungen beseitigt werden.

In Bezug auf LGBTI-Personen unterstreicht der Regierungsrat seine Haltung, indem er – im Rahmen des Legislaturziels 2021-2025 «Gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken» – zur Sicherstellung und Förderung der Gleichstellung, Diversität und Inklusion seinen Gleichstellungsauftrag auf LGBTI-Menschen erweitern möchte und einen «Aktionsplan Gleichstellung von Frauen, Männern und LGBTI-Personen» umsetzt. Um die Gleichstellung von LGBTI-Personen aktiv zu fördern, schlägt er im revidierten kantonalen Gleichstellungsgesetz zudem vor, den kantonalen Gleichstellungsauftrag explizit auf alle Menschen zu erweitern. Diese Erweiterung entspricht der in der Motion Nora Bertschi und Konsorten betreffend «die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung» (P175022) gestellten Forderung, der Kanton solle sich der Gleichstellung von LGBTI-Personen annehmen. Der entsprechende Gesetzesentwurf wird im laufenden Jahr 2022 vom Grossen Rat beraten werden.

2. Aktuelle Datenlage

Im Bestreben, die Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz einigermaßen vergleichen zu können, hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren vor einigen Jahren beschlossen, über das Bundesamt für Statistik jährlich eine gesamtschweizerische Polizeiliche Kriminalitätsstatistik zu erstellen. Die Daten dazu werden in den einzelnen Kantonen anhand einheitlicher Richtlinien erhoben. Der hohe Detaillierungsgrad der erfassten Informationen erlaubt es, Straftaten, Geschädigte und Beschuldigte (inklusive Angaben zu Alter, Geschlecht und Staatszugehörigkeit) auszuweisen. Sogenannte «hate crimes» (Hassdelikte) gegenüber LGBTI-Personen werden zurzeit in der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht gesondert ausgewiesen. Im Rahmen der Interpellation Rosmarie Quadranti betreffend «Statistische Erfassung von «hate crimes» aufgrund der sexuellen Orientierung» (Nr. 15.3403) schlug das Bundesamt für Statistik die Aufnahme des Tatmotivs «hate crimes» in die Statistik vor. Bei einer zu diesem Zweck durchgeführten Befragung der Kantone gingen die Meinungen jedoch auseinander, was zur Folge hatte, dass das Anliegen der Interpellation aus Gründen der unzureichenden Daten- und Aussagequalität und dem damit unverhältnismässig hohen finanziellen Aufwand abgelehnt wurde.

Insgesamt mangelt es in der Schweiz – wie auch im Anzugstext dargelegt – an einer offiziellen Datenlage betreffend LGBTI-feindlichen Aggressionen. Aus diesem Grund hat es sich die seit 2016 betriebene «LGBT+ Helpline» zum Ziel gemacht, das Ausmass an entsprechender Gewalt in der Schweiz sicht- und messbar zu machen. Gemäss Bericht «Hate Crime 2021» von Pink-

cross erfasste die LGBT+ Helpline im Jahr 2020 61 LGBTI-feindliche Angriffe und Diskriminierungen, wobei nur rund jeder fünfte der bekannten Vorfälle der Polizei gemeldet worden sei. Dabei stiessen – mit Ausnahme von einem Fall – alle Anzeige erstattenden Personen auf eine sachliche oder gar unterstützende Haltung der Polizei. Dem Regierungsrat ist bewusst, dass der Bericht keine repräsentative Studie darstellt. Jedoch ermöglichen die Daten, Tendenzen zu erkennen.

Gemäss Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei liegen im Kanton Basel-Stadt bis dato kaum objektive Hinweise auf LGBTI-feindliche Hassdelikte vor. Eine latente Gefahr für Personen der LGBTI-Community kann damit aber nicht ausgeschlossen werden.

3. Erfassung von LGBTI-Agressionen

3.1 Politische Vorstösse auf Bundesebene

Am 9. Februar 2020 haben sich 63 % der Schweizer Stimmbevölkerung für die Erweiterung der Anti-Diskriminierungsstrafnorm (Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches; StGB, SR 311.0) auf den Schutz vor Diskriminierungen und Aufruf zu Hass infolge der sexuellen Orientierung ausgesprochen. Damit setzte die Bevölkerung ein klares Zeichen gegen jegliche Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung oder Identität.

Wie unter Kapitel 2 ersichtlich, wurde die statistische Erfassung von LGBTI-feindlichen Aggressionen in der Vergangenheit auch im Bundesparlament bereits mehrfach thematisiert. Neben der Interpellation Rosmarie Quadranti betreffend «Statistischen Erfassung von «hate crimes» aufgrund der sexuellen Orientierung» (Nr. 15.3403) ist unter anderem auch die Motion Rosmarie Quadranti betreffend «Statistische Erfassung von «hate crimes» aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen» (Nr. 17.3667) zu nennen. Diese wurde in der Herbstsession 2019 vom Nationalrat angenommen, vom Ständerat in der Frühjahrsession 2020 jedoch abgelehnt.

Vom Nationalrat angenommen, derzeit aber noch unbeantwortet, ist das Postulat Reynard betreffend «Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen» aus dem Jahr 2016 (Nr. 16.3961). Darin wird der Bundesrat beauftragt, zu prüfen, wie Daten über Diskriminierungen im Bereich LGBTI und im selben Rahmen ebenfalls Daten über Mehrfachdiskriminierungen gesammelt werden können.

3.2 Praxis in den Kantonen

Wie Anfragen bei anderen Kantonen und vergleichbaren Städten zeigen, ist das Anliegen des vorliegenden Anzugs auch andernorts Inhalt politischer Vorstösse. Die Kantonspolizei Freiburg und die Stadtpolizei Zürich erfassen Taten mit LGBTI-feindlichem Motiv bereits heute statistisch. Diesen Beispielen werden künftig wohl weitere folgen: In mehreren anderen Kantonen ist die Umsetzung in Prüfung respektive bereits in Vorbereitung.

3.3 Massnahmen im Kanton Basel-Stadt

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass LGBTI-Personen im täglichen Leben mit Diskriminierungen konfrontiert sein können. Eine objektive Beurteilung des Gewaltausmasses gegenüber LGBTI-Personen kann ohne konkrete Zahlen jedoch kaum vorgenommen werden. Entsprechend werden die Staatsanwaltschaft und die Kantonspolizei die LGBTI-feindlichen Aggressionen künftig statistisch erfassen.

Der Regierungsrat weist an dieser Stelle aber darauf hin, dass in die Statistik nur Fälle aufgenommen werden können, in denen Anzeige erstattet wurde. Hinsichtlich der Datenqualität muss

zudem berücksichtigt werden, dass die Erhebung lediglich anhand der anlässlich der Anzeige gemachten Äusserungen von betroffenen Personen erfolgt und losgelöst ist von der Klärung und Bewertung des Tatmotivs im Rahmen der ordentlichen Strafverfolgung. Die stets subjektive Wahrnehmung von Vorfällen lässt dabei grossen Interpretationsraum hinsichtlich der Tathintergründe. Auch gilt es zu beachten, dass nicht alle Betroffenen gegenüber den Behörden Auskunft über ihre sexuelle Orientierung und/oder ihre Geschlechtsidentität geben möchten. Deren generelles und unbegründetes Erfragen seitens der Strafverfolgungsbehörden ist grundsätzlich nicht statthaft und stellt einen Eingriff in die höchst persönlichen Rechte dar. Es ist deshalb an den Betroffenen, ein LGBTI-feindliches Tatmotiv geltend zu machen. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat – einem weiteren Anliegen der Anzugstellenden folgend – innert zwei Jahren ab Einführung der statistischen Erfassung von LGBTI-feindlichen Aggressionen über die Ergebnisse berichten.

4. Aus- und Weiterbildung

Wie auch in der Beantwortung der Interpellation Nicole Amacher betreffend «Schutz von LGBTIQ+-Personen muss jetzt sichergestellt werden» (P205429) dargelegt, sieht der Regierungsrat derzeit keinen Anlass zur zusätzlichen Sensibilisierung oder Weiterbildung der Kantonspolizei oder auch der Staatsanwaltschaft. Der Umgang mit Hassdelikten ist Teil der Grundausbildung. Die Mitarbeitenden der entsprechenden Stellen nehmen die von Bürgerinnen und Bürgern gemeldeten Gewaltvorkommnisse mit LGBTI-feindlichem Motiv denn auch sehr ernst. Der Regierungsrat hat keine Kenntnisse von Vorfällen, bei denen Mitarbeitende der Kantonspolizei oder Staatsanwaltschaft Personen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder ihrer Geschlechtsidentität diskriminiert hätten. Auch ist dem Regierungsrat bis auf eine Ausnahme nicht bekannt, dass entsprechende Anschuldigen erhoben wurden.

Der Gerichtsrat erkennt auf der Ebene der Gerichte ebenfalls keinen spezifischen diesbezüglichen Aus- und Weiterbildungsbedarf. In Strafverfahren ist die Motivation einer Straftat für die Strafzumessung relevant. Damit eine LGBTI-feindliche Motivation ausgeübter Aggressionen im Urteil berücksichtigt werden kann, sind die entsprechenden Sachverhaltselemente in der Anklageschrift zu umschreiben. Die entsprechenden Abklärungen sind daher bereits im Vorverfahren zu tätigen. Die Gerichtsverhandlung erscheint demgegenüber bereits aus prozessualen Gründen nicht der richtige Ort für ein Coming-out einer von Gewalt betroffenen Person. Vielmehr erfordert gerade die Verletzlichkeit der an der Verhandlung in speziellem Ausmass exponierten und oft besonders vulnerablen Opfer besondere Berücksichtigung. Die Gerichtsmitglieder haben dieser besonderen Schutzbedürftigkeit von LGBTI-Personen wie jener anderer Opfer von Hassdelikten (z.B. gewalttätiges Mobbing) Rechnung zu tragen. Sie sind hierfür sensibilisiert und bilden sich anhand vorliegender Literatur und Weiterbildungsveranstaltungen selbständig ständig weiter.

Im Rahmen der Beantwortung des Anzugs Jessica Brandenburger und Konsorten betreffend «Weiterbildungen für den Umgang mit LGBTIQ-feindlichen Aggressionen» (P215476) wird der Regierungsrat zur Frage eines allfälligen Aus- und Weiterbildungsbedarfs erneut berichten.

5. Fazit

In welchem Ausmass es im Kanton Basel-Stadt zu LGBTI-feindlichen Aggressionen kommt, ist dem Regierungsrat mangels entsprechender Daten nicht bekannt. Ihm ist die Gleichstellung aller Personen und damit auch die Bekämpfung von Aggressionen gegen oder gar Gewalttätigkeiten an LGBTI-Personen aber wichtig. Aus diesem Grund befürwortet der Regierungsrat die künftige Erfassung von LGBTI-feindlichen Aggressionen durch die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft. Nach Auswertung der neu erfassten Daten wird er innert zwei Jahre erneut berichten.

Weitere Aus- und Weiterbildungen der Strafverfolgungsbehörden sind aus Sicht des Regierungsrats derzeit nicht notwendig. Auch der Gerichtsrat erachtet eine zusätzliche Aus- und Weiterbildung an den Gerichten aus oben genannten Gründen als nicht erforderlich.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend «eine Statistik im Bereich LGBTI-feindlichen Aggressionen» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin