



An den Grossen Rat

21.5476.02

PD/P215476

Basel, 28. Juni 2023

Regierungsratsbeschluss vom 27. Juni 2023

Anzug Jessica Brandenburger und Konsorten betreffend «Weiterbildungen für den Umgang mit LGBTIQ-feindlichen Aggressionen»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. September 2021 den nachstehenden Anzug Jessica Brandenburger und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Trotz vieler Fortschritte im Kampf für die Rechte von LGBTIQ-Menschen bleibt ein langer Weg zu gehen, bis tatsächlich eine Gleichstellung erreicht ist. Insbesondere erleiden LGBTIQ- Menschen regelmässig psychische und körperliche Gewalt. So erfasst die im November 2016 ins Leben gerufene Helpline der LGBTIQ-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. Es wird geschätzt, dass bloss 10- 20% der LGBTIQ- feindlichen Gewaltfälle angezeigt werden. Die häufige Straflosigkeit eines grossen Anteils der LGBTIQ-feindlichen Aggressionen treibt Opfer ins Schweigen, in Angstzustände, Isolation und manchmal in den Suizid (insbesondere bei Jugendlichen). 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 LGBTIQ-Menschen, die den kantonalen und nationalen Organisationen gemeldet werden, ist es umso dringlicher, die derzeitige Praxis der Polizei zu ändern und die Justiz- und Polizeibehörden sowie weitere Stellen in der Kantonsverwaltung, die von derartigen Delikten Gehör bekommen in einer Grundausbildung zu schulen, sowie Handlungsempfehlungen zu erarbeiten. So ist es für die Betroffenen von grosser Relevanz, dass solche Vorfälle ernst genommen werden und sensibel darauf reagiert wird. Aus diesem Grund bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat, Grundausbildungen und Weiterbildungen für die Mitarbeitenden der Kantonspolizei, der Gerichte, sowie die der Verwaltung allgemein zu schaffen, um diese für den Umgang mit LGBTIQ-feindlichen Aggressionen zu schulen.

Jessica Brandenburger, Michela Seggiani, Tonja Zürcher, Jo Vergeat, Bülent Pekerman, Beatrice Messerli, Nicole Amacher, Jérôme Thiriet, Melanie Nussbaumer, Johannes Sieber, Raphael Fuhrer»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Begriff Hate Crimes (deutsch: Hasskriminalität) beschreibt die durch Vorurteile, Fremdenfeindlichkeit und Hass gegenüber anderen Personen oder Personengruppen wegen ihres «Andersseins» motivierte Straftaten. Das Tatverhalten richtet sich dabei auch gegen andere Mitglieder dieser

Gruppe, soll sie einschüchtern und die Botschaft haben, dass ihnen nicht die gleichen Rechte zustehen. Im Falle von LGBTIQ¹-feindlichen Hate Crimes geschieht dies namentlich aufgrund von Transidentität, Nichtbinarität, Intergeschlechtlichkeit, einer nicht heterosexuellen Orientierung oder eines Erscheinungsbildes, das nicht der stereotypen Vorstellung entspricht, wie Frauen und Männer sich zu kleiden, zu sprechen und sich zu verhalten haben. Die Angst, Opfer von Hate Crimes zu werden, erschwert LGBTIQ-Personen in vielen Bereichen die gesellschaftliche Teilhabe.

Hate Crimes sind keine eigenen Straftatbestände. Das Schweizerische Strafrecht bietet aber unterschiedliche Grundlagen, um gegen Hate Crimes vorzugehen. Im Jahr 2020 hat das Schweizer Stimmvolk den Entscheid des Parlaments für die Erweiterung der Strafnorm gegen Diskriminierung und Aufruf zu Hass (Art. 261^{bis} StGB) klar bestätigt. Seit dem 1. Juli 2020 schützt der Artikel auch Personen, die aufgrund einer nicht heterosexuellen Orientierung Opfer von Hate Crimes werden. Die Anwendung von Art. 261^{bis} StGB beschränkt sich allerdings auf besonders schwere Taten im öffentlichen Raum und bietet keinen Schutz für Hate Crimes im Zusammenhang mit der Geschlechtsidentität (Transidentität, Nichtbinarität). Jedoch können aber auch andere Straftatbestände eine Rolle spielen, wie etwa Tötlichkeiten, Körperverletzungen oder Ehrverletzungen².

2. Datenlage – ausgewählte Ergebnisse

Die von der Anzugsstellerin erwähnte Meldestelle LGBT+-Helpline erfasst jeweils jährlich die gemeldeten LGBTQ-feindlichen Angriffe und Diskriminierungen in ihrem Hate Crime-Bericht. Der neueste Bericht wurde im Mai 2023 publiziert und meldete insgesamt 92 Vorfälle – 50 Prozent mehr als im Vorjahr. Dabei wurden circa 80 Prozent der Meldenden beleidigt und beschimpft und etwa 30 Prozent hatten physische Gewalt erlebt. Auch die Umfrage des Schweizer LGBTIQ+-Panels³ ergab, dass rund 11 Prozent der Angehörigen geschlechtlicher Minderheiten und 7.4 Prozent der Angehörigen sexueller Minderheiten innerhalb des letzten Jahres Opfer von körperlicher Gewalt wurden. Auch sexuelle Belästigungen kamen mit durchschnittlich 37 Prozent häufig vor, insbesondere durch männliche Tatpersonen und im öffentlichen Raum.

Auf der Ebene der Europäischen Union stellte die 2019 publizierte FRA Studie⁴ fest, dass 11 Prozent der Befragten⁵ in den letzten fünf Jahren physisch oder sexuell attackiert wurden, weil sie der LGBTIQ-Personengruppe angehören. Besonders betroffen sind dabei trans (17 %) und inter (22 %) Personen. Jedoch wurden nur 21 % der Fälle von physischer und sexueller Gewalt einer Organisation gemeldet, inklusive der Polizei (14 %). Auch Belästigungen kommen mit 38 % häufig vor, insbesondere in der Altersgruppe von 15–17 Jahren. Auch hier sind trans (48 %) und inter (42 %) Personen am häufigsten betroffen und nur 4 Prozent aller Vorfälle werden der Polizei gemeldet. Die geringe Anzeigebereitschaft ist insbesondere auf die Angst vor homo- und transfeindlichen Reaktionen der Polizei und weiteren Strafverfolgungsbehörden zurückzuführen.

Erklärungen für die Hintergründe von Homo- und Transfeindlichkeit sind aus soziologischer und sozialpsychologischer Perspektive hinreichend erforscht und hängen massgeblich mit geltenden gesellschaftlichen Geschlechternormen zusammen. Vorstellungen davon, was ein «richtiger» Mann oder eine «richtige» Frau ist, prägen Einstellungen und Verhalten gegenüber Menschen, die sich nicht entsprechend verhalten. So gab in einer Schweizer Befragung (2022)⁶ von Jugendlichen jeder vierte an, sich in den letzten zwölf Monaten gegenüber einer Person negativ verhalten zu haben, weil die Person schwul ist oder weil vermutet wurde, dass sie schwul sei.

¹ Das Akronym LGBTIQ steht für lesbische, schwule, trans- und intergeschlechtliche Menschen. Der Buchstabe Q steht für queer und umfasst alle Menschen, die nicht den geschlechtlichen und sexuellen gesellschaftlichen Normvorstellungen entsprechen.

² <https://www.rechtsratgeber-rassismus.admin.ch/rechtslage/d119.html>

³ <https://swiss-lgbtiq-panel.ch/?lang=de>

⁴ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1_en.pdf

⁵ Insgesamt haben 139'799 Personen über 15 Jahren an der Online Befragung teilgenommen, die sich selber als lesbisch, schwul, bisexuell, trans oder inter bezeichnen.

⁶ https://phfr.bsz-bw.de/frontdoor/deliver/index/docId/951/file/Diss_Patrick_Weber_2022.pdf

Negative Auswirkungen von physischen und sexuellen Übergriffen wurden gemäss erwähnter FRA Studie von 67 Prozent den Befragten angegeben. 10 Prozent davon brauchten eine medizinische Behandlung, waren arbeitsunfähig oder erlitten finanzielle Probleme. Insbesondere psychologische Folgeprobleme wurden häufig genannt, wiederum insbesondere von trans und inter Personen. Auch der Bericht der LGBTI+-Helpline nennt psychische Folgen für über die Hälfte der Meldenden. Dies kann u. a. dazu führen, dass sich LGBTIQ Menschen nicht mehr sichtbar als queere Personen auf die Strasse trauen.

Die negativen Folgen von Hate Crimes treffen jedoch nicht nur die direkt betroffene Person, sondern indirekt auch die gesamte queere Community, da sich die Attacke gegen die Zugehörigkeit zu einer Gruppe richtet und wenig mit der einzelnen Person zu tun hat. Wie die kriminologische Forschung aufzeigt, führt vorurteilsbasierte Kriminalität zu einer Art Schadenswelle, die sich von der Einzelperson auf alle Menschen mit dem gleichen Gruppenmerkmal ausbreitet. So hatte beispielsweise ein homofeindliches Tötungsdelikt in den USA massive negative Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl von vielen anderen queeren Personen. Es führte zu Gefühlen wie Schock, Wut, Angst, Minderwertigkeit und dem Eindruck, dass Gewalt gegen queere Menschen der Normalität entspricht⁷.

Auch in der Schweiz, darunter auch in Basel⁸, wurde von mutmasslichen LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes in den Medien berichtet und es ist davon auszugehen, dass diese Berichte über diese einzelnen Vorfälle auch das Sicherheitsempfinden der Basler LGBTIQ Community negativ beeinflusst hat. Der Regierungsrat erachtet das Erkennen, Aufklären und die strikte Verfolgung von Hate Crimes daher als zentral, um Bruchlinien zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen zu verhindern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.

3. Anzeigebereitschaft von LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes

Wie von den Anzugsstellenden erwähnt, wird die überwiegende Anzahl aller Hate Crimes gegen LGBTIQ-Personen nicht der Polizei gemeldet. Gemäss Bericht der LGBTI+-Helpline sind dies in der Schweiz nur ein Fünftel aller Fälle. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Die Betroffenen stehen unter Schock, schämen sich oder haben Angst. Manche leben vielleicht ungeoutet. Zudem haben gerade ältere Menschen die Polizei auch als Teil der staatlichen Verfolgung von Homosexuellen in der Schweiz kennengelernt. Auch die Datenlage vergleichbarer EU-Staaten weist darauf hin, dass mangelndes Vertrauen in die Polizei der häufigste Grund für eine Nicht-Anzeige ist⁹.

Eine erhöhte Anzeigebereitschaft und konsequente Strafverfolgung von LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes ist ein wichtiger Bestandteil im Kampf gegen LGBTIQ-Feindlichkeit und kann neben der abschreckenden Wirkung auf Tatpersonen auch zu einer besseren Sichtbarmachung des Phänomens beitragen. Zu den möglichen Massnahmen, die zu einer Verbesserung in Bezug auf die Anzeigebereitschaft von Hate Crimes beitragen können, hat der Dachverband Pink Cross¹⁰ im Februar 2020 ein Forum unter Teilnahme vieler LGBTIQ-Organisationen durchgeführt. Der daraus entstandene Ergebnisbericht¹¹ identifiziert Handlungsbedarf insbesondere in der Schaffung von wissenschaftlichen Grundlagen durch die Erfassung von LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes, der strikten Verfolgung von Hate Crimes durch Erhöhung der Anzeigebereitschaft, der Bekanntmachung von Beratungsstellen und der Schaffung von «Schlupfhäusern» sowie der Förderung von Zivilcourage und des Engagements verschiedener Akteurinnen und Akteure.

In Bezug auf die strikte Verfolgung von Hate Crimes werden folgende Massnahmen vorgeschlagen, die sich insbesondere positiv auf die Anzeigebereitschaft auswirken würden:

⁷ https://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/92524/1/No108_10_VE_Walters%20Repairing%20harms%20of%20hate%20crime%20paper%20for%20UN.pdf

⁸ <https://www.tagblatt.ch/basel/queerbeet-liebe-gewinnt-ld.2263023>; <https://www.bzbasel.ch/basel/basel-stadt/jetzt-aussert-sich-die-polizei-zu-den-vorfallen-homosexuelles-paar-wird-in-basler-bar-verprugelt-ld.1270640>

⁹ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/lgbti_gewalterfahrungen.pdf

¹⁰ Schweizer Dachverband der Schulen und Bi Männer*

¹¹ <https://www.pinkcross.ch/unser-einsatz/politik/hate-crime/ergebnisse-forum-hate-crime.pdf>

1. **Schulung von Polizeimitarbeitenden:** Opfer von LGBTQ-feindlichen Angriffen müssen sich sicher sein, von der Polizei keine weitere Diskriminierung erfahren zu müssen. Daher sei eine entsprechende Aus- und Weiterbildung notwendig.
2. **Klare Ansprechperson bei der Polizei:** Auf die Thematik spezialisierte Polizeimitarbeitende sollen bei Vorfällen durchgehend erreichbar sein (z. B. Opfertelefon). So können sich betroffene Personen sicher sein, dass ihre Anliegen verstanden werden.
3. **Hass als strafverschärfendes Motiv:** Es gilt sicherzustellen, dass vorurteilsmotivierte Taten erkannt werden. So kann die Anwendung der Antirassismustrafnorm gem. Art. 261 StGB geprüft werden und ermöglicht gegebenenfalls, die Tat stärker zu ahnden.
4. **Schulung der Strafverfolgungsbehörden und juristischen Fachpersonen:** Durch Schulungen soll spezifisches Wissen zu LGBTQ-feindlichen Hate Crimes und den entsprechenden strafrechtlichen Möglichkeiten, diese zu ahnden, erworben werden.

Auch eine mit den schweizerischen Verhältnissen vergleichbare Umfrage aus Österreich ging der Frage nach, welche Massnahmen sich bei Personen, die in den letzten zwölf Monaten Opfer eines LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes geworden sind, positiv auf deren Anzeigebereitschaft ausgewirkt hätten. Hier wurden insbesondere Ansprechpersonen bei der Polizei, die selbst der LGBTIQ-Community angehören, als gute bis sehr gute Massnahme bewertet sowie die Schulung von Polizeimitarbeitenden, damit diese besser mit Vorfällen umgehen können, welche mit LGBTIQ-Themen in Verbindung stehen. Auch eine externe Ansprechstelle für LGBTIQ-feindliche Hate Crimes, die Informationen über den Ablauf einer Anzeige etc. zur Verfügung stellen, wurde befürwortet. Insgesamt kam die Umfrage zum Schluss, dass mittels eines Mix von Massnahmen 25 Prozent bis 45 Prozent aller Hassverbrechen gegen LGBTIQ-Personen zur Anzeige gebracht werden könnten¹².

4. Bestehende zivilgesellschaftliche Aktivitäten

Unterschiedliche zivilgesellschaftliche Organisationen auf regionaler und nationaler Ebene setzen sich gegen Diskriminierung und Gewalt an queeren Personen ein und bieten insbesondere Beratung und Unterstützung von Betroffenen von LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes an. Dazu gehört insbesondere die LGBTI+-Helpline, die sich auf ein breites Netzwerk an Beratenden aus der Community stützt. In Bezug auf Weiterbildungsangebote für Organisationen/Institutionen, wie z. B. Strafverfolgungsbehörden, kann davon ausgegangen werden, dass die meisten nationalen und regionalen (Dach-)Organisationen über ein breites Fachwissen verfügen und für allfällige Weiterbildungen und Schulungen angefragt werden können. Ähnlich hat dies das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) in Bezug auf die Betreuung von LGBTIQ-Personen im Freiheitsentzug getan und bietet in Zusammenarbeit mit Fachpersonen aus der Community im Rahmen der Grundausbildung und Weiterbildung des Gefängnispersonals spezifische Ausbildungsmodule zu diesem Thema an¹³. Zudem gibt es in der Community auch Einzelpersonen, die für Schulungen und Workshops angefragt werden können. Exemplarisch sollen hier zwei Organisationen genannt werden, die über spezifische Schulungsangebote verfügen:

4.1 Pink Cop

Im Bereich der Polizeiarbeit ist hier insbesondere das Engagement der zivilgesellschaftlichen Organisation Pink Cop¹⁴ zu erwähnen. Pink Cop ist ein unabhängiger und schweizweiter Verein für queere, bei der Polizei oder bei Strafverfolgungsbehörden tätige Personen. Gemeinsam mit anderen Vereinen setzt sich Pink Cop für die Anliegen der queeren Community ein. Seit 2009 unterrichtet Pink Cop an der Polizeischule der Stadt Zürich resp. seit 2012 an der Zürcher Polizeischule (ZHPS), welcher die Polizeiausbildung der Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich, der Stadtpolizei Winterthur sowie der Kantonspolizei Glarus obliegt. Die angehenden Polizeimitarbeitenden werden betreffend die queere Community sensibilisiert und erhalten eine erste Schulung in Sachen Hate

¹² https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/lgbt_gewalterfahrungen.pdf

¹³ <https://www.skjv.ch/de/unsere-themen/besondere-beduerfnisse/lgbti>

¹⁴ <http://pinkcop.ch/>

Crime. Pink Cop setzt sich dafür ein, dass sowohl innerhalb der Polizei als auch im alltäglichen Kontakt mit der Bevölkerung Vorurteile und Berührungsängste in Bezug auf sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentitäten abgebaut werden.

4.2 queeres ah&oh

Das queere ah&oh ist ein Verein aus Basel, der Wissen und Kompetenzen zu geschlechtlicher, sexueller und romantischer Vielfalt vermittelt und so zur Sensibilisierung und Gewaltprävention beiträgt. Der Zweck des Vereins ist die Reduktion von Diskriminierung durch Aufklärung und das Füllen von Bildungslücken mit Informationen zu queeren Lebenswelten. Der Verein bietet Workshops für Schulen, aber auch für andere Institutionen/Organisationen an. Er vermittelt nützliches Wissen im Bereich der geschlechtlichen, sexuellen und romantischen Vielfalt sowie in den Themen Identität und Selbstbestimmung.

5. Bund und andere Kantone/Städte

5.1 Bund

Aufgrund mehrerer parlamentarischer Vorstösse werden auf Bundesebene ab 2024 zwei neue Stellen für die Behandlung des LGBTI-Dossiers geschaffen und beim Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) angegliedert. Wie in der Medienmitteilung vom 25. Januar 2023¹⁵ kommuniziert, übernimmt das EBG damit die Aufgabe, den «Nationalen Aktionsplan gegen LGBTQ-feindliche «hate crimes»» auszuarbeiten, wie dies im Postulat Barrile (20.3820) verlangt wird. Die Erarbeitung und Umsetzung des Aktionsplans soll in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden sowie in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Fachpersonen erfolgen und sich an bestehenden nationalen Aktionsplänen orientieren.

5.2 Beispiele aus anderen Kantonen/Städten

In anderen Kantonen/Städten bestehen im Bereich der Strafverfolgungsbehörden bereits unterschiedliche Massnahmen (oder es werden solche geplant), die eine Sensibilisierung der Mitarbeitenden im Umgang mit Hate Crimes zum Ziel haben (ausgewählte Beispiele):

Im Kanton Zürich wird in der polizeilichen Grundausbildung eine Schulung zum Thema LGBTQ-Feindlichkeit durch Pink Cop durchgeführt. Ein Pilotprojekt wurde ebenfalls auf Ebene der Staatsanwaltschaft umgesetzt. Pink Cop ist gemäss eigenen Angaben zudem mit weiteren Kantonen im Gespräch.

Im Kanton Genf wird das angehende Polizeipersonal zum Thema Belästigung im öffentlichen Raum, einschliesslich der Belästigung von LGBTIQ-Personen, obligatorisch geschult. Ausserdem fand durch einen regelmässigen Austausch zwischen der Polizei (inkl. Führungskräfte) und einer zivilgesellschaftlichen LGBTIQ-Organisation (Verein Dialogai) eine Sensibilisierung zu Gewalt an LGBTIQ-Personen statt.

In der Stadt Genf wird im Rahmen der Grundausbildung seit mehreren Jahren eine zweistündige obligatorische Sensibilisierung der Polizei zum Umgang mit LGBTIQ-Personen durchgeführt. Weiter findet aktuell eine vierstündige Schulung zu LGBTIQ-Themen aller Polizeimitarbeitenden inklusive aller Führungskräfte statt. Zudem wurden ausgewählte Mitarbeitende für die Anwendung einer neuen mobilen App geschult, die Meldungen von Homo- und Transfeindlichkeit an die Polizei übermittelt.

¹⁵ https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/das-ebg/nsb-news_list.msg-id-92657.html

Seit dem 1. Januar 2023 werden Hate Crimes durch die Kantonspolizei Bern statistisch erfasst. Vorbereitend dazu wurde für die Mitarbeitenden ein E-Learning erstellt, in welchem u. a. die Beweggründe für die statistische Erfassung von Hate Crimes sowie auch Begriffe zum Thema Queer und LGBTI erklärt werden. In diesem E-Learning wird ein sogenanntes Q+A-Video aufgezeigt, bei welchem Vertretende von LGBTI-Organisationen Fragen von Mitarbeitenden der Kantonspolizei Bern beantworten. Im Rahmen dieser Umsetzungsarbeiten zur statistischen Erfassung steht die Kantonspolizei Bern mit verschiedenen Stellen in Kontakt, darunter mit dem Pink Cross (PiC), dem Transgender Network Switzerland (TGNS) und der Lesbenorganisation Schweiz (LOS). Diese wurden, ergänzend zu weiteren Polizeikorps, auch zu einem Erfahrungsaustausch betreffend Hate Crimes eingeladen, der im Mai 2023 durch die Kantonspolizei Bern organisiert wurde.

6. Situationsanalyse im Kanton Basel-Stadt

In Bezug auf das Anliegen der Anzugsstellenden, das Thema LGBTIQ-feindliche Aggressionen in Grundausbildungen und Weiterbildungen von Polizei- und Justizbehörden im Kanton Basel-Stadt zu verankern, wurde bei den entsprechenden kantonalen Organisationseinheiten die Situation analysiert und allfälliger Handlungsbedarf eruiert.

6.1 Polizei

Die Kantonspolizei Basel-Stadt ist sich der Wichtigkeit der Themen Diversität und Hate Crimes, insbesondere LGBTIQ-feindliche Aggressionen, bewusst und nimmt diese folglich ernst. Wie bereits in der Beantwortung des Anzugs Sarah Wyss und Konsorten (P195239) berichtet, ist das Thema Teil der Grundausbildung. Hier werden die angehenden Polizistinnen und Polizisten in den Unterrichtsschwerpunkten Cop Culture, Menschenrechtskonvention, Rapporterstattung und Einvernahmen auch im Bereich Hate Crimes (LGBTIQ) sensibilisiert.

Weiter erfasst die Kantonspolizei Basel-Stadt seit Herbst 2022 verschiedene Formen von Hate Crimes im Rapportierungssystem. Um die Umsetzung bestmöglich zu begleiten, wurde eine nationale Umfrage zur Erfassung von Hate Crimes durch das Polizeikorps durchgeführt. Basierend auf den Resultaten werden Best Practices abgeleitet und Empfehlungen gemacht. In diesem Zusammenhang wird auch der Ausbildungsbedarf zum Thema LGBTIQ und zur Erfassung von Hate Crimes überprüft, eine Schulung wird für das Jahr 2024 angestrebt. Darüber hinaus ist eine Diversitätsstrategie in Erarbeitung, welche bestehende Diversitätsinstrumente zu verschiedenen Kerndimensionen – u. a. sexuelle Orientierung – und deren Weiterentwicklung umfasst.

6.2 Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft verfolgt gesellschaftliche Diskurse interessiert und nimmt Veränderungen aufmerksam wahr, da sich solche Veränderungen beispielsweise auf Motivlagen oder Ermittlungsansätze, namentlich bei diskriminierungsorientierten Straftaten, auswirken können. Sie greift deshalb in ihren monatlichen Weiterbildungsveranstaltungen nicht allein fachspezifische, sondern zuweilen auch gesellschaftliche Themen auf. So ist sie namentlich auch für eine Weiterbildung zu der im Anzug erwähnten Thematik offen.

Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, das Untersuchungspersonal sowie die Kriminalistinnen und Kriminalisten werden in ihrer Grundausbildung auf spezielle Untersuchungs- und Ermittlungssituationen geschult. Die Staatsanwaltschaft ermuntert diese anschliessend, sich auch entsprechend weiterzubilden – beispielsweise mit Blick auf die Befragung von traumatisierten Opfern. Die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft erklären Betroffenen, wo notwendig, den Ablauf von Strafverfahren, den Grund von Befragungen und Einvernahmen oder weshalb sie zuweilen geschädigten Personen wenig empathisch wirkende Fragen stellen müssen. Gerade dies lässt sich in einem polizeilichen Ermittlungsverfahren oder während einer staatsanwaltschaftlichen Untersuchung nicht vermeiden. Das Strafprozessrecht verpflichtet die Staatsanwaltschaften, Strafverfahren un-

abhängig und ergebnisoffen durchzuführen. Dieser gesetzlichen Aufgabe folgend muss sie aufgrund eines Anfangsverdachts den Sachverhalt abklären und untersuchen, ob die subjektiven und objektiven Tatbestände einer Straftat erfüllt sind. Dabei hat sie sowohl ent- als auch belastendes Material zu ermitteln und zu würdigen. Erst dann kann sie über die Abschlussart entscheiden. Strafverfolgungsbehörden haben in ihrer Arbeit das grundgesetzliche Gleichbehandlungsgebot zwingend und uneingeschränkt hochzuhalten. Das heisst, dass sie Straftaten stets distanziert und unabhängig von Geschlechtsidentitäten oder gesellschaftlichen Stellungen der Beteiligten beurteilen müssen.

6.3 Gerichte

Der Gerichtsrat und die Gerichte Basel-Stadt sind sich der im Anzug Jessica Brandenburger und Konsorten dargelegten Problematik durchaus bewusst. Wie bereits in der Stellungnahme vom 5. Januar 2022 zum Anzug Sarah Wyss und Konsorten erläutert, sehen sie aber keinen Bedarf an einer organisierten Grundausbildung und/oder Weiterbildung aller Mitarbeitenden der Gerichte betreffend Umgang mit LGBTIQ-feindlichen Aggressionen.

In Strafverfahren ist die Motivation einer Straftat für die Strafzumessung relevant. Damit eine LGBTIQ-feindliche Motivation ausgeübter Aggressionen im Urteil berücksichtigt werden kann, sind die entsprechenden Sachverhaltselemente in der Anklageschrift zu umschreiben. Die entsprechenden Abklärungen haben daher bereits im Vorverfahren, also dem Ermittlungsverfahren der Polizei und der Untersuchung der Staatsanwaltschaft, zu erfolgen. Dabei kann ein Coming-out einer von Gewalt betroffenen Person eine grosse Hürde darstellen, die möglicherweise in einer persönlich gehaltenen Befragung bei der Polizei oder bei der Einvernahme durch die Staatsanwaltschaft überwunden werden kann. Die Gerichtsverhandlung erscheint demgegenüber bereits aus prozessualen Gründen hierzu nicht der richtige Ort. 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 LGBTIQ-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 weiter. Insofern sind die Gerichtsmitglieder froh, wenn qualifizierte Weiterbildungsveranstaltungen in diesem Bereich angeboten werden.

Im Rahmen des Zivilverfahrens bedarf es konkreter Anträge der Opfer, damit Massnahmen wie beispielsweise ein Kontaktverbot angeordnet werden können. Die dafür notwendige Unterstützung der Opfer können die Gerichte nicht selbst erbringen, vielmehr benötigt es dafür entsprechende Anlaufstellen wie beispielsweise die Opferhilfe.

6.4 Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen

Die Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen nimmt das Anliegen der Anzugstellenden bzw. der betroffenen Personen sehr ernst. Bei der Schlichtungsstelle gab es bereits Fälle von Konflikten im Arbeitsverhältnis. Die Schlichtungsstelle plant, zu Fällen mit LGBTIQ-Bezug eine Weiterbildung für die Kommissionsmitglieder zu organisieren.

7. Neues Kantonales Gleichstellungsgesetz und Aktionsplan

LGBTIQ-feindliche Hate Crimes wurzeln in einer Gesellschaft, die Endo-Cis-Geschlechtlichkeit¹⁶ sowie Heterosexualität als Norm ansieht. LGBTIQ-Personen erfahren Diskriminierung und Gewalt aufgrund dessen, dass sie von dieser Norm abweichen. LGBTIQ-feindliche Hate Crimes sind also Symptom einer Ursache, die tief in der Gesellschaft verankert ist und umfangreiche Massnahmen, auch insbesondere im Bereich der Prävention, notwendig machen. Mit dem Entwurf zum neuen

¹⁶ Eine endogeschlechtliche Person entspricht aufgrund ihrer körperlichen Merkmale den medizinischen Normen von «weiblich» oder «männlich» (Gegenteil von inter). Als cis oder cisgeschlechtlich wird eine Person bezeichnet, wenn das Geschlecht, mit dem sie sich identifiziert, mit dem Geschlecht übereinstimmt, welches ihr bei der Geburt zugewiesen wurde (Gegenteil von trans).

Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (KGIG) möchte der Regierungsrat sich daher umfassend für die Gleichstellung von LGBTI-Personen einsetzen. Der bisherige Auftrag, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern, soll explizit auf den LGBTI-Themenbereich mit zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen erweitert werden.

Der Regierungsrat hat sich im aktuellen Legislaturplan 2021–2025 (Massnahme 13) den Auftrag gegeben, einen Aktionsplan Gleichstellung zu erarbeiten und umzusetzen. Der Aktionsplan fokussiert auf die Gleichstellung von Personen jeglichen Geschlechts und jeglicher sexuellen Orientierung. Das zuständige Departement hat vorgesehen, dass dieser Aktionsplan ab 2024 umgesetzt wird.

Ein weiterer wichtiger Punkt für die Bekämpfung von LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes liegt in professionellen Unterstützungs- und Beratungsangeboten, welche Betroffene in Anspruch nehmen können. Das neue KGIG sieht vor, externe Unterstützungs- und Beratungsangebote zu stärken bzw. zu schaffen und Projektideen aus der Zivilgesellschaft zur Förderung der Gleichstellung von LGBTIQ-Personen finanziell zu ermöglichen.

8. Schlussfolgerung

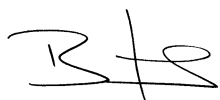
Die Prävention und Bekämpfung von LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes ist dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen. In Bezug auf die Erfassung von LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes hat er sich in der Beantwortung des Anzugs Sara Wyss und Konsorten (P195239) bereit erklärt, diese statistisch zu erfassen. Im Rahmen der Umsetzung prüft die Polizei eine Weiterbildung zum Thema LGBTIQ-feindliche Hate Crimes für das Jahr 2024. Die Staatsanwaltschaft zeigt sich für eine Weiterbildung im Rahmen ihrer monatlichen Weiterbildungsveranstaltungen zu der im Anzug erwähnten Thematik ebenfalls offen, kann aufgrund der abgeschlossenen Jahresplanung 2023 jedoch noch keine konkreten weiteren Angaben machen. Auch die Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen sieht eine Weiterbildung für alle Kommissionsmitglieder vor, um ihr Wissen über die spezifischen Diskriminierungserfahrungen von LGBTIQ-Personen im Kontext des Erwerbslebens weiter zu vertiefen. Der Regierungsrat begrüsst zudem den durch den Bund in Aussicht gestellten Aktionsplan zur Bekämpfung von LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes, im Rahmen dessen Umsetzung auch der Kanton Basel-Stadt zur Zusammenarbeit eingeladen wird.

Weiter sieht der Regierungsrat im Entwurf zum neuen Kantonalen Gleichstellungsgesetz und dem Aktionsplan Gleichstellung vor, sich für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen in allen Lebensbereichen einzusetzen. Dadurch können auch die Ursachen von LGBTIQ-feindlichen Hate Crimes adressiert und die gesellschaftliche Akzeptanz von geschlechtlicher und sexueller Vielfalt weiter vorangetrieben werden.

9. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Jessica Brandenburger und Konsorten betreffend «Weiterbildungen für den Umgang mit LGBTIQ-feindlichen Aggressionen» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin