



An den Grossen Rat

21.0829.02

17.5022.04

PD/P210829

Basel, 25. Mai 2022

Regierungsratsbeschluss vom 24. Mai 2022

Ratschlag

zu einem

Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz)

sowie

Bericht

zum

Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022)

Inhalt

1. Begehren	4
2. Zusammenfassung	4
3. Ausgangslage	4
3.1 Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022)	5
3.2 Bedarfsanalyse Gleichstellung von LGBTI Personen	6
3.3 Revisionsbegehren	8
4. Geltende rechtliche Grundlagen	8
4.1 Internationales Recht	8
4.1.1 Yogyakarta-Prinzipien	8
4.1.2 LGBTI-Menschenrechte auf Ebene der Vereinten Nationen	9
4.1.3 Europäischer Kontext	9
4.2 Bund 10	
4.2.1 Bundesverfassung (BV)	10
4.2.2 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG)	10
4.3 Rechtliche Regelung in anderen Kantonen und Städten	11
4.4 Kanton Basel-Stadt	12
4.4.1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt	12
4.4.2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG) vom 26. Juni 1996	12
4.4.3 Schlussfolgerungen	13
5. Revisionsbedarf	13
6. Grundzüge der Gesetzesrevision	14
6.1 Inklusiver Geschlechterbegriff	14
6.2 Gleichstellung als Querschnittsaufgabe im Kanton	15
6.3 Fachstelle für Gleichstellung	16
6.4 Förderung und Einbezug zivilgesellschaftlicher Leistungen sowie Aus- und Aufbau psychosozialer Beratungsangebote von Betroffenen	17
7. Vernehmlassung	18
7.1 Grundsätzliche Rückmeldungen	18
7.2 Definition von Geschlecht	18
7.3 Sprache	19
7.4 Repräsentation von LGBTI Personen in Aufsichtsgremien und Schlichtungsstelle	20
7.5 Kosten	20
7.6 Umsetzung	20
7.7 Weitere Anliegen	21
8. Kommentare zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	21
8.1 Systematik des Gesetzesentwurfs	21
8.2 Titel 21	
8.3 I. Allgemeines	22
8.3.1 § 1 Zweck	22
8.3.2 § 2 Begriffe	22
8.3.3 § 3 Allgemeiner Gleichstellungsauftrag	24
8.4 II. Umsetzung	25
8.4.1 § 4 Querschnittsaufgabe	25

8.4.2	§ 5 Fachstelle	26
8.4.3	§ 6 Gleichstellungskommission	27
8.5	III. Besondere Bestimmungen	28
8.5.1	3.1 Ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien.....	28
8.5.2	3.2 Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen	29
9.	Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts	35
9.1	Aufhebung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz von Frau und Mann (EG GIG), SG 140.100.35	
9.2	Änderung anderer Erlasse.....	35
9.2.1	Personalgesetz, SG 162.100	35
9.2.2	Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG), SG 154.100.....	35
10.	Finanzielle Auswirkungen	36
11.	Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....	37
12.	Antrag.....	38

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Entwurf zu einem Kantonalen Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz) sowie die damit zusammenhängenden Anpassungen von weiteren Gesetzen zu genehmigen.

Zudem beantragt der Regierungsrat, den Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022) abzuschreiben.

2. Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 12. Februar 2020 den Regierungsrat damit beauftragt, die formell-gesetzlichen Grundlagen für die Erweiterung des kantonalen Gleichstellungsauftrags, der sich aktuell auf die Gleichstellung von «Frauen» und «Männern» begrenzt, auf lesbische, schwule, bisexuelle, trans und inter Menschen (LGBTI) zu erweitern. Mit diesem Bericht schlägt der Regierungsrat ein neues Kantonales Gleichstellungsgesetz (KGIG) vor, das eine rechtliche Grundlage für die Gleichstellung aller Menschen, unabhängig von ihrem Geschlecht oder ihrer sexuellen Orientierung darstellt. Mit der Zustimmung des Grossen Rats zur vorliegend beantragten Gesetzesrevision, wird der Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022) mit Inkrafttreten des Gesetzes erfüllt.

3. Ausgangslage

Weltweit finden Menschenrechtsverletzungen aufgrund der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität oder aufgrund von Variationen der Geschlechtsmerkmale (Intergeschlechtlichkeit) statt. Auch in der Schweiz sind LGBTI Personen¹ mit unterschiedlichen Formen von Diskriminierungen konfrontiert². Die Befragungen des Schweizer LGBTIQ+ Panels aus den Jahren 2020 und 2021 zeigen auf, dass Angehörige sexueller und geschlechtlicher Minderheiten in der Schweiz nach wie vor mit strukturellen Ungleichheiten konfrontiert sind, Diskriminierung erfahren und sich aus vielen Bereichen ausgeschlossen fühlen³. Die Situation ist jedoch im Wandel: Im Februar 2020 stimmten 63,1 % der Schweizer Stimmberechtigten einer Ausweitung der Antidiskriminierungsstrafnorm Art. 261bis StGB zu, welche Diskriminierungen und Aufruf zu Hass aufgrund der sexuellen Orientierung als strafrechtlichen Tatbestand festschreibt⁴. Im Dezember 2020 stimmten National- und Ständerat einer Änderung im Zivilgesetzbuch zu, welche die einfache und selbstbestimmte Änderung des Geschlechtseintrags im Personenstandregister möglich macht; die entsprechende Änderung trat am 1. Januar 2022 in Kraft⁵. Und auch die «Ehe für alle» wurde inzwischen vom Stimmvolk angenommen. Was die Einführung einer dritten Geschlechtsoption im Personenstandsregister angeht, sind auf Bundesebene verschiedene Postulate hängig⁶. Dieses Anliegen wird inzwischen auch von der Nationalen Ethikkommission (NEK) in ihrer im Oktober 2020 publizierten Stellungnahme zur amtlichen Registrierung des Geschlechts unterstützt. Zudem plädiert die NEK für ein Verbot von nicht notwendigen geschlechtsverändernden Operationen an urteilsunfähigen Kindern⁷.

Der Regierungsrat Basel-Stadt anerkannte in seinem Schreiben zum Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung vom 7. Januar 2020 einen umfassenden Handlungsbedarf hinsichtlich der Gleichstellung von Menschen mit jeder Geschlechtsidentität, sexuellen Orientierung sowie Menschen mit Variationen der Geschlechtsmerkmale (17.5022). Mit Beschluss des Grossen Rats vom 12. Februar 2020

¹ Das Akronym LGBTI steht für lesbische, schwule, bisexuelle, trans und intergeschlechtliche Menschen.

² In der Anzugsbeantwortung des Regierungsrats vom 07. Januar 2020 wurden die wichtigsten Berichte und Studien dazu dargelegt.

³ Alle Berichte einsehbar unter www.swiss-lgbtig-panel.ch > Berichte.

⁴ Strafgesetzbuch Art. 261

⁵ Siehe dazu: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/geschlechteraenderung.html>

⁶ Postulate NR Arslan 17.4121, NR Ruiz 17.4151, NR Flach 15.06.2018.

⁷ NEK Stellungnahme zur amtlichen Registrierung des Geschlechts: <https://www.nek-cne.admin.ch/de/ueber-uns/news/news-details/nek-veroeffentlicht-stellungnahme-zur-amtlichen-registrierung-des-geschlechts/>.

(20/07/02.37G) wurde er damit beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten, um einen Gleichstellungsauftrag zu verankern, der es dem Kanton ermöglicht, sich aktiv für die Gleichstellung dieser Personengruppen einzusetzen und so zur Gewährleistung der Menschenrechte beizutragen.

3.1 Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022)

Der Grosse Rat hat dem Regierungsrat an seiner Sitzung vom 12. Februar 2020 (20/07/02.37G) den nachstehenden Anzug Nora Bertschi und Konsorten zur Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage überwiesen.

«Die Gleichstellung von Menschen unabhängig von ihrer sexuellen Orientierung und das damit verbundene Diskriminierungsverbot sind verfassungsmässige Grundsätze des staatlichen Handelns (§8 Abs. 2 Kantonsverfassung Basel-Stadt) und sind als solche von allen Departementen des Kantons zu gewährleisten.

Im Bereich der Menschenrechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgender und Intersexuellen (LGBTI) bestehen gemäss aktuellen Studien des SKMR (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte) sowie der ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) die grössten Defizite beim Schutz vor Diskriminierung. In den Studien wird dringend empfohlen, Stellen mit der Förderung der Toleranz gegenüber LGBTI-Personen und für die Bekämpfung von Diskriminierung dieser Menschen einzusetzen. Diese Empfehlung wird auch vom Ministerkomitee des Europarates unterstützt. Auch der Bundesrat sieht in diesem Bereich Handlungsbedarf. Er hat beschlossen, die Absichtserklärung von Valletta zu genehmigen, die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten des Europarates ausgearbeitet wurde. Hiermit erklärt er, sich wirksam gegen Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität und für die Achtung der Menschenrechte von LGBTI-Personen einzusetzen.

Der Kanton Basel-Stadt muss sich dieses Themas annehmen. Die Motionärinnen und Motionäre fordern den Regierungsrat auf, die Zuständigkeit bezüglich LGBTI-Themen im Kanton zu klären und zuzuweisen. Das Ziel soll eine Anlaufstelle sein, an die sich betroffene oder involvierte Personen wenden können. Weiter sollen Massnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, der Koordination zwischen in diesem Bereich engagierten privaten und staatlichen Stellen und schliesslich der fachlichen Unterstützung innerhalb der Verwaltung ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang soll sich Basel-Stadt dem "rainbow cities network" anschliessen. Dieses Netzwerk, zu dem auch mehrere Schweizer Städte gehören, unterstützt seine Mitglieder mit Fachwissen und stellt den Erfahrungsaustausch sicher.»

Zur Erfüllung des Anzugs Nora Bertschi wird dem Grossen Rat der vorliegende Entwurf zu einem Kantonalen Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz) beantragt. Mittels vorliegendem Gesetzesentwurf soll das in den bestehenden gesetzlichen Grundlagen enge Geschlechterverständnis, das sich explizit auf «Frau» und «Mann» begrenzt, um Geschlechtsidentität, Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsausdruck und sexuelle Orientierung ausgeweitet werden. Das Gesetz hat mit dem Titel «Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz)» eine neue Bezeichnung. LGBTI-Themen werden darin zusammen mit weiteren Gleichstellungsthemen einer Fachstelle für Gleichstellung zugewiesen. Die Funktion einer Fachstelle für Gleichstellung übernimmt heute die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern.

In einem zweiten Schritt sollen externe, niederschwellige Beratungsangebote im Bereich LGBTI finanziell unterstützt werden. Der Beitritt Basels zum «Rainbow Cities Network» wird durch die Zuweisung der Thematik in der Verwaltung ebenfalls möglich, da dies für ein Beitritts-gesuch vorausgesetzt wird. Mit Inkrafttreten der beantragten Totalrevision wird das Beitritts-gesuch gestellt werden. Stimmt der Grosse Rat der vorliegend beantragten Gesetzesrevision zu, kann der Anzug Bertschi somit abgeschlossen werden.

3.2 Bedarfsanalyse Gleichstellung von LGBTI Personen

In der Anzugsbeantwortung vom 7. Januar 2020 hat der Regierungsrat die Lebensumstände und Herausforderungen von LGBTI Personen geschildert und die relevantesten Berichte und Studien zur Thematik aufgeführt. Sie zeigen vielfältige Formen von Diskriminierungen auf, mit welchen diese Personengruppe konfrontiert ist und verweisen auf einen umfassenden Handlungsbedarf, um die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung voranzutreiben. Im Rahmen eines im Frühjahr 2018 durchgeführten Workshops mit LGBTI Personen und Organisationen wurde der Handlungsbedarf im Kanton Basel-Stadt ermittelt. Dabei wurden unterschiedliche Handlungsfelder identifiziert, die sich über unterschiedliche Lebensphasen erstrecken und unterschiedliche Lebenssituationen betreffen. Zudem wurde festgestellt, dass die bereits bestehenden Unterstützungsangebote grösstenteils auf ehrenamtlichem Engagement und unsicherer Finanzierung basieren, was deren Stabilität gefährdet. Diese Befunde wurden durch eine erneute Befragung der im Raum Basel aktiven LGBTI-Organisationen 2021 bestätigt.

Übersicht des im Workshop ermittelten Handlungsbedarfs (nicht abschliessend):

Kindheit, Jugend, Familie

- LGBTI in der Jugendarbeit implementieren;
- Finanzielle Unterstützung für LGBTI-Jugendprojekte;
- Beratungsstelle für Jugendliche, insbesondere für solche, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität von ihrer Herkunftsfamilie ausgegrenzt werden;
- Professionalisierung bestehender Beratungsstellen;
- Notunterkünfte für Jugendliche, die nicht mehr zu Hause wohnen können;
- Beratungsangebot für Eltern von LGBTI Kindern und LGBTI Jugendlichen;
- Förderung der Gleichstellung von vielfältigen Familienformen;
- Queere Jugendtreffs.

Bildung, Schule

- Thematisierung von LGBTI in den Lehrplänen;
- Informationsvermittlung über Coming-out, Depression und Suizidalität;
- Sensibilisierung und Förderung von LGBTI-Thematik durch die Schulsozialarbeit;
- Sensibilisierung der Schulsozialarbeit;
- Bereitstellen von LGBTI-gerechten Lehrmitteln und Kinderbüchern;
- Schulangebote zum Thema LGBTI mit offenen Gesprächen zu Sexualität und Identität;
- Schaffung von Interventionsstellen bei Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität;
- Schulhäuser als Informationsplattformen (Aushang von Plakaten und Broschüren etc.) nutzen.

Gesundheit

- Aufklärung und Prävention medizinischer und psychologischer Themen;
- Weiterbildungen/Fachtagungen für medizinische/psychologische Fachpersonen hinsichtlich Herausforderungen von intergeschlechtlichen und transgeschlechtlichen Menschen; Informationsvermittlung zu LGBTI in der Ausbildung von Gesundheitsfachpersonen, Pflegepersonal und Ärztinnen und Ärzten;
- Peer-to-Peer Beratungsangebot; niederschwelliges Beratungsangebot für intergeschlechtliche und transgeschlechtliche Menschen;
- Richtlinien zum Umgang mit LGBTI Personen in kantonalen Gesundheitseinrichtungen und Spitälern;
- Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse von LGBTI Personen in Pflegesituationen;
- Pflege und Leben im Alter mit oder ohne HIV,
- Sensibilisierung bzw. Weiterbildung von Pflegenden und Institutionen bezüglich Homophobie, Sexualität im Alter, Umgang mit HIV-positiven Bewohnerinnen und -Bewohnern etc.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

- Sensibilisierung auf sexuell übertragbare Krankheiten;
- Gesundheitsmonitoring LGBTI.

Kultur

- Förderung von LGBTI-Kulturveranstaltungen;
- Regenbogenhaus mit queerer Bibliothek, Bar, Party- und Eventraum, der auch für Themenabende und Workshops und als Raum für Beratungen zur Verfügung steht.

Diskriminierungsschutz

- Beratungsangebot bei Diskriminierung;
- Fördern eines Diskriminierungsverbots, insbesondere der Revision der Rassismus Strafnorm Art. 261bis StGB (Anmerkung: Art. 261bis StGB wurde 2020 um das Diskriminierungsmerkmal der sexuellen Orientierung erweitert);
- Statistische Erfassung von Hassdelikten und weiteren in Zusammenhang mit LGBTI stehenden Deliktarten;
- Verbot von Konversionstherapien;
- Kampagnen gegen Hate Crimes.

Vielfalt der Lebenshintergründe

- Akzeptanz für LGBTI in der Integrationsarbeit mit Menschen aus anderen Kulturen;
- Schutz von geflüchteten LGBTI Personen in Asylunterkünften.

Kantonale Verwaltung

- Bezeichnung einer Fachstelle, die sich der LGBTI-Thematik federführend annimmt; Ansprechperson für Zivilgesellschaft innerhalb der Verwaltung;
- Koordination der Angebote und Schaffung neuer Angebote;
- Entwickeln von antidiskriminierenden und gleichstellungsfördernden Massnahmen (Schule, Gesundheit, Migration, Polizei, Strafverfolgung etc.);
- Beratung und Informationsvermittlung;
- LGBTI-Mainstreaming in der kantonalen Verwaltung;
- Sensibilisierung und Information von Verwaltungsmitarbeitenden;
- Vernetzung und Austausch zwischen den Kantonen und auf Bundesebene sowie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen;
- Runder Tisch für den Austausch zwischen LGBTI-Organisationen, weiteren relevanten Akteurinnen und Akteuren sowie Verwaltung;
- LGBTI-freundliche Arbeitgeberin;
- LGBTI-gerechte Formulare und allgemeine Kommunikation;
- Öffentlichkeitsarbeit.

Auch die Gleichstellungskommission Basel-Stadt führte im September 2018 einen öffentlichen Anlass zum Thema LGBTI durch, um einerseits Umsetzungsbeispiele aus anderen Städten aufzuzeigen und andererseits die Bedürfnisse der Bevölkerung abzuholen. Um von den Erfahrungen anderer Städte zu profitieren, wurden Fachpersonen aus Hamburg und Bern eingeladen, die in den jeweiligen Städten für die Umsetzung der LGBTI-Gleichstellungsstrategie zuständig sind. Die Querschnittsaufgabe der Gleichstellung wird in beiden Städten mit Aktionsplänen umgesetzt, in denen auch Massnahmen zur Gleichstellung im Bereich LGBTI enthalten sind. Dabei nehmen die Fachstellen insbesondere eine beratende und koordinierende Rolle ein und stellen den Einbezug der Zivilgesellschaft sicher. In Bern wird zudem ein besonderer Fokus auf die Förderung des Beratungsangebots sowie die Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen gelegt, die im LGBTI-Bereich aktiv sind.

Zusammenfassend zeigte sich auch hier der Handlungsbedarf in der Vernetzungsarbeit und dem Ausbau bestehender Angebote, Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit, der Verankerung des Themenbereichs in der Verwaltung als Querschnittsaufgabe, einer übergeordneten koordinierenden kantonalen Stelle, der Sensibilisierung im Bildungsbereich sowie einer verbesserten Datenerhebung über die spezifischen Herausforderungen, mit denen LGBTI Personen konfrontiert sind.

3.3 Revisionsbegehren

Der Regierungsrat nimmt den Anzug Bertschi als Anstoss, den bestehenden Gleichstellungsauftrag, der sich aktuell explizit auf «Frauen» und «Männer» bezieht und im Zeichen der Einführung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) aus dem Jahre 1995 (SR 151.1) stand, einer Revision zu unterziehen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf möchte er ein Geschlechtermodell verankern, das Binarität und Heterosexualität⁸ nicht länger als die einzig mögliche Norm ansieht, die geschlechtliche und sexuelle Vielfalt anerkennt und zur Gleichstellung aller Menschen beiträgt. Das revidierte Gesetz erweitert den kantonalen Gleichstellungsauftrag explizit auf alle Menschen in ihrer geschlechtlichen und sexuellen Vielfalt. Der Regierungsrat will damit eine gemeinsame rechtliche Grundlage für die Gleichstellung aller Personen, unabhängig von ihrem Geschlecht und ihrer sexuellen Orientierung, schaffen. Zudem stärkt das neue Gesetz die kantonale Gleichstellungsarbeit, indem Gleichstellung als eine Aufgabe definiert wird, die in allen Politik- und Lebensbereichen verwirklicht werden muss.

4. Geltende rechtliche Grundlagen

Der nachfolgende Überblick zeigt auf, inwieweit LGBTI-Rechte im geltenden Recht verankert sind. Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung, § 9 der Kantonsverfassung Basel-Stadt, das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 sowie verschiedene Staatsverträge und internationale Übereinkommen betreffen das Diskriminierungsverbot und das Gleichstellungsgebot der Geschlechter (EMRK, CEDAW, Istanbul-Konvention, UNO-Pakte I & II und die ILO-Übereinkommen 100 & 111). Daneben verankern verschiedene Rechtsgrundlagen LGBTI-Rechte explizit.

4.1 Internationales Recht

4.1.1 Yogyakarta-Prinzipien

Menschenrechte stehen allen Menschen zu, unabhängig von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und Geschlechtsmerkmalen. Die Yogyakarta-Prinzipien formulieren diesen Anspruch erstmals umfassend im Jahr 2007, zuletzt wurden sie im Jahr 2017 weiterentwickelt⁹. Das Dokument erläutert Standards, denen Staaten nachkommen sollen, damit LGBTI Menschen wie alle anderen Mitglieder einer Gesellschaft in den Genuss gleicher Rechte kommen. Durch die Prinzipien wird kein neues Recht geschaffen. Vielmehr formulieren sie bereits bestehende (Menschen-)Rechte aus¹⁰.

Bei den Yogyakarta-Prinzipien handelt es sich um Empfehlungen, die für die Schweiz nicht rechtsverbindlich sind. Sie tragen aber zu einem vereinheitlichenden Verständnis bei und werden in der Praxis breit angewandt. Auch der Bund verweist in seiner Botschaft zur Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister (2019) auf die Begriffsdefinitionen der Yogyakarta-Prinzipien¹¹.

⁸ Binarität bedeutet, dass Geschlecht entweder als «männlich» oder «weiblich» gedacht wird. Heteronormativität bezeichnet die Vorstellung, dass es ausschliesslich zwei Geschlechter gibt, die sexuell aufeinander bezogen sind und bei der die Heterosexualität als soziale Norm festgeschrieben wird. Bei dieser Norm wird von einem Zwei-Geschlechtersystem (männlich-weiblich) ausgegangen, in dem das biologische Geschlecht mit der Geschlechtsidentität, der Geschlechtsrolle und der sexuellen oder romantischen Orientierung übereinstimmt. Das führt dazu, dass Menschen, die sich nicht als heterosexuell bezeichnen oder sich nicht in dem Zwei-Geschlechtersystem einordnen, rechtliche sowie gesellschaftliche Benachteiligungen und Diskriminierungen erfahren.

⁹ Yogyakarta Principles Plus 10 (2017): http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5_yogyakartaWEB-2.pdf

¹⁰ Schriftenreihe der Hirschfeld-Eddy-Stiftung-Band 2 (2011): https://www.hirschfeld-eddy-stiftung.de/fileadmin/user_upload/schriftenreihe/Yogyakarta_plus_web_CC.pdf, S. 23.

¹¹ Botschaft zur Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister (2019): <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/129/de>.

Obwohl sich die Yogyakarta-Prinzipien spezifisch auf Menschen fokussieren, die sich von der gesellschaftlichen Geschlechternorm unterscheiden bzw. von dieser benachteiligt werden und daher in unterschiedlichen Situationen einem besonderen Diskriminierungsrisiko ausgesetzt sind, umfassen sie alle Menschen. Die Yogyakarta-Prinzipien konkretisieren universelle Rechte und legen folglich keine besonderen Standards für einzelne Gruppen fest. Demnach verzichten sie auch auf Formulierungen, welche Rechte nur für bestimmte Gruppen, wie Frauen, Männer, Heterosexuelle, Homosexuelle, Lesben, Schwule, Bisexuelle oder Transgender, vorsehen. Dadurch soll vermieden werden, dass sich Individuen in strikt getrennte Identitätskategorien einordnen müssen¹².

4.1.2 LGBTI-Menschenrechte auf Ebene der Vereinten Nationen

Bereits die beiden UN-Menschenrechtspakte Pakt I und Pakt II vom 16.12.1966 verpflichten die Vertragsstaaten (und damit die Schweiz), die Gleichberechtigung der Geschlechter sicherzustellen. Der UN-Menschenrechtsausschuss, hat im Jahre 1994 eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung erkannt, das heisst als eine Diskriminierung aufgrund von «sex» (Geschlecht) gewürdigt¹³.

Eine der wichtigsten Rechtsquellen für internationales Gleichstellungsrecht ist das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen vom 18. Dezember 1979 (CEDAW)¹⁴. Es ist in der Schweiz am 26. April 1997 in Kraft getreten. Obschon sich das Übereinkommen auf die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bezieht, zeigt eine Auslegung aus dem Jahre 2010, dass das Übereinkommen die genderspezifische Diskriminierung von Frauen («gender-based discrimination») umfasst. Während der Begriff «sex» sich nur auf biologische Unterschiede zwischen Männern und Frauen bezieht, aber auch intergeschlechtliche Menschen umfasst, meint der Begriff «gender» (Deutsch: Soziales Geschlecht) alle sozial konstruierten Identitäten, Attribute und Rollen für Frauen und Männer und die soziale und kulturelle Bedeutung der Gesellschaft für diese biologischen Unterschiede, die zu hierarchischen Beziehungen zwischen Frauen und Männern und zur Verteilung von Macht und Rechten zugunsten von Männern führen¹⁵. Über die Auslegung des Begriffs «gender» hat der CEDAW-Ausschuss sich früh für die Umsetzung von LGBTI-Rechten eingesetzt und Massnahmen zum Schutz von trans und inter Menschen empfohlen¹⁶.

Ebenfalls wichtig ist die von der Schweiz 1997 ratifizierte UNO-Kinderrechtskonvention. Das Übereinkommen schützt und anerkennt Kinder als eigenständige Personen mit eigenen Zielen und eigenem Willen und fordert, dass das Wohl des Kindes bei allen Entscheidungen, die es betreffen, vorrangig berücksichtigt wird. Damit wird das Kind auch als Rechtspersönlichkeit anerkannt. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat die Schweiz zuletzt 2019 darauf hingewiesen, dass an intergeschlechtlichen Kindern keine unnötigen medizinischen oder chirurgischen Behandlungen vorgenommen werden dürfen¹⁷. Der Bundesrat geht im 5. und 6. Staatenbericht zur Kinderrechtssituation in der Schweiz auf diese Kritikpunkte ein¹⁸.

4.1.3 Europäischer Kontext

Das Ministerkomitee des Europarats hat bereits am 31. März 2010 eine umfassende Empfehlung zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität in allen Lebensbereichen erlassen und die Vertragsstaaten aufgefordert, entsprechende Bestimmungen in die nationalen Rechtsordnungen aufzunehmen¹⁹. Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) empfiehlt in seinem Bericht zuhanden des Bundesrates aus dem

¹²Schriftenreihe der Hirschfeld-Eddy-Stiftung-Band 2 (2011): https://www.hirschfeld-eddy-stiftung.de/fileadmin/user_upload/schriftenreihe/Yogyakarta_plus_web_CC.pdf, S. 23.

¹³MRA vom 4.4.1994, Nr. 488/1992, Rz. 8.7.

¹⁴Eidgenössisches Büro für Gleichstellung : <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/recht/internationales-recht/uno/cedaw.html>

¹⁵CEDAW Committee (2010), General Recommendation No. 28.

¹⁶6. Staatenbericht Deutschlands vom 10.2.2009 (CEDAW/C/DEU/CO/6, Rz. 62); Comment No. 33 (2015).

¹⁷CRC/C/CHE/QPR/5-6, N29.

¹⁸Siehe Details unter: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medieninformationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-81643.html>

¹⁹Ministerkomitee Europarat, Recommendation CM/Rec(2010)5.

Jahr 2014²⁰ die Umsetzung dieser Empfehlung. Eine ausführliche Studie des Europarates vom März 2015 zeichnet die laufende Entwicklung der LGBTI-Menschenrechte nach und evaluiert die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Jahre 2010²¹.

Auf der Ebene der europäischen Union führt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Art. 21 Abs. 1 die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder der «sexuellen Ausrichtung» explizit auf. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat bereits früh mit einem Urteil aus dem Jahre 1996²² die Richtlinie zur Verwirklichung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern auch auf einen Fall von Geschlechtsangleichung angewendet. Bisher sind allerdings nur trans Personen betroffen, die eine Operation haben vornehmen lassen, was nicht die Mehrheit dieser Personengruppe ausmacht.

4.2 Bund

4.2.1 Bundesverfassung (BV)

a) Gleichstellungsgebote und Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 und 3 BV

Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV besteht ein umfassender Diskriminierungsschutz. Die Auflistung von Diskriminierungsmerkmalen in Art. 8 Abs. 2 BV ist nicht abschliessend²³. Die Förderung der Toleranz und Akzeptanz von unterschiedlichen Lebensformen sowie der Schutz aller Menschen vor Diskriminierung sind zentrale und klare Verfassungsaufträge. Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung werden von der Rechtsprechung mehrheitlich unter dem Diskriminierungsmerkmal «Lebensform» eingeordnet. Die Diskriminierung von trans und inter Menschen werden der Lehre und Rechtsprechung nach mehrheitlich dem Diskriminierungsmerkmal «Geschlecht» zugeordnet.

b) Teilgehalte der Persönlichen Freiheit und Privatsphäre: Sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität

Sexuelle Selbstbestimmung ist auch Teilgehalt der verfassungsrechtlich geschützten persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und umfasst das Recht, selbst zu entscheiden, mit welcher Person eine intime Beziehung eingegangen wird. Zudem ist das Recht auf eine individuelle Geschlechtsidentität Teil des verfassungsmässigen und zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes (Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 28 ZGB). Ferner deckt der verfassungsrechtliche Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) die Freiheit des Beziehungslebens ab.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 und 3 BV und die Grundrechte der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und der Privatsphäre (Art. 13 BV) eine Diskriminierung aufgrund des (biologischen) Geschlechts, der sexuellen Orientierung sowie der Geschlechtsidentität umfassen. In einer den Menschenrechten verpflichteten Demokratie können auch vielfältige Formen von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität gelebt werden. Diese fallen unter den Grundrechtsschutz von Art. 8 BV und spezifisch das Diskriminierungsverbot nach Abs. 2.

4.2.2 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG)

a) Diskriminierungsschutz von Frau und Mann, Gleichstellungsförderung in allen Lebensbereichen

Am 24. März 1995 hat das Parlament das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann verabschiedet. Das Gleichstellungsgesetz will nach seinem Zweckartikel (Art. 1 GIG) die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann und hat programmatischen Charakter für alle Rechts-

²⁰ GROHSMANN IRENE, HAUSAMMANN CHRISTINA, VINOGRADOVA OLGA, Institutionelle Verankerung von LGBT-Themen in der Schweiz, 19. Februar 2014 Bern.

²¹ Studie des Europarates vom März 2015. Zusammenfassung: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/archiv/international/nachrichten/lgbt-ueberblick-recht-sprechung-egmr>.

²² EuGH, Rechtssache C-13/94.

²³ Bundesverfassung Art. 8 Abs. 2 BV: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#art_8

und Lebensbereiche. Das Gleichstellungsgesetz enthält aber vor allem Regelungen zur Gleichstellung im Erwerbsleben (Art. 2-15 GIG). Bereits die Botschaft macht deutlich, dass nicht die Diskriminierung aufgrund des biologischen Geschlechts von Frauen und Männern im Vordergrund stand, sondern stereotype Rollenbilder und -erwartungen, die an Frauen und Männer gestellt werden. Die Mehrheit der Lehre ist der Meinung, dass Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität oder sexuellen Orientierungen sich kaum von vorhandenen Geschlechterstereotypen trennen lassen und diese daher grundsätzlich unter den Anwendungsbereich des GIG fallen können²⁴.

b) Diskriminierungsschutz nach Art. 3 GIG

Ziel des Gesetzes ist die Gleichstellung und das Verbot der direkten und indirekten Diskriminierung nach Art. 3 GIG: «Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden, namentlich nicht unter Berufung auf den Zivilstand, auf die familiäre Situation oder, bei Arbeitnehmerinnen, auf eine Schwangerschaft.» Neben der Geschlechtszugehörigkeit sind demnach auch die familiäre Situation und Schwangerschaft als verpönte Diskriminierungsmerkmal aufgeführt. Bereits die Botschaft aus dem Jahre 1993 macht deutlich, dass diese Aufzählung nicht abschliessend ist²⁵. Auch Kommentare zum Gleichstellungsgesetz gehen davon aus, dass sich Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität problemlos an den Geschlechterbegriff anknüpfen lassen²⁶.

c) Bundesgerichtsurteil vom 4. April 2019 (8C_594/2018)

Allerdings traf das Bundesgericht im April 2019 einen Entscheid, wonach das Gleichstellungsgesetz nicht auf eine Diskriminierung im Arbeitsleben wegen sexueller Orientierung anwendbar sei. Eine solche liege nur vor, wenn ausschliesslich oder überwiegend die Angehörigen eines bestimmten Geschlechts von einer Regelung benachteiligt würden. Das Bundesgericht folgte mit dieser Begründung einem engen Verständnis von geschlechtsspezifischer Diskriminierung im Rahmen von Art. 3 GIG und unterstreicht damit die Bedeutung der historischen Auslegung. Dieses Urteil wurde von der Lehre kritisiert²⁷.

4.3 Rechtliche Regelung in anderen Kantonen und Städten

Die Analyse der gesetzlichen Regelungen der LGBTI-Thematik in anderen Kantonen und Städten, die sich bereits aktiv für die Gleichstellung dieser Personengruppe einsetzen, ergab, dass diese grösstenteils auf Verordnungsstufe zu finden sind. So besteht in der Stadt Zürich die rechtliche Grundlage in einem Stadtratsbeschluss, der die Anpassung der Departementsaufgaben und die organisatorische Zuordnung dieser Aufgaben im Präsidiatdepartement beinhaltet. Zudem hält die Zürcher Gemeindeordnung fest, dass das Präsidiatdepartement für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie von Menschen unterschiedlicher sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität in Gesellschaft und Stadtverwaltung zuständig ist. In der Stadt Bern gibt es derzeit keine expliziten rechtlichen Grundlagen. Die entsprechenden Aktivitäten sind jedoch in strategischen Grundlagenpapieren, wie beispielsweise in Aktionsplänen oder Legislaturrichtlinien verankert.

Im Kanton Genf ist die Zuständigkeit momentan ebenfalls auf Verordnungsstufe geregelt. Der Kanton Genf ist (basierend auf einer vorgängigen dreijährigen Bestandsaufnahme) seit 2017 in der Erarbeitung eines neuen Gesetzes, das den Gleichstellungsauftrag auf alle Menschen erweitert, die aufgrund der Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und sexueller Orientierung diskriminiert werden. Es soll zudem einen verbesserten Schutz vor Gewalt und Diskriminierung umfassen. Im Entwurf finden sich u. a. spezifische Bestimmungen, wie beispielsweise den Schutz von «Regenbogenfamilien» oder ein Verbot von Belästigungen im öffentlichen Raum.

²⁴ COSSALI SAUVAIN, in: Commentaire de la loi fédérale sur l'égalité, 2011, Art. 1 GIG N17.

²⁵ Botschaft zum Gleichstellungsgesetz (1993), S. 1297.

²⁶ FREIVOGEL, in: Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, 2. Aufl. 2009, Art. 3 GIG N17; LEMPEN, in: Commentaire de la loi fédérale sur l'égalité, 2011, Art. 3 GIG N4; LEMPEN/VOLONDER, SJZ 2018, 86 f.

²⁷ Vgl. u. a. Kommentare von humanrights.ch: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/lgbtiq/schutz-diskriminierung-arbeitsplatz-homosexualitaet-und-glg.html> sowie Schweizerisches Institut für feministische Rechtswissenschaft (FRI): <http://www.genderlaw.ch/deutsch/gender-law-info/rechtssprechung/homosexualitaet-und-glg.html>.

Der Gesetzesentwurf umfasst auch konkrete Präventionsmassnahmen durch Schulung, Information und Sensibilisierung und legt als Instrument einen kantonalen Aktionsplan fest. Der Gesetzestext richtet sich an die Verwaltung und setzt Anreize für den privaten Sektor (insbesondere in Bezug auf das Beschaffungswesen, die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private und die Gewährleistung von Finanzhilfen)²⁸.

Ein Vergleich des Genfer Gesetzesentwurfs mit der aktuellen Gesetzgebung in Basel-Stadt zeigt auf, dass in Basel-Stadt in einzelnen Bereichen ähnliche Bestimmungen oder Massnahmen bereits heute erfolgreich umgesetzt werden (beispielsweise Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen oder die ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien). Andere Punkte, wie beispielsweise im Bildungsbereich, sind im Genfer Gesetzesentwurf sehr detailliert geregelt und erfüllen eher die Ebene von konkreten Massnahmen. Schliesslich nennt der Genfer Gesetzesentwurf als Instrument zur Überprüfung der Gleichstellungsziele den Aktionsplan, während das konkrete Überprüfungsinstrument im Kantonalen Gleichstellungsgesetz offengelassen wird.

4.4 Kanton Basel-Stadt

4.4.1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt

a) *Diskriminierungsverbote von Menschen jeder sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität nach § 8 Abs. 2 und § 11 Kantonsverfassung (KV)*

Die Kantonsverfassung Basel-Stadt vom 23. März 2005 hält in § 8 Abs. 1 das Gebot der Rechtsgleichheit fest und zählt in § 8 Abs. 2 die Diskriminierungsverbote eng angelehnt an Art. 8 Abs. 2 BV nicht abschliessend auf. Im Unterschied zur Bundesverfassung führt die Kantonsverfassung «sexuelle Orientierung» als Diskriminierungsmerkmal explizit auf. Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität können durch das Diskriminierungsmerkmal «Geschlecht» erfasst werden.

Weiter werden in § 11 KV die verfassungsrechtlichen und internationalen Grundrechtsgarantien stichwortartig aufgezählt. Unter «Schutz des Privatlebens» und Schutz des «familienähnlichen Zusammenlebens» kann ebenfalls der Schutz des privaten Beziehungslebens fallen, womit sowohl das eigene Sexualleben als auch die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität verfassungsrechtlich geschützt sind.

b) *Gleichstellungsauftrag an Kanton und Gemeinden nach § 9 Abs. 3 KV*

Besonders geregelt ist in der Kantonsverfassung entsprechend dem Bundesverfassungsrecht auch der explizite Gleichstellungsauftrag an Kanton und Gemeinden, für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen zu sorgen. Zusätzlich zum Anspruch auf gleichen Lohn beinhaltet § 9 Abs. 2 KV den gleichen Anspruch auf Zugang zu Bildungseinrichtungen und Ämtern.

c) *Zwischenfazit*

Das Grundrecht auf Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot von Menschen jeder sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität ist nach § 8 Abs. 2 und § 11 KV verfassungsrechtlich unumstritten. Es fehlt aber ein entsprechend klarer Verfassungsauftrag wie in § 9 Abs. 3 KV zum Egalisierungsgebot von Menschen jeder sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität.

4.4.2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG) vom 26. Juni 1996

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hatte gestützt auf das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann ein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von

²⁸ Zum Genfer Gesetzgebungsprojekt: <https://www.ge.ch/actualite/loi-egalite-bonne-annee-21-01-2021>; Entwurf und Ratschlag: <https://ge.ch/grand-conseil/data/texte/PL12843.pdf>.

Frau und Mann vom 26. Juni 1996 (EG GIG) beschlossen. Das EG GIG beinhaltet vor allem Regelungen über die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen (§ 3-21). Weiter hält das Gesetz fest, dass sich das zuständige Departement für die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen einsetzt und führt dessen Aufgaben auf (§ 22 EG GIG). Schliesslich enthält das EG GIG Bestimmungen betreffend die ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien (§ 24f. EG GIG).

Der Anwendungsbereich des in § 22 EG GIG beschriebenen Aufgabenkatalogs bezieht sich auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern. Die tatsächliche Gleichstellung von LGBTI Personen wird dagegen nicht explizit erfasst.

4.4.3 Schlussfolgerungen

Im verbindlichen internationalen und nationalen Recht ist der Schutz und die Gleichstellung von LGBTI Menschen nicht explizit geregelt, wird aber von internationalen und nationalen Menschenrechtsinstitutionen seit langem gefordert. Auch in der Literatur ist unbestritten, dass sich die allgemein formulierten Grundsätze bezüglich Diskriminierungsverbot und das Gleichstellungsgebot auf alle Menschen beziehen.

Um den gesetzgeberischen Handlungsbedarf in dieser Thematik genauer zu analysieren, liess sich der Regierungsrat bei der Bearbeitung des Anzugs Nora Bertschi durch das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) sowie Prof. Dr. iur. Sandra Hotz, Lehrbeauftragte an der Universität Basel zu «Gender Law», fachlich unterstützen. Dabei gelangte der Regierungsrat zum Ergebnis, dass der bestehende Gleichstellungsauftrag in Bezug auf Frauen und Männer auf Gesetzesebene im Rahmen einer Revision des EG GIG explizit auf Personen jeder Geschlechtsidentität, aller Variationen der Geschlechtsmerkmale und unterschiedlicher sexueller Orientierung ausgeweitet werden soll. Entstehen soll eine gesetzliche Grundlage für die Gleichstellung aller Menschen, unabhängig von ihrem Geschlecht oder ihrer sexuellen Orientierung.

5. Revisionsbedarf

Die Prüfung einer entsprechenden Anpassung des EG GIG hat ergeben, dass dieses Gesetz nicht nur in die Jahre gekommen ist, sondern im Laufe der Zeit auch ein Stück weit zu einem Flickentepich wurde. Insbesondere nehmen die Regelungen zur Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen unverhältnismässig viel Raum ein, seitdem das Schlichtungsverfahren schweizweit einheitlich in der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) geregelt ist.

Zusammenfassend besteht folgender Revisionsbedarf:

- Explizite Erweiterung des Gleichstellungsauftrags auf Personen, die aufgrund der Geschlechtsidentität, der Geschlechtsmerkmale und ihrer angeborenen Variationen, des Geschlechtsausdrucks sowie der sexuellen Orientierung diskriminiert werden;
- Neuer Gesetzestitel, der einen umfassenden Gleichstellungsauftrag in Bezug auf Geschlechtsidentität, Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsausdruck und sexuelle Orientierung formuliert;
- Schaffung einer Grundlage für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private;
- Neustrukturierung des Gesetzes durch einen Allgemeinen Teil, einen Teil zur Umsetzung sowie einen Teil mit Besonderen Bestimmungen (Ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien sowie Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen);
- Klärung des Geltungsbereichs des Schlichtungsverfahrens;
- Verankerung eines umfassenden behördlichen Gleichstellungsauftrags als Querschnittsaufgabe im gesamten Kanton;
- Überarbeitung der Aufgaben der Fachstelle Gleichstellung von Frauen und Männern;

- Entfernung redundanter Regelungen zum Verfahren vor der Kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen mittels Verweis auf die Zivilprozessordnung;
- Betitelung aller Paragraphen;
- Vereinheitlichung von Begriffen.

6. Grundzüge der Gesetzesrevision

6.1 Inklusiver Geschlechterbegriff

Die Gesetzesrevision schlägt einen Geschlechterbegriff vor, der alle Menschen umfasst, die durch die bestehende Geschlechterordnung benachteiligt werden. Alle Menschen sollen selbstbestimmt über ihr Geschlecht entscheiden können, sei dies in Bezug auf ihre gefühlte Geschlechtsidentität, die Art und Weise, wie sie ihr Geschlecht ausdrücken und darstellen oder welche sexuelle Orientierung sie leben. Zudem soll sichergestellt werden, dass Geschlecht auch hinsichtlich der biologischen Geschlechtsmerkmale in einer Vielfalt gedacht wird, die alle angeborenen Variationen der Geschlechtsmerkmale und Geschlechtsentwicklung als gesunde Variationen des menschlichen Körpers anerkennt. Der inklusive Geschlechterbegriff umfasst somit sogenannte «klassische» Frau-Mann-Themen, wird aber auch den längst gelebten pluralen Lebensweisen gerecht. Damit wird einerseits sichergestellt, dass die spezifischen Benachteiligungen von zum Beispiel Frauen nach wie vor gleichstellungspolitisch bearbeitet werden können, andererseits macht der inklusive Geschlechterbegriff es nicht nur möglich, sondern auch notwendig, die spezifische Situation von LGBTI Menschen aus der Perspektive der Geschlechtergleichstellung zu thematisieren. Basierend auf einem inklusiven Geschlechterbegriff zielt der kantonale Gleichstellungsauftrag darauf ab, die Selbstbestimmung und Freiheit jedes Menschen sicherzustellen, um ein Leben unabhängig von bestehenden gesellschaftlichen Geschlechterrollen und -stereotypen führen zu können.

Die vorgeschlagene Begriffsdefinition versteht Geschlecht in unterschiedlichen Dimensionen (Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und Geschlechtsmerkmale), die allen Menschen eigen sind und in unterschiedlichen Situationen zu verschiedenen Formen (direkt, indirekt, intersektional) von Diskriminierung führen können. Die Dimensionen stehen dabei im Verhältnis dessen, was die gesellschaftliche Geschlechterordnung für ihre Mitglieder als Norm vorsieht und im Gesetzesentwurf durch den Begriff «Soziales Geschlecht» (engl. gender) abgedeckt wird. Es beschreibt die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen und Tätigkeiten, die eine bestimmte Gesellschaft als für Frauen und Männer angemessen ansieht. Diese Zuschreibungen und Vorurteile darüber, was ein typisch männliches oder weibliches Verhalten bzw. ein davon abweichendes ist, wirken sich auch heute noch grundlegend auf das Leben vieler Menschen aus. In der Gleichstellung von Frauen und Männern wurde in den letzten Jahrzehnten zwar viel erreicht, aber der Handlungsbedarf ist nach wie vor gross. Hervorzuheben ist hier insbesondere eine gerechte Verteilung und gesellschaftliche Aufwertung von bezahlter und unbezahlter Care-Arbeit, Lohngleichheit, Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Armut, Diskriminierungen und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz und im öffentlichen Raum, geschlechterspezifischer Gewalt sowie die Bekämpfung von Rollenbildern und Geschlechterstereotypen in unterschiedlichen Lebensbereichen. Zudem wurde deutlich, dass es neben Frauen und Männern auch Menschen gibt, die aufgrund ihrer körperlichen Geschlechtsmerkmale nicht oder nur teilweise den medizinischen und sozialen Normen von «weiblichen» und «männlichen» Körpern entsprechen (Intergeschlechtlichkeit) oder deren Geschlechtsidentität nicht oder nicht vollständig mit dem ihnen bei ihrer Geburt zugewiesenen Geschlecht übereinstimmt (trans). Diese Menschen können sich als weiblich, als männlich oder nicht mit einem dieser beiden Geschlechter identifizieren (nicht binär).

Normabweichungen in Bezug auf die Geschlechtsidentität, den Geschlechtsausdruck sowie die Geschlechtsmerkmale können in unterschiedlichen Lebensbereichen zu Diskriminierungen führen. Sei dies, wenn eine trans Frau von Mitarbeitenden am Arbeitsplatz konsequent als 'Herr' angesprochen wird, an einem Kind aufgrund einer angeborenen Variation der Geschlechtsmerkmale ohne seine Zustimmung normierende, medizinische Eingriffe vorgenommen werden, eine Frau ohne

sachlichen Grund weniger Lohn erhält als ein Mann oder ein Mann angegriffen und bespuckt wird, weil sein Kleidungsstil als 'zu feminin' wahrgenommen wird. Auch können Diskriminierungen auf indirekte Weise erfolgen, beispielsweise, wenn Angehörige gewisser Berufsgruppen im Verhältnis zu anderen Berufsgruppen weniger Lohn erhalten und dies mehrheitlich Frauen sind.

Der vorgeschlagene Geschlechterbegriff ermöglicht, den Gleichstellungsauftrag auf Menschen zu erweitern, die bisher durch die Begrenzung auf «Frauen» und «Männer» nicht explizit mitgedacht wurden, trägt zu deren Anerkennung bei und beugt Unklarheiten in der Gesetzesauslegung vor. Angesichts der engen Verwobenheit von Geschlecht und sexueller Orientierung werden neu explizit auch Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung vom Gleichstellungsauftrag erfasst. Auf eine Nennung einzelner Gruppen wurde verzichtet, um eine grundsätzliche Offenheit gegenüber den dynamischen gesellschaftlichen Entwicklungen sicherzustellen. Gleichzeitig können aufgrund der Offenheit spezifische Forderungen für spezifische Gruppen (etwa cis Frauen, trans Männer, non-binäre Menschen usw.) weiterhin formuliert werden. Auch ermöglicht der Verzicht auf die Nennung von Gruppen im Gesetz, den Anforderungen einer komplexen Gleichstellungspraxis gerecht zu werden: Eine Gleichstellungspraxis, die nicht nur geschlechtliche, sondern immer auch den Einfluss von anderen Ungleichheitskategorien berücksichtigt. Zum Beispiel erfahren Frauen mit Behinderung sowohl als Frauen als auch aufgrund ihrer Behinderung Diskriminierung, oder trans Menschen mit Migrationsgeschichte sind zusätzlich konfrontiert mit ethnisierenden Zuschreibungen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der inklusive Geschlechterbegriff es ermöglicht, in der Gleichstellungspraxis die Kategorien «Frauen» und «Männer» nach wie vor geltend zu machen, diese gleichzeitig aber insbesondere um Transidentität, Intergeschlechtlichkeit, Homo- und Bisexualität erweitert. Darüber hinaus kann ausserdem der Komplexität von Gruppen, deren Erfahrungen und Bedürfnisse nie homogen sind, besser gerecht werden. Gestützt auf das neue Gesetz sollen einerseits weiterhin gezielte Massnahmen umgesetzt werden können, um spezifische Missstände, denen einzelne Gruppen ausgesetzt sind, effektiv zu bekämpfen (Beispiel: Quoten, Lohngleichheitskontrollen usw.). Andererseits müssen Massnahmen auch darauf abzielen, die gesellschaftlichen Zuschreibungen und Kategorisierungen zu hinterfragen, die dazu führen, dass Frauen und Männer fortwährend zu ebendiesen gemacht werden. Dies ist beispielsweise durch Massnahmen möglich, welche die Rollenbilder und Geschlechterstereotypen kritisch hinterfragen, die z. B. zu einer unausgewogenen Geschlechterverteilung in den Berufsgruppen führen.

Abschliessend möchte der Regierungsrat hervorheben, dass die Verwendung eines inklusiven Geschlechterbegriffs die Gemeinsamkeiten unterschiedlicher Menschen und Gruppierungen ins Zentrum rückt. Unterschiedliche Diskriminierungserfahrungen sollen nicht verneint oder hierarchisiert werden, sondern verbindend sein. Sie alle gründen in einer diskriminierenden Geschlechterordnung.

6.2 Gleichstellung als Querschnittsaufgabe im Kanton

Gleichstellung ist eine Querschnittsaufgabe, die alle Lebensbereiche und damit auch alle Politik- und Verwaltungsbereiche betrifft. Der ermittelte Handlungsbedarf im Themenfeld LGBTI unterstreicht dies (siehe unter 3.2). Nur die zuständigen Departemente verfügen im jeweiligen Themenbereich über das relevante Fach- und Prozesswissen. Die Mitarbeit der jeweiligen Departemente bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrages des Kantons ist deswegen von grosser Wichtigkeit und stärkt die kantonale Gleichstellungsarbeit. Bereits heute werden in den Departementen der kantonalen Verwaltung Gleichstellungsmassnahmen umgesetzt. Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz will diese verschiedenen Massnahmen durch die Definition von periodischen Schwerpunkten auf Regierungsebene stärker bündeln und die Koordination zwischen den Departementen fördern. Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz legt eine erste grobe Bestimmung fest, wie die Querschnittsaufgaben innerhalb der kantonalen Verwaltung umgesetzt werden sollen. Der Gesetzesentwurf lässt aber offen, wie dies konkret ausgestaltet wird und welche Instrumente zum Einsatz kommen. Im Legislaturplan 2021–2025 hat sich der Regierungsrat im Rahmen der

Massnahme 13 den Auftrag gegeben, einen Aktionsplan Gleichstellung zu erarbeiten und umzusetzen, der auf die Gleichstellung von Personen jeglichen Geschlechts und jeglicher sexuellen Orientierung fokussieren soll. Aktionspläne zur Verwirklichung der Gleichstellung werden in anderen Städten und Kantonen bereits erfolgreich angewandt. Der Regierungsrat hat zudem entschieden – in Erfüllung der Motion Johannes Sieber und Konsorten betreffend «einer kantonalen Gleichstellungsstrategie 2030» (Geschäftsnummer 21.5439) – diesen Aktionsplan um eine kantonale Gleichstellungsstrategie zu ergänzen.

6.3 Fachstelle für Gleichstellung

Um Gleichstellungspolitik wirksam voranzutreiben, braucht es eine zentrale Stelle, die Fachwissen zur Verfügung stellt, den Regierungsrat und die Departemente bei der Festlegung und Umsetzung der Schwerpunktsetzungen sowie von Gleichstellungszielen und entsprechenden Massnahmen begleitend berät, den Einbezug der Zivilgesellschaft sicherstellt, für die Gesamtkoordination der Querschnittsaufgabe verantwortlich ist und die Berichterstattung übernimmt²⁹. Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz sieht vor, dass eine Fachstelle dafür zuständig ist, diese Beratungs- und Koordinationsfunktion auszuführen. Basierend auf dem bestehenden EG GIG erfüllt die Abteilung Gleichstellung bereits heute die Funktion einer solchen Fachstelle, indem sie ihr Fachwissen zur Verfügung stellt und die Regierung und Departemente nach Bedarf berät. Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz sieht für die Fachstelle keine grundlegenden Änderungen ihrer Aufgaben vor.

Der Themenbereich LGBTI soll bei der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern angegliedert werden. Die inhaltliche Zuordnung der Thematik zur Abteilung Gleichstellung liegt darin begründet, dass es sich bei Diskriminierungen von LGBTI Personen ebenfalls um Diskriminierungen im Zusammenhang mit Geschlecht handelt: So wird beispielsweise eine transgeschlechtliche Frau diskriminiert, weil sie nicht den stereotypen Erwartungen an einen Mann entspricht, nämlich, dass ein als Mann geborener Mensch auch ein Mann bleibt und sich nicht wie eine Frau anziehen oder verhalten darf. Auch geschlechtsverändernden Massnahmen an Kindern liegt die gesellschaftliche Vorstellung zu Grunde, die biologischen Geschlechtsmerkmale müssten mit den sozial konstruierten binären Geschlechterrollen zwingend übereinstimmen.

Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass das Überwinden von Geschlechterstereotypen ein Zuwachs von Freiheit für alle Menschen bedeutet. Dieser gemeinsame Horizont liegt allen Gleichstellungsbemühungen zugrunde, die auf die Beseitigung von Geschlechterdiskriminierung zielen. Er erkennt aber auch, dass es für die Gleichstellung einzelner Geschlechtskategorien auch spezifisches (Praxis-) Wissen und gezielte Gleichstellungsmassnahmen braucht. In diesem Sinne knüpft der LGBTI-Themenbereich an das bereits bestehende Fachwissen der Abteilung Gleichstellung an und erweitert dieses.

Durch die Erweiterung des Gleichstellungsauftrags auf die LGBTI Thematik kommt es folglich zu einer inhaltlichen Aufgabenerweiterung der Abteilung Gleichstellung. Sie ist zuständig für den Aufbau und die Umsetzung des Fachbereichs LGBTI. Dieser soll einerseits spezifisches Fach- und Praxiswissen zur Diskriminierung und Gleichstellung zum Themenbereich LGBTI erarbeiten sowie basierend darauf spezifische Gleichstellungsmassnahmen konzipieren und umsetzen. Andererseits sollen fachbereichsübergreifende Synergien innerhalb der Abteilung Gleichstellung genutzt werden. So soll, soweit sinnvoll, der Bereich LGBTI bei allen Projekten der Fachstelle mitgedacht werden.

Zusammenfassend ist der neue Fachbereich LGBTI für die Erfüllung folgender Aufgaben vorgesehen:

- Organisatorischer und inhaltlicher Aufbau des Fachbereichs in der Verwaltung;

²⁹ Analog zu den Aufgaben der Fachstelle «Grundlagen und Strategien» der Kantons- und Stadtentwicklung KStE, die diese im Zusammenhang mit der Erarbeitung, Koordination und Berichterstattung des Legislaturplans leistet.

- Beratung bei der Formulierung von kantonalen Schwerpunkten zur Erreichung der Gleichstellung von LGBTI Personen;
- Beratung, Koordination und Begleitung der Departemente bei der Entwicklung und Umsetzung von Gleichstellungsmassnahmen im Bereich LGBTI;
- Berichterstattung zur Evaluation der kantonalen Schwerpunkte zum Themenbereich LGBTI;
- Bearbeitung von politischen Vorstössen und Geschäften;
- Umsetzung eigener Massnahmen und Projekte, insbesondere im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung (beispielsweise in Form von Publikationen, Veranstaltungen wie Aktionsmonate, Kampagnen etc.);
- Sicherstellung und Betreuung von externen Beratungsangeboten für LGBTI Personen, insbesondere im psychosozialen, medizinischen und rechtlichen Bereich (siehe nachfolgend unter 6.4);
- Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen, Prüfung und Betreuung von Finanzhilfen (siehe nachfolgend unter 6.4);
- Kontaktstelle für verwaltungsexterne Gleichstellungsfragen, Vermittlung von Informationen und Triage an weiterführende Angebote;
- Vernetzung mit lokaler und nationaler Community sowie dem internationalen Rainbow Cities Networks;
- Vernetzung mit nationalen und kantonalen Gleichstellungsstellen zum Themenbereich LGBTI;
- Projektförderungen, insbesondere im Bereich Information und Sensibilisierung.

6.4 Förderung und Einbezug zivilgesellschaftlicher Leistungen sowie Aus- und Aufbau psychosozialer Beratungsangebote von Betroffenen

Das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage ist darüber hinaus zentral für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private³⁰: Damit die mit dem Thema Gleichstellung befasste Verwaltungsstelle ihre erweiterten Aufgaben wahrnehmen und die an sie gestellten Erwartungen erfüllen kann, wird sie auf die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und deren spezifischem Know-how angewiesen sein

Im Bereich der professionellen Beratung bspw. wird regelmässig mit einem Peer-Ansatz gearbeitet. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich LGBTI, wo so ein möglichst niederschwelliger Zugang gefördert wird. Die Erfahrungen anderer Städte (Zürich, Bern, Genf), die sich bereits aktiv für die Gleichstellung von LGBTI Personen einsetzen und mit unterschiedlichen Organisationen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen haben, bestärken diese Vorgehensweise.

Im Kanton Basel-Stadt basiert das Engagement der meisten regionalen LGBTI-Organisationen auf Freiwilligkeit. Das heisst, ihre Sach- und Personalmittel sind begrenzt. Viele Organisationen haben Mühe, genügend Personen zu finden, die sich auf freiwilliger Basis für LGBTI-Anliegen einsetzen können. Neben den knappen personellen Ressourcen müssen alle Organisationen auch mit sehr begrenzten finanziellen Mitteln auskommen. Meist bedeutet dies, dass bestehende Angebote zwar weitergeführt, zusätzliche Anliegen aber nur mit aufwändigem vorgängigem Fundraising umgesetzt werden können. Aktuell stammen die finanziellen Mittel auf regionaler als auch auf nationaler Ebene weitgehend von den LGBTI Personen selber – meist in Form von Mitgliederbeiträgen und Spenden. Die bestehende Finanzierungsstruktur schränkt auch den Ausbau bestehender oder den Aufbau neuer Angebote ein und erschwert eine übergreifende Koordination zwischen den Organisationen. Vor diesem Hintergrund sind auch die bestehenden Beratungsangebote für Betroffene zu betrachten, die sehr lückenhaft sind, insbesondere, da die Zielgruppe sehr heterogen ist und unterschiedliche Bedürfnisse hat. Weiter stellen sich an diese Beratungsangebote auch spezifische Anforderungen: Vom Transgender Network Schweiz (TGNS) und von InterAction Schweiz wird beispielsweise empfohlen, dass die beratende Person selbst eine trans bzw. eine intergeschlechtliche

³⁰ Staatsbeitragsgesetz des Kantons Basel-Stadt: https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/610.500/versions/5185

Person sei. Es ist wichtig, dass eine spezifische Beratung die Lebensrealität von trans- bzw. intergeschlechtlichen Personen fundiert kennt, da die Zugänglichkeit zu dieser für viele der erste Schritt ist, um sich Unterstützung zu holen³¹. Im Bereich Intergeschlechtlichkeit besteht zudem in vielen Fällen der Beratungsbedarf bereits ab der Geburt³². Hier ist es beispielsweise wichtig, sicherzustellen, dass eine den Bedürfnissen entsprechende, nicht-pathologisierende psychosoziale Beratung und der Peer-Support für intergeschlechtliche Menschen, ihre Eltern und die sie betreuenden Personen bereitgestellt wird³³. Auch im Bereich sexuelle Orientierung gibt es unterschiedliche Bedürfnisse, die sich beispielsweise zwischen Frauen und Männern unterscheiden. Der Aufbau und die Sicherstellung von professionellen Beratungsangeboten ist daher eine wichtige Massnahme, um die Situation von LGBTI Personen zu verbessern und sie in der Bewältigung des Alltags konkret zu unterstützen.

7. Vernehmlassung

Die öffentliche Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf über das Kantonale Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz, KGIG) fand vom 18. August 2021 bis zum 17. November 2021 statt und wurde durch das Präsidialdepartement (Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern) durchgeführt. Insgesamt trafen 28 Stellungnahmen beim Präsidialdepartement ein. Wo aus Sicht des Regierungsrats sinnvoll, wurden aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung Anpassungen am Gesetzesentwurf und/oder im Ratsschlag vorgenommen.

Folgende Organisationen und Institutionen haben sich zum Entwurf vernehmen lassen:

- **Kantonale Parteien:** BastA!, Die Mitte, FDP, glp, Grüne, LDP, SP und SVP.
- **Verbände und Organisationen:** Aidshilfe beider Basel, Arbeitgeberverband Basel, Demokratische Jurist_innen Basel, Aromantisches und asexuelles Spektrum, Frauenrechte beider Basel, Habs, Infra Basel, InterAction Schweiz, Juristinnen Schweiz Sektion Basel, LOS, Network Gay Leadership Region Basel, Pink Cross, TGNS
- **Wissenschaftliche Institutionen:** Zentrum Gender Studies der Universität Basel
- **Weitere:** Gleichstellungskommission BS, Privatpersonen

7.1 Grundsätzliche Rückmeldungen

Die Notwendigkeit und Wirksamkeit eines kantonalen Gleichstellungsgesetzes wurde mit wenigen Ausnahmen durchgehend bestätigt. Der Bedarf, die Förderung der Gleichstellung auf alle Menschen unabhängig von Geschlecht oder sexueller Orientierung zu erweitern, wurde ebenfalls klar bejaht, genauso wie die stärkere Betonung der Gleichstellung als Querschnittsaufgabe.

7.2 Definition von Geschlecht

Zur vorgeschlagenen Definition von Geschlecht äusserten sich insbesondere jene zivilgesellschaftlichen Organisationen positiv, die sich für die Gleichstellung von LGBTI Menschen einsetzen. Auch die meisten Parteien bejahen die Verwendung eines mehrdimensionalen Geschlechterbegriffs. Der Regierungsrat möchte auf folgende Bedenken eingehen, die in den Vernehmlassungsantworten sowie beim öffentlichen Informationsanlass zum Gesetz vom 8. September 2021 in Bezug auf den inklusiven Geschlechterbegriff zum Ausdruck gebracht wurden:

³¹ Eine solche trans Beratung wird beispielsweise durch die Fachstellen im Checkpoint Zürich, Checkpoint Bern und im Checkpoint Waadt angeboten: <https://www.tgns.ch/de/beratung/>

³² Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat 2014 in seinem Bericht über die Schweiz das Land dazu angehalten, die Rechte intergeschlechtlicher Kinder auf körperliche Unversehrtheit, Autonomie und Selbstbestimmung zu schützen, um unnötige medizinische oder chirurgische Behandlungen zu vermeiden und für Familien mit intergeschlechtlichen Kindern angemessene Beratung und Unterstützung bereitzustellen: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fCHE%2fCO%2f2-4&Lang=en

³³ OII Europe (2017) zum Schutz von intergeschlechtlichen Menschen: https://oiiurope.org/wp-content/uploads/2017/11/Menschenrechte_intergeschlechtlicher_Menschen_schuetzen.pdf

Die Vernehmlassungsantworten von zwei Frauenrechtsorganisationen beinhalten Bedenken, dass mit der Ausweitung des Gesetzes auf LGBTI-Anliegen die Gleichstellung von Frauen an Bedeutung verliert. Ihrer Meinung nach sollte daher auf die Ausweitung der Begriffe verzichtet werden bzw. sollten diese in einer separaten rechtlichen Grundlage geregelt werden. Die Befürchtung, dass die Lebensrealitäten von Frauen im Zuge des inklusiven Geschlechterbegriffs an Relevanz verlieren, teilt der Regierungsrat nicht: Die Mehrheit der Menschen definiert sich auf der Ebene der Geschlechtsidentität als «Frau» oder «Mann», womit die zwei Begriffe auch weiterhin zentrale Kategorien für das Feststellen und Analysieren von Ungleichheit und der Erarbeitung entsprechender Gleichstellungsmassnahmen bleiben. Sie werden als potentiell diskriminierte Gruppen neu auch in § 1 des Gesetzes explizit erwähnt. Die bisherige Arbeit zur Gleichstellung von «Frau» und «Mann» wird inskünftig insbesondere um die Arbeit zur Gleichstellung von trans, intergeschlechtlichen, schwulen, lesbischen und bisexuellen Menschen erweitert, nicht aber durch diese verdrängt. Eine separate gesetzliche Regelung für die Anliegen von LGBTI Menschen hält der Regierungsrat hingegen nicht für sachgerecht. Bei Diskriminierungen von LGBTI Menschen handelt es sich ebenfalls um Geschlechterdiskriminierung, da die Diskriminierung auf ihr Abweichen von der gesellschaftlichen Geschlechterordnung zurückzuführen ist. Zudem verfolgen alle Gruppierungen mit dem Bekämpfen einer ungerechten und diskriminierenden Geschlechterordnung dasselbe Ziel. Ein Gleichstellungsgesetz, das die Gleichstellung der Geschlechter zum Inhalt hat, ist daher der richtige Ort, um sämtliche mit Geschlecht in Verbindung stehenden Aspekte einzuschliessen.

Weiter wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern die gesellschaftliche (Macht-)Dimension in dem vorgeschlagenen Geschlechterbegriff enthalten ist, die im deutschsprachigen Raum unter dem Begriff «Soziales Geschlecht» (engl. gender) bekannt ist. Der Regierungsrat schlägt vor, den Begriff «Soziales Geschlecht» in die Definition des Geschlechterbegriffs zusätzlich aufzunehmen. Damit soll klargestellt werden, dass die Geschlechtsidentität, Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsausdruck sowie die sexuelle Orientierung im Verhältnis zur gesellschaftlichen Geschlechterordnung stehen, die Menschen (aktuell) aufgrund von körperlichen Merkmalen in zwei Geschlechter einteilt und ihnen bestimmte Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Merkmale zuschreibt (Soziales Geschlecht), die zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung, Schlechterstellung, Benachteiligung oder Ausgrenzung führen können.

Eine weitere Frage ist, inwiefern die Begriffsdefinition nicht nur individuelle Diskriminierungen berücksichtigt, sondern auf der Basis von Gruppenvergleichen auch eine kollektive Betrachtungsweise sicherstellen kann. Diesbezüglich weist der Regierungsrat darauf hin, dass mit dem umfassenden Diskriminierungsbegriff gemäss § 2 Abs. 3 neben der direkten Diskriminierung auch die indirekte Diskriminierung abgedeckt ist. Eine indirekte Diskriminierung liegt dann vor, wenn sich eine geschlechtsneutral formulierte Regelung faktisch für ein Geschlecht nachteilig auswirkt, beispielsweise, wenn generell Teilzeitangestellte nicht befördert werden, aber vorwiegend Frauen Teilzeit angestellt sind. Mit diesem Diskriminierungsbegriff werden auch kollektive Benachteiligungen berücksichtigt, nicht nur direkte, individuelle Diskriminierungen.

7.3 Sprache

Weiter wurde häufig bemängelt, dass sich das Ziel des Gesetzes – die Akzeptanz von geschlechtlicher und sexueller Vielfalt – nicht in den binär belassenen Begriffen in Kapitel 3 widerspiegelt. Dem Regierungsrat ist bewusst, dass hier ein sprachlicher Widerspruch besteht. Es wird deswegen in der überarbeiteten Version des Gesetzes mit geschlechtergerechten Begriffen gearbeitet, wo immer dies möglich ist (so beispielsweise «Präsidium» und «schriffführende Personen» anstelle von «Präsidentin und Präsident» und «Schreiberin und Schreiber» in den Bestimmungen zur Zusammensetzung der kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen).

Beibehalten werden soll aber die verbindliche Geschlechterquote in § 7 Abs. 2 KGIG, die 2014 per Volksabstimmung mit dem Ziel eingeführt wurde, die Untervertretung von Frauen in Strategie- und Aufsichtsgremien anzugehen. Dieses Ziel besteht weiterhin. Auch trans Frauen oder intergeschlechtliche Frauen sind mit dem neuen Geschlechterverständnis weiterhin über diese Drittels-

quote gefördert, da sowohl der Personenstandsregistereintrag als auch die gelebte Geschlechtsidentität eine Person als «Frau» ausweisen können. Eine explizite Aufführung von anderen als den im Personenstandregister aufgeführten Kategorien «Mann» und «Frau» könnte in der Praxis dazu führen, dass die Geschlechtsidentität von Menschen erfasst werden müsste. Dies würde eine nicht zu rechtfertigende Verletzung der Privatsphäre bedeuten und würde den Bestrebungen dieses Gesetzes zuwiderlaufen.

Belassen wurde ebenfalls die Formulierung «Trägerinnen und Träger von öffentlichen Aufgaben» in § 3 Abs. 1, da es sich bei diesen um juristische Personen wie Vereine oder Gesellschaften handelt. Eine geschlechtergerechte Sprache ist hier nicht notwendig und würde zu einer Vermischung von natürlichen und juristischen Personen führen.

7.4 Repräsentation von LGBTI Personen in Aufsichtsgremien und Schlichtungsstelle

Aus den unter 7.4 beschriebenen Gründen lehnt der Regierungsrat die Vorschläge ab, die Abbildung der geschlechtlichen und sexuellen Vielfalt in Gremien (§ 7 Abs. 2 KGIG) sowie in der Zusammensetzung der Schlichtungsstelle (§ 12 Abs. 1 KGIG) ins Gesetz zu schreiben. Der Wunsch nach personeller Repräsentanz ist verständlich. In der Praxis würde eine entsprechende Regelung aber bedeuten, dass die Geschlechtsidentität und die sexuelle Orientierung von Menschen erfasst werden müssen und kann zu einem erzwungenen Outing führen, wenn bspw. eine Person, die als «männlich» gelesen wird, ihre transgeschlechtliche Identität preisgeben muss, auch wenn sich dies für sie falsch anfühlt. Ebenso ist es nicht angebracht, die sexuelle Orientierung eines Menschen zu einem Auswahlkriterium für ein Gremium zu machen. Diese Entwicklung wäre der Akzeptanz von non-binären und nicht-heteronormativen Menschen entgegengesetzt.

Das Ziel, verschiedene sexuelle Orientierungen und Geschlechtsidentitäten unter Berücksichtigung und Anerkennung der jeweiligen Differenz gleichzustellen, muss aus Sicht des Regierungsrates auch über Informationsvermittlung und Sensibilisierung erfolgen. Im Falle von Aufsichtsgremien und der Schlichtungsstelle bedeutet dies eine aktive Auseinandersetzung mit der Thematik und gezielte Weiterbildungen. In konkreten Fällen, insbesondere bei der Arbeit der Schlichtungsstelle, empfiehlt sich zudem die Zusammenarbeit mit Fachpersonen, wenn sich Fragen im Zusammenhang mit Geschlecht oder sexueller Orientierung ergeben.

7.5 Kosten

Die allgemeinen Rückmeldungen zu den veranschlagten Kosten von rund 83'000 Franken jährlich für 50 Stellenprozente variieren stark³⁴. Während einige Vernehmlassungsparteien die Erweiterung des kantonalen Gleichstellungsauftrages kostenneutral umsetzen wollen, fordern andere dezidiert mehr Mittel, damit die Auftragserweiterung nicht mit den Ressourcen für die bestehende Gleichstellungsarbeit konkurriert. Weitere Rückmeldungen fordern keine Kostenneutralität, aber möchten auf eine zusätzliche Stelle innerhalb der Verwaltung verzichten und die neu anfallenden Aufgaben an zivilgesellschaftliche Organisationen übergeben. Insbesondere in Bezug auf diese letzte Forderung gilt es anzumerken, dass gewisse zentrale Aufgaben existieren, die nicht an zivilgesellschaftliche Organisationen übergeben werden können. Dabei handelt es sich insbesondere um die Verantwortung politischer Geschäfte, die Beratung des Regierungsrats, um die Unterstützung der Departemente bei der Umsetzung der Querschnittaufgabe, die Koordination von Gleichstellungsmassnahmen sowie um Aufgaben, die im Zusammenhang mit Monitoring und Berichterstattung zu Händen des Regierungsrats stehen.

7.6 Umsetzung

Besonders betont wurde in den Stellungnahmen die Notwendigkeit des Einbezugs der Zivilgesellschaft in die kantonale Gleichstellungsarbeit. Der Regierungsrat teilt dieses Begehren und hat ihm bereits im Erstentwurf zum Gesetz (§ 5 Abs. 2 Bst. f und § 5 Abs. 3, sowie Kapitel 6.4) Ausdruck

³⁴ Es handelt sich um die Jahresbruttolohnkosten inkl. 30 % Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers (pauschal).

verliehen. Die Schaffung einer Grundlage für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private war ein wichtiger Grund, das EG GIG einer Totalrevision zu unterziehen. Um zu verdeutlichen, dass es bei der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen auch um eventuelle finanzielle Beiträge geht, wurde § 5 Abs. 2 Bst. f) (in der ersten Version des Ratschlages: § 6 Abs. 1 Bst. e) um eine entsprechende Formulierung ergänzt.

Diverse Rückmeldungen betrafen organisatorische Anmerkungen zur Umsetzung der Querschnittsaufgabe in den kantonalen Departementen oder die konkrete organisatorische Einbettung des neuen Fachbereichs LGBTI. Der Regierungsrat verweist dazu auf seine Kompetenzen betreffend Organisation der Verwaltung gemäss dem Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (Stand 1. Januar 2021).

Im Rahmen der Überarbeitung des Gesetzesentwurfs aufgrund der Vernehmlassung wurde der Aufgabenkatalog der Fachstelle (§ 5 Abs. 2) neu geordnet und gestrafft.

7.7 Weitere Anliegen

Darüber hinaus wurden verschiedene Einzelanliegen eingebracht. Diesen wurde im Rahmen der Überarbeitung des Ratschlagesentwurfs – soweit möglich und angezeigt – Rechnung getragen.

8. Kommentare zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

8.1 Systematik des Gesetzesentwurfs

Der Entwurf für ein Kantonales Gleichstellungsgesetz gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil mit dem Titel «Allgemeines» (Ziff. 1) enthält die grundlegenden Normen über den Zweck dieses Gesetzes. Weiter wird durch eine Begriffsdefinition geklärt, wessen Gleichstellung erreicht werden soll. Der Gleichstellungsauftrag legt fest, wer zur Umsetzung dieses Gesetzes verpflichtet ist. Der zweite Teil mit dem Titel «Umsetzung» (Ziff. 2) beschreibt, wie der Gleichstellungsauftrag durch den Kanton umgesetzt werden soll und legt die Zuständigkeit der einzelnen Departemente fest. Weiter wird die Zuständigkeit der Fachstelle für Gleichstellung (aktuell: Abteilung Gleichstellung für Frauen und Männer) mit ihren Aufgaben hinsichtlich der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags benannt sowie die Gleichstellungskommission. Der letzte Teil mit dem Titel «Besondere Bestimmungen» (Ziff. 3) enthält unter Buchstabe A «Ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien» die bereits bestehenden Regelungen zur ausgewogenen Vertretung von «Frauen» und «Männern» in Verwaltungsräten von öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen. Die Regelung wird um die Förderung der geschlechtlichen und sexuellen Vielfalt ergänzt. Unter Buchstabe B «Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen» sind die ebenfalls bereits bestehenden Regelungen zum Schlichtungsverfahren nach Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) aufgeführt.

8.2 Titel

Das revidierte Gleichstellungsgesetz wird nicht mehr als Einführungsgesetz bezeichnet, sondern erhält den Titel «Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung» (Kantonales Gleichstellungsgesetz, KGIG).

8.3 I. Allgemeines

8.3.1 § 1 Zweck

§ 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung in Bezug auf Geschlecht und sexuelle Orientierung in allen Lebensbereichen zu fördern und Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung, namentlich von Frauen und Männern oder unter Berufung auf Transidentität, Intergeschlechtlichkeit, Homo- oder Bisexualität, zu bekämpfen.

Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz erweitert den Gleichstellungsauftrag explizit auf alle Menschen, die aufgrund des Geschlechts (Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck, soziales Geschlecht,) oder der sexuellen Orientierung diskriminiert werden. Es hat zum Zweck, Diskriminierungen zu bekämpfen und zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung in allen Lebensbereichen beizutragen. Im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung werden die wichtigsten Teilgruppen der Begriffe Geschlecht und sexuelle Orientierung im Gesetzestext genannt.

8.3.2 § 2 Begriffe

§ 2 Begriffe

¹ Der Begriff Geschlecht umfasst nach diesem Gesetz die Geschlechtsmerkmale, die Geschlechtsidentität, den Geschlechtsausdruck und das soziale Geschlecht:

- a) Geschlechtsmerkmale sind die physischen Eigenschaften eines Menschen bezüglich des Geschlechts, einschliesslich Genitalien und anderer Teile der geschlechtlichen und reproduktiven Anatomie, Chromosomen, Hormone sowie sekundäre körperliche Merkmale.
- b) Geschlechtsidentität ist das individuelle Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einem Geschlecht, die mit dem bei der Geburt zugeschriebenen Geschlecht übereinstimmen kann, aber nicht muss; dies schliesst die Wahrnehmung des eigenen Körpers mit ein, darunter auch die freiwillige Veränderung von Geschlechtsmerkmalen durch medizinische, chirurgische oder andere Eingriffe.
- c) Geschlechtsausdruck bezeichnet die Darstellung der Geschlechtlichkeit eines Menschen im physischen Erscheinungsbild sowie mittels Eigenarten, Sprechweise, Verhaltensmuster, Namen und Anrede und kann mit der geschlechtlichen Identität eines Menschen übereinstimmen oder nicht.
- d) Soziales Geschlecht umfasst die gesellschaftlichen und kulturellen Zuschreibungen von Geschlecht.

² Sexuelle Orientierung umschreibt, zu wem sich eine Person romantisch oder sexuell hingezogen fühlt.

³ Eine Diskriminierung ist die ungerechtfertigte Benachteiligung oder Ungleichbehandlung von einzelnen Menschen oder Gruppen aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung und kann in direkter, indirekter oder intersektionaler Form vorliegen.

§ 2 dient der Klärung der in § 1 verwendeten Begriffe. Die Ausführlichkeit der Begriffsdefinitionen auf Gesetzesstufe dient dazu, unmissverständlich klarzustellen, dass sie alle Menschen umfassen, die von Geschlechterdiskriminierung betroffen sind. Der Entwurf setzt damit auch ein wichtiges rechtspolitisches Signal für die gesellschaftliche Anerkennung von LGBTI Menschen.

Die verwendeten Definitionen orientieren sich an den in Kapitel 4.1.1 ausgeführten Yogyakarta-Prinzipien +10 (YP+10)³⁵. Die dort enthaltenen Begriffsdefinitionen eignen sich insbesondere deswegen, da sie sich nicht an einzelne Gruppen, sondern an alle Menschen richten. Sie umfassen die Dimension der Geschlechtsidentität (engl. gender identity), des Geschlechtsausdrucks (engl. gender expression) und der Geschlechtsmerkmale (engl. sex characteristics) und beinhalten sowohl die individuell wahrgenommene als auch die gesellschaftlich zugeschriebene Dimension³⁶. Systematisch wird im vorliegenden Entwurf «Sexuelle Orientierung» analog zur Bundesgesetzgebung und der Basler Kantonsverfassung (KV § 8 Abs. 2) als eigenständige Kategorie aufgeführt (vgl. Kapitel 4). Weiter wird die Definition der YP+10 im vorliegenden Gesetzesentwurf um «Soziales Geschlecht» (engl. gender) ergänzt (vgl. Kapitel 6.1 und 7.2).

Geschlechtsmerkmale

Der Begriff «Geschlechtsmerkmale» nach Bst. a ist in seiner biologischen-körperlichen Vielfalt zu verstehen und nicht auf männlich oder weiblich beschränkt. Er umfasst alle angeborenen Variationen der Geschlechtsmerkmale³⁷ und der Geschlechtsentwicklung.

Geschlechtsidentität

Unter «Geschlechtsidentität» wird die subjektiv erlebte, das heisst die empfundene geschlechtliche Persönlichkeit eines Menschen verstanden. Eine Person kann ihre Geschlechtsidentität als «Frau» oder «Mann» definieren. Bei trans Frauen oder trans Männern entspricht die Geschlechtsidentität nicht dem Geschlecht, das ihnen bei Geburt zugeordnet wurde. Es gibt auch trans Personen, die sich bewusst nicht als «trans» bezeichnen, weil für sie die gefühlte Geschlechtsidentität «schon immer» diejenige ist, zu der sie sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt dazugehörig fühlen. Weiter fallen unter Geschlechtsidentität auch non-binäre Personen, die sich weder mit Frau oder Mann noch mit trans Frau oder trans Mann identifizieren können.

Geschlechtsausdruck

Der «Geschlechtsausdruck» ist die individuelle Darstellung von Geschlecht mittels der äusseren Erscheinung, wie beispielsweise der Kleidung, Frisur, Accessoires, Make-up oder mittels Verhaltensweisen, Sprechweise, Namen und Pronomen. Der Geschlechtsausdruck muss dabei nicht mit den Geschlechtsmerkmalen oder der Geschlechtsidentität übereinstimmen.

Soziales Geschlecht

Der Begriff «Soziales Geschlecht» (engl. gender) umfasst die gesellschaftlichen und kulturellen Zuschreibungen von Geschlecht. Oftmals handelt es sich dabei um Stereotypisierungen, die einer Person oder einer Kategorie von Menschen zugeschrieben werden. Diese Zuschreibungen sind sozial konstruiert. Sie werden durch Sozialisationsprozesse erlernt und sind kontext- und zeitspezifisch. Aus diesen Zuschreibungen ergeben sich geschlechterspezifische Erwartungen, bspw. was eine als angemessen erscheinende Tätigkeit betrifft, aber auch Erwartungen in Bezug auf Familiengründung, persönliche Kompetenzen oder das äussere Erscheinungsbild.

³⁵ URL: <http://www.yogyakartaprinciples.org>; deutsche Übersetzung: https://www.hirschfeld-eddy-stiftung.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Infozentrum/YK_10_Broschuere_2020.pdf

³⁶ Vgl. Yogyakarta-Prinzipien plus 10, S. 13. URL: https://www.hirschfeld-eddy-stiftung.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Infozentrum/YK_10_Broschuere_2020.pdf

³⁷ Zur Frage, wie Intergeschlechtlichkeit in die Antidiskriminierungsgesetzgebung einbezogen werden kann: https://oieurope.org/wp-content/uploads/2017/11/Menschenrechte_intergeschlechtlicher_Menschen_schuetzen.pdf (S. 24)

Sexuelle Orientierung

Sexuelle Orientierung bezeichnet die Fähigkeit eines Menschen, sich romantisch und sexuell intensiv zu Personen desselben oder eines anderen Geschlechts oder zu mehr als einem Geschlecht hingezogen zu fühlen. Eingeschlossen in diese Definition ist Abwesenheit von emotionalem oder sexuellem Begehren.³⁸ Die sexuelle Orientierung ist unabhängig von der Geschlechtsidentität oder den Geschlechtsmerkmalen und ist ebenfalls in ihrer Vielfalt zu verstehen: Es gibt hetero-, homo-, bi- oder pansexuelle³⁹ Menschen; eine Person kann aber auch polyamourös⁴⁰, asexuell⁴¹ oder aromantisch⁴² empfinden, weshalb ihr Schutz unter denjenigen der sexuellen Orientierung fällt.

Diskriminierung

Unter «Diskriminierung» wird in diesem Gesetz die ungerechtfertigte Benachteiligung von bestimmten Menschen verstanden, die aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung Ausgrenzung erfahren und in herabwürdigender Weise ungleich behandelt werden⁴³. Diskriminierungen kommen in unterschiedlichen Formen vor: Eine «direkte Diskriminierung» liegt etwa vor, wenn eine Benachteiligung offensichtlich aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung erfolgt. Beispielsweise wenn eine Frau im gleichen Beruf ohne sachlichen Gründe weniger Lohn erhält als ihre Kollegen oder wenn es einem Mann aufgrund von Rollenbildern nicht zugestanden wird, sein Arbeitspensum bei Elternschaft zu reduzieren, seinen Arbeitskolleginnen aber schon. Eine subtilere Form der direkten Diskriminierung ist die «Unsichtbarkeit» von Menschen jenseits der Heteronormativität in Registern und auf Formularen. Oftmals ist es aufgrund der bestehenden binären Geschlechterordnung nicht möglich, ein drittes Geschlecht anzugeben, eintragen zu lassen oder auf den Geschlechtseintrag ganz zu verzichten.

Eine «indirekte Diskriminierung» liegt vor, wenn die Menschen zwar formell gleichbehandelt werden, aber eine Gruppe faktisch benachteiligt wird. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn gewisse Vorteile nur Vollzeitbeschäftigten, nicht aber Teilzeitangestellten gewährt sind und letztere vorwiegend Frauen sind.

Eine «intersektionale Diskriminierung» liegt dann vor, wenn mehrere Diskriminierungsmerkmale auf eine bestimmte Weise miteinander interagieren, so dass eine spezifische Betroffenheit erst hervorgebracht wird. Dies beispielsweise, wenn sich eine rassistische Handlung gegenüber einer Frau auf sexistische Weise manifestiert, oder umgekehrt, mit einer sexistischen Absicht verbundene Handlung rassistisch begründet wird (siehe dazu auch nachfolgender Kommentar zu § 3 Abs. 2)⁴⁴.

8.3.3 § 3 Allgemeiner Gleichstellungsauftrag

§ 3 Allgemeiner Gleichstellungsauftrag

¹ Der Kanton, die Gemeinden und die Trägerinnen und Träger von öffentlichen Aufgaben treffen angemessene Massnahmen zur Förderung der Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen, die aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Orientierung diskriminiert werden.

² Sie sorgen dafür, dass Menschen weder direkt noch indirekt diskriminiert werden.

³ Sie berücksichtigen die besonderen Risiken der Diskriminierung von Menschen, die neben Geschlecht und sexueller Orientierung weitere Merkmale nach § 8 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt aufweisen.

³⁸ Zur Veranschaulichung: Das Recht auf Religionsfreiheit umfasst auch das Recht auf Konfessionslosigkeit. Dieses Schutzverständnis ist hier analog zu verstehen.

³⁹ Pansexualität ist eine sexuelle Orientierung, bei der Personen in ihrem Begehren keine Vorauswahl nach Geschlecht bzw. Geschlechtsidentität treffen: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:15-gucosa-220909>

⁴⁰ Polyamouröse Menschen führen romantische und/oder sexuelle Beziehungen mit mehr als einer Person: <https://queer-lexikon.net/2017/06/08/polyamorie/>.

⁴¹ Eine asexuelle Person fühlt keine oder wenig sexuelle Anziehung zu anderen Menschen: <https://queer-lexikon.net/2017/06/15/a-sexualitaet/>.

⁴² Als aromantisch bezeichnet sich eine Person, die keine romantische Anziehung verspürt und/oder kein Interesse an romantischen Beziehungen hat. Eine aromantische Person ist nicht zwangsläufig auch asexuell.

⁴³ SKMR (2015). Grundlagen des Diskriminierungsschutzes, S. 11: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160526_Teilstudie_1_Grundlagen_des_Diskriminierungsschutzes.pdf; SKMR (2020). Themendossier Diskriminierungsverbot: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/diskriminierung/diskriminierungsverbot-dossier/definition-diskriminierung/>

⁴⁴ Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2014): https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/FRB/Neue%20Website%20FRB/Recht%20und%20Beratung/Rechtliche%20Grundlagen/begrifflichkeiten_rassismus_national_international.pdf.download.pdf/Begrifflichkeiten_d.pdf, S. 32.

Der Kanton, die Gemeinden und die Trägerinnen und Träger von öffentlichen Aufgaben fördern die Verwirklichung der Gleichstellung, so dass Menschen in Bezug auf ihr Geschlecht und ihre sexuelle Orientierung rechtlich und tatsächlich gleichgestellt werden. Der in § 3 Abs. 1 formulierte Gleichstellungsauftrag richtet sich nebst dem Kanton und den Gemeinden auch an Externe, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zuständig sind. Darunter fallen insbesondere die staatsnahen Betriebe sowie die Empfängerinnen und Empfänger von Staatsbeiträgen gemäss kantonalem Staatsbeitragsgesetz⁴⁵. Mit dem Gleichstellungsauftrag werden sie dazu verpflichtet, angemessene Massnahmen zu treffen, um die Gleichstellung zu fördern.

Intersektionale Diskriminierung

Abs. 3 verpflichtet, das Zusammenwirken unterschiedlicher Differenzkategorien gemäss § 8 Abs. 2 KV (namentlich Rasse, Alter, Sprache, genetische Merkmale, ethnische und soziale Herkunft, soziale Stellung, Lebensform, religiöse, weltanschauliche und politische Überzeugung oder Behinderung) angemessen zu berücksichtigen⁴⁶ (siehe dazu auch unter 6.1 sowie unter 8.3.2).

8.4 II. Umsetzung

8.4.1 § 4 Querschnittsaufgabe

§ 4 Querschnittsaufgabe

¹ Die Verwirklichung der Gleichstellung ist eine Querschnittsaufgabe, für die jedes Departement in seinen Fachbereichen zuständig ist.

² Der Regierungsrat legt periodisch die Schwerpunkte zur Förderung der Verwirklichung der Gleichstellung fest.

Die Entstehung des aktuellen EG GIG stand im Zeichen der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) aus dem Jahre 1995, das primär Regelungen zur Gleichstellung im Erwerbsleben beinhaltet. Obwohl § 22 EG GIG festhält, dass sich das zuständige Departement auch für die Gleichstellung in allen Lebensbereichen einsetzt, ist der Fokus des EG GIG und dessen Geltungsbereich auf die Gleichstellung im Erwerbsleben gerichtet. Gleichstellung betrifft sämtliche Politik- und Verwaltungsbereiche. Um die Gleichstellung wirkungsvoll voranzutreiben, ist es daher wichtig, sie als Querschnittsaufgabe (Abs. 1) explizit zu verankern, für deren Umsetzung jedes Departement in seinen Fachbereichen kompetent und zuständig ist. Um die Gleichstellungspolitik nachhaltig und wirksam umzusetzen, sieht das neue Gesetz eine Festlegung von periodischen Schwerpunkten durch den Regierungsrat (Abs. 2) vor, wie dies auch in § 12 des Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtegesetz, BRG) vom 18. September 2019 (SG 140.500) vorgesehen ist. Die Schwerpunkte sollen Gleichstellungsziele, Massnahmen und Indikatoren enthalten. So können die unterschiedlichen Aktivitäten in den Departementen besser gebündelt und koordiniert sowie Synergien genutzt werden. Die Verankerung der Gleichstellung als Querschnittsaufgabe bietet auch die rechtliche Grundlage für den «Aktionsplan Gleichstellung», wie er im Legislaturplan 2021–2025 vorgesehen ist sowie die Umsetzung der Motion Johannes Sieber und Konsorten betreffend «einer kantonalen Gleichstellungsstrategie 2030»⁴⁷, welche der Grosse Rat dem Regierungsrat am 19. Januar 2022 zur Erfüllung überwiesen hat.

⁴⁵ https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/610.500/versions/5185

⁴⁶ Baer, Susanne/Bittner, Melanie/Göttsche, Anna Lena (2010). Mehrdimensionale Diskriminierung- Begriffe, Theorien und juristische Analyse: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Experten/expertise_mehrdimensionale_diskriminierung_iur_analyse.pdf?__blob=publicationFile&v=2

⁴⁷ <https://www.grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200111092>

8.4.2 § 5 Fachstelle

§ 5 Fachstelle

¹ Das zuständige Departement führt eine Fachstelle für Gleichstellung.

² Die Fachstelle hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) Sie berät die in § 3 Abs. 1 aufgeführten Stellen, insbesondere bei der Festlegung der Schwerpunkte nach § 4 Abs. 2 sowie der Entwicklung und Umsetzung von entsprechenden Massnahmen.
- b) Sie koordiniert die Schwerpunktsetzung nach § 4 Abs. 2 und ist für deren Monitoring zuständig.
- c) Sie überprüft kantonale Erlassentwürfe auf ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung.
- d) Sie entwickelt eigene Massnahmen und Projekte und setzt diese um.
- e) Sie ist Kontaktstelle für Gleichstellungsfragen von Privaten.
- f) Sie fördert externe Beratungs- und Unterstützungsangebote.
- g) Sie sensibilisiert die Bevölkerung für gleichstellungsrelevante Themen.
- h) Sie vernetzt sich mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, kantonalen und nationalen Gleichstellungsstellen, der Wissenschaft sowie Privaten.

³ Sie kann private Fachorganisationen damit beauftragen, Aufgaben insbesondere im Bereich Beratung, Information und Sensibilisierung wahrzunehmen.

§ 5 Abs. 1 betrifft die Fachstelle für Gleichstellung. Um die Umsetzung der Querschnittsaufgabe zu fördern, führt das zuständige Departement eine Fachstelle für Gleichstellung. Mit der Bezeichnung «Fachstelle» wird keine organisatorische Änderung im Vergleich zum geltenden Recht angestrebt. Vielmehr soll damit die Funktion der Fachstelle bezüglich Gleichstellung vom Gleichstellungsauftrag als Querschnittsaufgabe im ganzen Kanton abgegrenzt werden. Die Fachstelle besteht inhaltlich bereits heute in Form der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern des Präsidialdepartements.

§ 5 Abs. 2 wurde nach verwaltungsinternen (Bst. a-c) und verwaltungsexternen Aufgaben (Bst. d-h) gegliedert. Das bestehende EG GIG beschreibt Gleichstellungs-Aufgaben des «Zuständigen Departements» unter § 22 auf einer sehr allgemeinen Ebene. Mit dem Ziel, diese Aufgaben verständlicher zu machen, wurden diese konkretisiert und um neue Aufgaben ergänzt.

Weiter werden bestimmte Aufgaben durch die Erweiterung der LGBTI-Thematik stärker betont, weshalb diese im Aufgabenkatalog aufgeführt wurden. Dies betrifft vor allem die Sicherstellung von niederschweligen psychosozialen Unterstützungs- und Beratungsangebote für Betroffene (Bst. f) sowie die Netzwerkarbeit (Bst. h).

Zu den einzelnen Buchstaben:

- a) Die Fachstelle stellt den Transfer von Gleichstellungsfachwissen in die Praxis des Verwaltungshandelns sicher, indem sie den Regierungsrat und die Departemente bei der Umsetzung der Querschnittsaufgabe gemäss § 4 berät, insbesondere bei der periodischen Schwerpunktsetzung gemäss § 4 Abs. 2 sowie den daraus abgeleiteten Zielen und Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung. Auch die Gemeinden sowie die Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben können sich bei Bedarf durch die Fachstelle beraten lassen.
- b) Die Fachstelle koordiniert den Prozess der Schwerpunktsetzung mittels geeignetem Instrument (beispielsweise einem Aktionsplan). Zudem übernimmt sie das Monitoring hinsichtlich der Umsetzung entsprechender Massnahmen und erstattet dem Regierungsrat periodisch Bericht.
- c) Die Erlassprüfung im Sinne einer gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung ist bereits heute als Aufgabe in den gesetzlichen Grundlagen (§ 22 Bst. b EG GIG) aufgeführt.

- Sie soll sicherstellen, dass Gesetzgebungsprojekte mit den bundesrechtlichen und kantonalen Gesetzesbestimmungen zur Gleichstellung im Einklang stehen. Zu diesem Zwecke wird die Fachstelle über Entwürfe zu neuen Gesetzen und Verordnungen sowie Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen, die gleichstellungsrelevant sind, informiert.
- d) Die Fachstelle entwickelt auf der Grundlage von gleichstellungsrelevantem Handlungsbedarf eigene Massnahmen und Projekte zur Förderung der Gleichstellung und zum Abbau von Diskriminierungen.
 - e) Die Fachstelle ist Kontaktstelle für Gleichstellungsfragen von Privaten. Private können dabei Einzelpersonen, aber auch Unternehmen, Institutionen oder weitere sein. Dies beinhaltet insbesondere die Vermittlung von Informationen aus unterschiedlichen Themenbereichen (beispielsweise Anfragen zu geschlechtergerechter Sprache, Präventionsmassnahmen gegen sexuelle Belästigung, Diskriminierungen im Erwerbsleben etc.) sowie die Triage an weiterführende Angebote (externe Beratungs- und Unterstützungsangebote).
 - f) Die Ausweitung auf den LGBTI-Themenbereich hebt den Bedarf von niederschweligen Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Betroffene von Diskriminierungen hervor. Die Fachstelle hat die Aufgabe, sicherzustellen, dass entsprechende Angebote zur Verfügung stehen. Dazu gehört auch die Möglichkeit, finanzielle Unterstützungsleistungen zu prüfen und gegebenenfalls zu gewähren (vgl. dazu Kapitel 7.5).
 - g) Mittels Öffentlichkeitsarbeit sensibilisiert die Fachstelle für gleichstellungsrelevante Themen. Dies kann insbesondere in Form von Publikationen, Veranstaltungen oder Kampagnen erfolgen.
 - h) Die Fachstelle vernetzt sich mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, anderen staatlichen Gleichstellungsstellen sowie mit der Wissenschaft und Privaten, um den Austausch und die Zusammenarbeit zu fördern sowie die Angebote gegebenenfalls zu koordinieren.

Abs. 3 bildet die rechtliche Grundlage für die Vergabe von staatlichen Aufgaben an nicht-staatliche Institutionen. Aufgrund der Heterogenität der Zielgruppe, der Komplexität der unterschiedlichen Bedürfnisse sowie des breiten Handlungsfeldes ist die Fachstelle darauf angewiesen, mit Privaten zusammenzuarbeiten, die Aufgaben insbesondere im Bereich Beratung, Information und Sensibilisierung zur Gleichstellung wahrnehmen (Abs. 3). Die Delegation von Aufgaben an zivilgesellschaftliche Organisationen ist daher ein wichtiges Instrument, um die Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu verwirklichen. Das Übertragen von Aufgaben an nicht-staatliche Institutionen stärkt und fördert zudem zivilgesellschaftliche Strukturen.

Die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern nimmt bereits heute einen Grossteil dieser Aufgaben in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern wahr. Neu sind die Aufgaben, die der Fachstelle in Bezug auf die Beratung, Koordination und das Monitoring der regierungsrätlichen Schwerpunkte zukommen sowie die thematische Erweiterung auf den LGBTI Bereich.

8.4.3 § 6 Gleichstellungskommission

§ 6 Gleichstellungskommission

¹ Der Regierungsrat setzt eine Gleichstellungskommission ein, die insbesondere das zuständige Departement unterstützt.

² Der Regierungsrat erlässt Ausführungsbestimmungen zu Wahlverfahren, Zusammensetzung und Aufgaben.

Zum Voranbringen der Verwirklichung der Gleichstellung in allen Lebensbereichen wird der Regierungsrat durch die Gleichstellungskommission unterstützt. Sie stellt ihr Fachwissen zur Verfügung und bringt zivilgesellschaftliche Perspektiven ein. Die Gleichstellungskommission steht insbesondere in regelmässigem Austausch mit der Fachstelle und berät so das zuständige Departement. Sie kann aber alle Departemente beratend unterstützen. Sie steht in regelmässigem Austausch mit der Fachstelle. Details bezüglich Wahlverfahren, Zusammensetzung und Aufgaben der Kommission werden beim Erlass der Ausführungsbestimmungen geregelt.

8.5 III. Besondere Bestimmungen

8.5.1 3.1 Ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien

Titel 3.1 *Ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien* (§§ 7–8) wurde inhaltlich vom EG GIG (dort: §§ 24–25) übernommen.

8.5.1.1 § 7 Öffentlich-rechtliche Anstalten und Unternehmen

§ 7 Öffentlich-rechtliche Anstalten und Unternehmen

¹ Der Kanton strebt eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Strategie- und Aufsichtsgremien an, namentlich in Verwaltungsräten von öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen.

² In Strategie- und Aufsichtsgremien, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindestens je einem Drittel vertreten sind.

³ Bestellen öffentliche Organe des Kantons ein Strategie- und Aufsichtsgremium nur teilweise, so kommen sie im Rahmen ihrer Wahlbefugnis der Drittelsquote gemäss Abs. 2 nach und setzen sich bzgl. der Übrigen zu Wählenden dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von Abs. 2 entspricht.

⁴ In Verhandlungen zu Vereinbarungen setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass Vorschriften zu Strategie- und Aufsichtsgremien auch den Erfordernissen von Abs. 2 entsprechen.

⁵ Die vorstehenden Absätze kommen auch bei Ersatzwahlen zur Anwendung.

Der Gesetzestext in § 7 entspricht inhaltlich weitestgehend § 24 des bestehenden EG GIG. Zur Übersicht:

Alt	Neu
<p>§ 24[28]</p> <p>¹ Der Kanton strebt eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Strategie- und Aufsichtsorganen, namentlich Verwaltungsräten, von öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen an.</p> <p>² In Strategie- und Aufsichtsorganen, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindestens je einem Drittel vertreten sind.</p> <p>³ Bestellen öffentliche Organe des Kantons ein Strategie- und Aufsichtsorgan nur teilweise, so kommen sie im Rahmen ihrer Wahlbefugnis der Drittelsquote gemäss Abs. 2 nach und setzen sich bzgl. der Übrigen zu Wählenden dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von Abs. 2 entspricht.</p>	<p>§ 7 Öffentlich-rechtliche Anstalten und Unternehmen</p> <p>¹ Der Kanton strebt eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Strategie- und Aufsichtsgremien an, namentlich in Verwaltungsräten von öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen.</p> <p>² In Strategie- und Aufsichtsgremien, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindestens je einem Drittel vertreten sind.</p> <p>³ Bestellen öffentliche Organe des Kantons ein Strategie- und Aufsichtsgremium nur teilweise, so kommen sie im Rahmen ihrer Wahlbefugnis der Drittelsquote gemäss Abs. 2 nach und setzen sich bzgl. der Übrigen zu Wählenden dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von Abs. 2 entspricht.</p>

<p>⁴ In Verhandlungen zu Vereinbarungen setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass Vorschriften zu Strategie- und Aufsichtsorganen auch den Erfordernissen von Abs. 2 entsprechen.</p> <p>⁵ Die vorstehenden Absätze kommen auch bei Ersatzwahlen zur Anwendung.</p>	<p>⁴ In Verhandlungen zu Vereinbarungen setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass Vorschriften zu Strategie- und Aufsichtsgremien auch den Erfordernissen von Abs. 2 entsprechen.</p> <p>⁵ Die vorstehenden Absätze kommen auch bei Ersatzwahlen zur Anwendung.</p>
--	--

Der Begriff «Gremium» beschreibt die Tätigkeit eines Aufsichtsgremiums präziser, als der Begriff «Organ». In Abs. 1 wurde der Begriff «Geschlechter» belassen. In Verbindung mit der Begriffsdefinition in § 2 wird so neu ein offeneres Verständnis definiert, das alle Menschen umfasst (auch Personen, die sich weder als «Frau» noch als «Mann» definieren). Bei der verbindlichen Quote in Abs. 2 werden weiterhin die im Personenstandsregister vorhandenen Einträge «Frau» oder «Mann» verwendet.

8.5.1.2 § 8 Privat- und gemischtwirtschaftliche Unternehmen

§ 8 Privat- und gemischtwirtschaftliche Unternehmen

¹ Wer den Kanton von Amtes wegen in einem Strategie- und Aufsichtsgremium eines privat- oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens vertritt, setzt sich dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von § 7 Abs. 1 und 2 entspricht.

Auch hier betreffen die Änderungen insbesondere die Vereinheitlichung der Begriffe und eine Anpassung eines Verweises aufgrund der neuen Paragraphennummerierung. Zudem wird mit dem Verweis auf § 7 Abs. 1 auch festgehalten, dass eine diverse Besetzung bezüglich Geschlecht und sexueller Orientierung angestrebt wird. Zur Übersicht:

Alt	Neu
<p>§ 25[29]</p> <p>¹ Wer den Kanton von Amtes wegen in einem Strategie- und Aufsichtsorgan eines privat- oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens vertritt, setzt sich dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von § 24 Abs. 2 entspricht.</p>	<p>§ 8 Privat- und gemischtwirtschaftliche Unternehmen</p> <p>¹ Wer den Kanton von Amtes wegen in einem Strategie- und Aufsichtsgremium eines privat- oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens vertritt, setzt sich dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von § 7 Abs. 1 und 2 entspricht.</p>

8.5.2 3.2 Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen

Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz enthält wie bisher (§§ 9–24 EG GIG), neu nummeriert in den §§ 9–21, die Bestimmungen zur Kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen in privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen.

Die Bestimmungen sind insofern anzupassen, als bei den zivilrechtlichen Verfahren auf vereinzelte Wiederholungen von Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) zu verzichten ist. Die ZPO enthält schweizweit einheitliche Bestimmungen zum Schlichtungsverfahren. Es dient der Klarheit, wenn nun im neuen Kantonalen Gleichstellungsgesetz integral auf diese ZPO-Regelungen verwiesen wird.

§§ 9–18 umfassen den Geltungsbereich, die Zuständigkeit und die Aufgaben sowie die Zusammensetzung der Schlichtungsstelle inklusive Wahl und Amtsdauer der Mitglieder und ihre Stellung.

§§ 19–20 regeln Besonderheiten des Verfahrens vor der Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen: Grundsätzlich ist das Verfahren für zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Streitigkeiten gleich. Auch der Verweis in § 19 Abs. 1 auf die Bestimmungen von Art. 202 ff. ZPO gilt analog für Verfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten. Es verbleiben die Spezialbestimmungen in § 21 zum Verfahren in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (die § 20–24 EG GIG enthielten Bestimmungen mit Wiederholungen der Art. 202 ff. ZPO, die wegfallen können).

Es wurde zudem wie im ganzen Gesetz auf alle Zwischentitel verzichtet, weil die Paragraphen neu einzeln betitelt werden. Ebenfalls wurden geschlechtergerechte Formulierungen bei den personenbezogenen Bestimmungen gewählt.

8.5.2.1 § 9 Geltungsbereich

§ 9 Geltungsbereich

¹ Für Streitigkeiten im Arbeitsverhältnis, die das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung betreffen, kommt das Verfahren vor der Kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen zur Anwendung.

² Die Bestimmungen über die Kantonale Schlichtungsstelle gelten sowohl für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht wie auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse des Kantons und der Gemeinden.

³ Die besonderen Bestimmungen des eidgenössischen Gleichstellungsgesetzes für Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht betreffend Verfahren und Kündigungsschutz gelten im Kanton Basel-Stadt sinngemäss auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, soweit nicht das öffentliche Recht weitergehende Vorschriften zugunsten der Arbeitnehmenden vorsieht.

Dieser Paragraph umschreibt neu den Geltungsbereich des Verfahrens vor der kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen. Der aktuelle § 4 Abs. 1 EG GIG umfasst Diskriminierungsstreitigkeiten aufgrund des «Geschlechts». Neu gelangt das Verfahren bei Streitigkeiten im Arbeitsverhältnis betreffend «Geschlecht oder die sexuelle Orientierung» zur Anwendung. Dadurch soll dem weiteren Geltungsbereich des Gesetzes insgesamt (siehe § 2) Rechnung getragen werden. Des Weiteren wurde mit «Arbeitnehmende» eine geschlechtsneutrale Formulierung in Abs. 3 gewählt.

Gemäss Praxis und juristischer Lehre gilt das eidgenössische Gleichstellungsgesetz (GIG) auch für Streitigkeiten betreffend dem erweiterten Geschlechterbegriff gemäss § 2 sowie der sexuellen Orientierung:

- Die Mehrheit der Lehre geht gestützt darauf davon aus, dass das eidgenössische GIG alle im Kantonalen Gleichstellungsgesetz aufgezählten Fälle von Geschlechterdiskriminierung betrifft (s. Vorbemerkungen).
- Auf der deutschschweizerischen Datenbank zum Gleichstellungsgesetz gibt es entsprechend 14 Fälle zu Geschlechtsidentität und sexueller Orientierung⁴⁸.

Diesem Verständnis des GIG folgend, ist das Verfahren vor der kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen auch im erweiterten Geltungsbereich des neuen § 10 ein Schlichtungsverfahren gemäss GIG resp. Art. 200 Abs. 2 ZPO.

Das Bundesgericht entschied in BGE 145 II 153 E. 4.5.1, dass eine direkte Anrufung des GIG wegen Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung ausser Betracht falle. Im selbigen Ent-

⁴⁸ www.gleichstellungsgesetz.ch

scheid wird jedoch ausgeführt, dass eine solche Diskriminierung unter eine andere gesetzliche Bestimmung wie beispielsweise Art. 328 OR fallen könne. Auch in einem solchen Verfahren muss ein Schlichtungsverfahren durchgeführt werden. Aufgrund der kantonalen Regelungskompetenzen bezüglich Organisation der Schlichtungsbehörden steht es dem Kanton Basel-Stadt frei, die Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen auch in solchen Fällen als zuständige Schlichtungsstelle einzusetzen.

Mit ihrem erweiterten Auftrag erfüllt die kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen somit weiterhin die Funktion der Schlichtungsstelle für GIG-Streitigkeiten gemäss Art. 200 Abs. 2 ZPO. Sie wird zusätzlich aber auch bei Diskriminierungsstreitigkeiten als Schlichtungsstelle eingesetzt, welche, zumindest aktuell vom Bundesgericht nicht unter den Anwendungsbereich des Gleichstellungsgesetzes gezählt werden, sondern sich etwa auf Art. 328 OR oder Art. 28 ZGB stützen.

8.5.2.2 § 10 Zuständigkeit

§ 10 Zuständigkeit

¹ Als paritätische Schlichtungsbehörde gemäss Art. 200 Abs. 2 Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 wird die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen eingesetzt.

² Diskriminierungsstreitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen, die das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung betreffen, müssen vor Einleitung eines Verwaltungsrekursverfahrens der Schlichtungsstelle unterbreitet werden; wird die Diskriminierung nur als Nebenpunkt geltend gemacht, ist die Anrufung der Schlichtungsstelle fakultativ.

³ Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen kann das Schlichtungsverfahren durchgeführt werden, sobald eine schriftliche Entscheidung der vorgesetzten Stelle zur geltend gemachten Diskriminierung vorliegt oder eine solche auf Verlangen nicht innert 30 Tagen erlassen wird.

Entsprechend den Erläuterungen zu § 9 wird die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle auf arbeitsrechtliche Streitigkeiten aufgrund von Diskriminierungen bezüglich Geschlecht oder sexueller Orientierung erweitert. Die Schlichtungsstelle ist damit nicht nur zuständig für Verfahren, welche Diskriminierungen gemäss GIG betreffen, sondern auch für Diskriminierungsstreitigkeiten, welche vom Bundesgericht unter Art. 328 OR oder Art. 28 ZGB abgehandelt werden. In letzteren Fällen ist die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen nicht als Schlichtungsbehörde gemäss Art. 200 Abs. 2 ZPO tätig, sondern als «ordentliche» Schlichtungsbehörde gemäss Art. 197 ff. ZPO.

Im Übrigen übernimmt § 10 des neuen Gesetzes den Inhalt der bisherigen §§ 3–4 EG GIG und gibt ihn wörtlich wieder.

8.5.2.3 § 11 Aufgaben

§ 11 Aufgaben

¹ In Diskriminierungsstreitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen berät die Schlichtungsstelle die Parteien und führt nach Möglichkeit einen Vergleich herbei.

² In zivilrechtlichen Streitigkeiten richten sich die Aufgaben der Schlichtungsstelle nach der ZPO.

³ Die Parteien können die Schlichtungsstelle als Schiedsgericht einsetzen.

⁴ Im Übrigen erfüllt die Schlichtungsstelle die ihr weiter durch Gesetz und Verordnung zugewiesenen Aufgaben.

Die Aufgaben der Schlichtungsstellen bleiben unverändert. Der bisherige § 5 EG GIG wird unverändert in den neuen § 11 übernommen.

8.5.2.4 § 12 Zusammensetzung

§ 12 Zusammensetzung

¹ Die Schlichtungsstelle besteht aus dem Präsidium, dem Vizepräsidium sowie elf Mitgliedern und ist mindestens zur Hälfte mit Frauen besetzt. Bei der Besetzung ist auf ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis zu achten.

² Die Organisationen der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden nehmen mit je vier Mitgliedern, die kantonale Verwaltung mit drei Mitgliedern in der Schlichtungsstelle Einsitz. Bei der Besetzung ist in jeder Delegation auf ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis zu achten.

³ Das Präsidium und das Vizepräsidium der Schlichtungsstelle hat je eine Person inne, die die Wählbarkeitsvoraussetzungen für Gerichtspräsidien gemäss dem Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 3. Juni 2015 erfüllt.

Die Zusammensetzung der Schlichtungsstelle wird den Bedürfnissen der Praxis angepasst. Die bisher in § 6 EG-GIG vorgesehene Unterscheidung zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern wird abgeschafft, da sie bereits seit Jahren nicht mehr relevant ist. Die Besetzung wird zudem bei den Mitgliedern der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden zahlenmässig auf vier erhöht. Die Kantonale Verwaltung stellt wie bisher drei Mitglieder. Die Mindest-Vorgabe in Abs. 1 wird beibehalten. Sie bezieht sich auf die Zusammensetzung der Schlichtungsstelle als Gesamtes und nicht auf die Zusammensetzung einer einzelnen Kammer.

Analog den Überlegungen zu § 7 wird auch hier weiterhin mit der Nennung der binären Kategorien Frauen und Männer gearbeitet.

8.5.2.5 § 13 Wahl der Mitglieder, des Präsidiums und des Vizepräsidiums

§ 13 Wahl der Mitglieder, des Präsidiums und des Vizepräsidiums

¹ Die Mitglieder der Schlichtungsstelle sowie Präsidium und Vizepräsidium werden vom Regierungsrat auf Vorschlag der vertretenen Organisationen gewählt.

² Vor der Wahl des Präsidiums oder des Vizepräsidiums hört der Regierungsrat die Fachstelle für Gleichstellung an.

Das Wahlverfahren der Mitglieder, des Präsidiums und des Vizepräsidiums bleibt unverändert (§ 7 EG GIG), jedoch wird neu auf die Unterscheidung zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern verzichtet. Zudem wurden für die Personenbezeichnungen eine geschlechtergerechte Formulierung verwendet.

8.5.2.6 § 14 Ernennung der schriftführenden Personen

§ 14 Ernennung der schriftführenden Personen

¹ Der Regierungsrat ernennt eine schriftführende Person für die Verhandlungen der Schlichtungsstelle.

² Bei Bedarf werden ausserordentliche schriftführende Personen mit Zustimmung des zuständigen Departements von der Schlichtungsstelle ernannt.

Die Ernennung der schriftführenden Personen bleibt unverändert geregelt (vgl. § 8 EG GIG). Es wurde eine geschlechtergerechte Formulierung verwendet.

8.5.2.7 § 15 Amtsdauer

§ 15 Amtsdauer

¹ Die Amtsdauer des Präsidiums, des Vizepräsidiums, der Mitglieder der Schlichtungsstelle sowie der schriftführenden Personen beträgt vier Jahre.

Die Amtsdauer bleibt unverändert geregelt (vgl. § 9 EG GIG). Es wurde eine geschlechtergerechte Formulierung verwendet.

8.5.2.8 § 16 Aufsicht

§ 16 Aufsicht

¹ Die Schlichtungsstelle untersteht administrativ und disziplinarisch der Aufsicht des zuständigen Departements.

² In ihrer rechtsprechenden und schlichtenden Tätigkeit ist die Schlichtungsstelle unabhängig.

Die Aufsicht bleibt unverändert geregelt (vgl. § 10 EG GIG).

8.5.2.9 § 17 Kosten und Entschädigung

§ 17 Kosten und Entschädigung

¹ Die Kosten der Schlichtungsstelle inklusive der Entschädigung des Präsidiums, des Vizepräsidiums, der Mitglieder, der schriftführenden Personen und der Kanzlei trägt der Kanton.

Die Kosten der Schlichtungsstelle inklusive der Entschädigungen des Präsidiums, des Vizepräsidiums, der Mitglieder und der schriftführenden Personen geht unverändert zulasten des Kantons (§ 11 EG GIG). Es wurde eine geschlechtergerechte Formulierung verwendet.

8.5.2.10 § 18 Stellung in Verwaltungs- und Zivilverfahren

§ 18 Stellung in Verwaltungs- und Zivilverfahren

¹ Das Präsidium, das Vizepräsidium, die Mitglieder sowie die schriftführenden Personen der Schlichtungsstelle dürfen in einem späteren Verwaltungsprozess über die vor der Schlichtungsstelle verhandelten Rechtsstreitigkeiten nicht im Zeugenstand oder als Auskunftspersonen auftreten.

Die Stellung des Präsidiums, des Vizepräsidiums, der Mitglieder sowie der schriftführenden Personen der Schlichtungsstelle in späteren Verwaltungs- und Zivilverfahren bleibt im Vergleich zum bisherigen § 12 EG GIG unverändert.

8.5.2.11 § 19 Verfahren

§ 19 Verfahren

¹ Für zivilrechtliche Streitigkeiten gelten die Art. 202 ff. ZPO. Diese Bestimmungen gelten analog auch für Verfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten.

² Das Präsidium instruiert das Verfahren, führt die notwendigen Sachverhaltserhebungen durch, beruft die Sitzungen ein und leitet das Verfahren.

³ Vor Einberufung der Schlichtungsstelle kann das Präsidium den Parteien Vergleichsvorschläge unterbreiten.

⁴ Die Schlichtungsstelle tagt als Dreierkammer.

§ 19 entspricht weitgehend dem bisherigen § 13 EG GIG. Zentral ist, dass sich das Verfahren in zivilrechtlichen Streitigkeiten nach der ZPO (Art. 202 ff.) richtet, wenn das GIG keine Spezialregelungen enthält. Zudem schreibt Abs. 1 neu ausdrücklich fest, dass die ZPO-Bestimmungen zum Schlichtungsverfahren analog für Verfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten gelten. Damit können nachfolgend zahlreiche unnötige Wiederholungen von Vorschriften der ZPO in diesem Gesetz gestrichen werden (vgl. bisherige §§ 13-24 EG GIG). Notwendig ist die explizite Regelung von Spezialbestimmungen für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten lediglich dort, wo diese in der ZPO nicht enthalten sind oder von ihr abweichen (siehe nachfolgend).

8.5.2.12 § 20 Spezialbestimmungen zum Verfahren in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen

§ 20 Spezialbestimmungen zum Verfahren in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen

¹ Wer einer Vorladung der Schlichtungsstelle ohne triftige Gründe keine Folge leistet und sich nicht vertreten lässt, kann mit einer Ordnungsbusse bis zu CHF 500 bestraft werden.

² Wird der Vergleichsvorschlag abgelehnt und liegt noch keine anfechtbare Verfügung vor, so hat die vor der Schlichtungsstelle vertretene Behörde gleichzeitig mit der Ablehnung des Vergleichs oder unverzüglich nach Kenntnisnahme der Ablehnung durch die Gegenpartei eine solche zu erlassen.

³ Wird das Schlichtungsverfahren nach Vorliegen einer anfechtbaren Verfügung innert Rechtsmittelfrist anhängig gemacht und kommt kein Vergleich zustande, so beginnt der Lauf der Rechtsmittelfrist neu.

Mit dem in § 19 Abs. 1 neu geregelten allgemeinen Verweis auf die analoge Anwendung der ZPO für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten verbleibt kaum eine Notwendigkeit von Spezialbestimmungen. Notwendig ist eine Rechtsgrundlage für die Bussenandrohung bei Nichtbefolgen der Vorladung (Abs. 1). Dies entspricht der bisherigen Regelung in § 18 Abs. 1 EG GIG. Aus dem geltenden Recht übernommen werden zudem Regelungen zum Vergleichsvorschlag und zum Lauf der Rechtsmittelfrist (inhaltlich unverändert zum aktuellen § 16 Abs. 3 und 4 EG GIG).

8.5.2.13 § 21 Datenerhebung

§ 21 Datenerhebung

¹ Die Schlichtungsstelle informiert das zuständige Departement jährlich in anonymisierter Form über die geführten Verfahren.

Eine neue Bestimmung zur jährlichen Meldung der anonymisierten Entscheide an das zuständige Departements soll die Datenerhebung erleichtern⁴⁹.

8.5.2.14 § 22 Ausführungsbestimmungen

§ 22 Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

§ 22 schafft die Grundlage dafür, dass der Regierungsrat Ausführungsbestimmungen zu den gesetzlichen Regelungen erlassen kann.

⁴⁹ Gemäss der Empfehlung der Analyse der kantonalen Rechtsprechung nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (2004-2015), S. 35. Link: https://www.gleichstellungsgesetz.ch/pdf/Analyse_GIG_2017_de.pdf.

9. Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts

9.1 Aufhebung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG), SG 140.100

Der Entwurf beinhaltet eine Totalrevision des rund fünfundzwanzig Jahre alten Gesetzes (1996). Die Revision beinhaltet ein Gesetz mit neuem Erlassdatum, neuen Inhalten, neuem Titel, neuer Struktur und neuer Paragraphennummerierung. Das bisherige Gesetz ist daher aufzuheben und durch das neue, totalrevidierte Kantonale Gleichstellungsgesetz zu ersetzen.

9.2 Änderung anderer Erlasse

9.2.1 Personalgesetz, SG 162.100

Aufgrund des neuen Gesetzstitels muss § 16 Abs. 4 Personalgesetz wie folgt geändert werden:

§ 16, Abs. 4 (alt)	§ 16, Abs. 4 (geändert)
<p>[...]</p> <p>⁴Für Beschwerden, die Diskriminierungsstreitigkeiten im Sinne des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann betreffen, sind die Bestimmungen des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann anwendbar.</p>	<p>[...]</p> <p>⁴Für Beschwerden, die Diskriminierungsstreitigkeiten im Sinne des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann betreffen, sind die Bestimmungen des Kantonalen Gleichstellungsgesetzes zu Geschlecht und sexueller Orientierung anwendbar.</p>

9.2.2 Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG), SG 154.100

Das GOG regelt die Organisation der Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen und verweist darin auf die Bestimmungen zum Schlichtungsverfahren. Aufgrund des neuen Gesetzstitels muss folgende Änderung vorgenommen werden:

§ 6, Abs. 1 (alt)	§ 6, Abs. 1 (geändert)
<p>¹ Es bestehen die Schlichtungsbehörden des Zivilgerichts, des Appellationsgerichts und als paritätische Schlichtungsbehörden (Art. 200, 201 Zivilprozessordnung [ZPO] vom 19. Dezember 2008) die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten sowie die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen; für die paritätischen Schlichtungsbehörden gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten (Schlichtungsstellengesetz) vom 8. Februar 1995 sowie des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG) vom 26. Juni 1996.</p> <p>[...]</p>	<p>¹ Es bestehen die Schlichtungsbehörden des Zivilgerichts, des Appellationsgerichts und als paritätische Schlichtungsbehörden (Art. 200, 201 Zivilprozessordnung [ZPO] vom 19. Dezember 2008) die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten sowie die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen; für die paritätischen Schlichtungsbehörden gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten (Schlichtungsstellengesetz) vom 8. Februar 1995 sowie des Kantonalen Gleichstellungsgesetzes zu Geschlecht und sexueller Orientierung vom [Datum eingeben].</p> <p>[...]</p>

10. Finanzielle Auswirkungen

Durch die Erweiterung des Gleichstellungsauftrags werden die Aufgaben der Abteilung Gleichstellung um zusätzliche Inhalte erweitert. Neu ist sie explizit zuständig für den Fachbereich LGBTI. Die Erweiterung des Gleichstellungsauftrages auf diese sehr heterogene Zielgruppe vergrössert den Wirkungskreis der Abteilung deutlich und kann nur mit zusätzlichen Ressourcen gewährleistet werden (siehe dazu auch 6.4).

Die Aufgaben des neuen Fachbereichs LGBTI lassen sich unterteilen in verwaltungsinterne Aufgaben, die Förderung von verwaltungsexternen Angeboten sowie in eigene Massnahmen:

- Zu den verwaltungsinternen Aufgaben gehören hauptsächlich die Beratung von Regierungsrat und Departementen im Themenbereich LGBTI (insbesondere im Rahmen der Gleichstellungsstrategie und des Aktionsplanes Gleichstellung); das Monitoring und die Berichterstattung zur Umsetzung der Gleichstellung von LGBTI Menschen; die Beantwortung von politischen Vorstössen sowie die Sensibilisierung von Verwaltungsstellen mit Publikumskontakt (§ 5 Abs. 2 Bst. a-c KGIG).
- Zur Förderung von verwaltungsexternen Angeboten gehört in erster Linie die Sicherstellung von niederschweligen Beratungsangeboten wie auch die Förderung und Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Projekten im Bereich der Gleichstellung von LGBTI Personen. Darüber hinaus gehört auch die Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit Fachstellen in anderen Städten und Kantonen sowie mit wissenschaftlichen Institutionen zu den Aufgaben des neuen Fachbereiches. Zudem sollen der Beitritt beim Rainbow Cities Netzwerk beantragt und die damit anfallenden Aufgaben übernommen werden (§ 5 Abs. 2 Bst. f, h sowie § 5 Abs. 3 KGIG).
- Zu den eigenen Massnahmen des Fachbereichs gehören die Umsetzung von Projekten zur Verwirklichung der Gleichstellung von LGBTI, bspw. die Konzeption und Umsetzung von Publikationen, Veranstaltungen und Weiterbildungen oder die Beauftragung von Externen mit der Erstellung von Berichten und Gutachten. Der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft kommt auch bei intern entwickelten Projekten eine grosse Bedeutung zu. Unter eigene Projekte fällt auch die zweckmässige Öffentlichkeitsarbeit im Themenbereich LGBTI (§ 5 Abs. 2 Bst. g).

Damit der neue Fachbereich LGBTI die Aufgaben, die sich aus dem KGIG ergeben, erfüllen kann, sind zusätzliche Ressourcen erforderlich. Die Fachstelle soll mit einer Pilotphase von 2023–2024 starten. Diese wird evaluiert und die Kosten ab 2025 werden nach der Evaluation der Pilotphase beurteilt. Da die erfolgreiche Umsetzung der Pilotphase und die Regelüberführung personelle Konstanz und gerade bei den Staatsbeiträgen Kontinuität bedingen, wird ab 2023 (Beginn mit Inkrafttreten der vorliegend beantragten Gesetzgebung) von unbefristeten Kosten in der Höhe von rund 313'000 Franken jährlich und 50 Stellenprozenten ausgegangen. Die folgende Tabelle zeigt sowohl die Ressourcen auf, die verwaltungsintern benötigt werden, wie auch jene, die an verwaltungsexterne Körperschaften in Form von staatlicher Finanzierungen gehen sollen.

	2023		2024		ab 2025	
	Franken	HC	Franken	HC	Franken	HC
Personal-aufwand, LK 16	133'000	0.8	133'000	0.8	83'000*	0.5*
Sachmittel (Veranstaltungen, Publikationen, Gutachten &	20'000		20'000		20'000	

Expertisen etc.)						
Total intern	153'000		153'000		103'000	
Beratungsangebote (Staatsbeiträge)	160'000		160'000		160'000	
Projektförderung extern	100'000		100'000		50'000*	
Total extern	260'000		260'000		210'000	
Total Umsetzung	413'000	0.8	413'000	0.8	313'000*	

* Ausgaben ab 2025 werden nach der Evaluation der Pilotphase beurteilt.

Sachmittel

Für die Sicherstellung eines niederschweligen Beratungsangebotes werden 160'000 Franken pro Jahr veranschlagt. Weitere 100'000 Franken sollen in die Förderung von zivilgesellschaftlichen Projekten fliessen. Dazu kommen 20'000 Franken für Projekte, die der neue Fachbereich selbst entwickelt.

Personalaufwand

Eine Aufschlüsselung der neu anfallenden Aufgaben hat ergeben, dass zur Erfüllung der Aufgaben des Fachbereichs gemäss neuem KGIG eine 80%-Projektleitungsstelle notwendig ist. Die Arbeiten des Fachbereichs werden nach zwei Jahren evaluiert. Ein Teil der Stellenprozente (30 %) soll daher befristet sein. Die anteilmässige Aufteilung der Aufgaben des Fachbereichs lassen sich anhand von Erfahrungswerten bestimmen:

- 40 % Beratung von Regierungsrat und Departementen, verwaltungsinterne Aufgaben
- 30 % Sicherstellung von Beratungsangeboten, Projektförderung und Vernetzung
- 10 % Umsetzung von eigenen Massnahmen

11. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat die Vorlage gemäss § 4 des Gesetzes über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (Publikationsgesetz; SG 151.200) im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung rechtlich sowie redaktionell und gesetzestechnisch geprüft.

Eine Regulierungsfolgenabschätzung ist nur durchzuführen, wenn eine Betroffenheit der Wirtschaft vorliegt, was gemäss RFA-Vortest im vorliegenden Fall nicht gegeben ist. Das Gesetz richtet sich primär an den Kanton, die Gemeinden und die Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben.

12. Antrag

Gestützt auf die obengenannten Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat

1. Der Entwurf zu einem Kantonalen Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz) zu genehmigen und
2. den Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022) abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz, KGIG) – mit Genehmigungsvermerk Redaktion Gesetzessammlung (K+C-Stempel)

Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz, KGIG)

Vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

gestützt auf § 8 Abs. 1 und 2 und § 9 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 ¹⁾, das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG) vom 24. März 1995 ²⁾, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben],

beschliesst:

I.

1. Allgemeines

§ 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung in Bezug auf Geschlecht und sexuelle Orientierung in allen Lebensbereichen zu fördern und Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung, namentlich von Frauen und Männern oder unter Berufung auf Transidentität, Intergeschlechtlichkeit, Homo- oder Bisexualität, zu bekämpfen.

§ 2 Begriffe

¹ Der Begriff Geschlecht umfasst nach diesem Gesetz die Geschlechtsmerkmale, die Geschlechtsidentität, den Geschlechtsausdruck und das soziale Geschlecht:

- a) Geschlechtsmerkmale sind die physischen Eigenschaften eines Menschen bezüglich des Geschlechts, einschliesslich Genitalien und anderer Teile der geschlechtlichen und reproduktiven Anatomie, Chromosomen, Hormone sowie sekundäre körperliche Merkmale.
- b) Geschlechtsidentität ist das individuelle Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einem Geschlecht, die mit dem bei der Geburt zugeschriebenen Geschlecht übereinstimmen kann, aber nicht muss; dies schliesst die Wahrnehmung des eigenen Körpers mit ein, darunter auch die freiwillige Veränderung von Geschlechtsmerkmalen durch medizinische, chirurgische oder andere Eingriffe.
- c) Geschlechtsausdruck bezeichnet die Darstellung der Geschlechtlichkeit eines Menschen im physischen Erscheinungsbild sowie mittels Eigenarten, Sprechweise, Verhaltensmuster, Namen und Anrede und kann mit der geschlechtlichen Identität eines Menschen übereinstimmen oder nicht.
- d) Soziales Geschlecht umfasst die gesellschaftlichen und kulturellen Zuschreibungen von Geschlecht.

² Sexuelle Orientierung umschreibt, zu wem sich eine Person romantisch oder sexuell hingezogen fühlt.

³ Eine Diskriminierung ist die ungerechtfertigte Benachteiligung oder Ungleichbehandlung von einzelnen Menschen oder Gruppen aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung und kann in direkter, indirekter oder intersektionaler Form vorliegen.

¹⁾ SG 111.100

²⁾ SR 151.1

§ 3 Allgemeiner Gleichstellungsauftrag

¹ Der Kanton, die Gemeinden und die Trägerinnen und Träger von öffentlichen Aufgaben treffen angemessene Massnahmen zur Förderung der Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen, die aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Orientierung diskriminiert werden.

² Sie sorgen dafür, dass Menschen weder direkt noch indirekt diskriminiert werden.

³ Sie berücksichtigen die besonderen Risiken der Diskriminierung von Menschen, die neben Geschlecht und sexueller Orientierung weitere Merkmale nach § 8 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt aufweisen.

2. Umsetzung

§ 4 Querschnittsaufgabe

¹ Die Verwirklichung der Gleichstellung ist eine Querschnittsaufgabe, für die jedes Departement in seinen Fachbereichen zuständig ist.

² Der Regierungsrat legt periodisch die Schwerpunkte zur Förderung der Verwirklichung der Gleichstellung fest.

§ 5 Fachstelle

¹ Das zuständige Departement führt eine Fachstelle für Gleichstellung.

² Die Fachstelle hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) Sie berät die in § 3 Abs. 1 aufgeführten Stellen, insbesondere bei der Festlegung der Schwerpunkte nach § 4 Abs. 2 sowie der Entwicklung und Umsetzung von entsprechenden Massnahmen.
- b) Sie koordiniert die Schwerpunktsetzung nach § 4 Abs. 2 und ist für deren Monitoring zuständig.
- c) Sie überprüft kantonale Erlassentwürfe auf ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung.
- d) Sie entwickelt eigene Massnahmen und Projekte und setzt diese um.
- e) Sie ist Kontaktstelle für Gleichstellungsfragen von Privaten.
- f) Sie fördert externe Beratungs- und Unterstützungsangebote.
- g) Sie sensibilisiert die Bevölkerung für gleichstellungsrelevante Themen.
- h) Sie vernetzt sich mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, kantonalen und nationalen Gleichstellungsstellen, der Wissenschaft sowie Privaten.

³ Sie kann private Fachorganisationen damit beauftragen, Aufgaben insbesondere im Bereich Beratung, Information und Sensibilisierung wahrzunehmen.

§ 6 Gleichstellungskommission

¹ Der Regierungsrat setzt eine Gleichstellungskommission ein, die insbesondere das zuständige Departement unterstützt.

² Der Regierungsrat erlässt Ausführungsbestimmungen zu Wahlverfahren, Zusammensetzung und Aufgaben.

3. Besondere Bestimmungen

3.1 Ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien

§ 7 Öffentlich-rechtliche Anstalten und Unternehmen

¹ Der Kanton strebt eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Strategie- und Aufsichtsgremien an, namentlich in Verwaltungsräten von öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen.

² In Strategie- und Aufsichtsgremien, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindestens je einem Drittel vertreten sind.

³ Bestellen öffentliche Organe des Kantons ein Strategie- und Aufsichtsgremium nur teilweise, so kommen sie im Rahmen ihrer Wahlbefugnis der Drittelsquote gemäss Abs. 2 nach und setzen sich bezüglich der Übrigen zu Wählenden dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von Abs. 2 entspricht.

⁴ In Verhandlungen zu Vereinbarungen setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass Vorschriften zu Strategie- und Aufsichtsgremien auch den Erfordernissen von Abs. 2 entsprechen.

⁵ Die vorstehenden Absätze kommen auch bei Ersatzwahlen zur Anwendung.

§ 8 Privat- und gemischtwirtschaftliche Unternehmen

¹ Wer den Kanton von Amtes wegen in einem Strategie- und Aufsichtsgremium eines privat- oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens vertritt, setzt sich dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von § 7 Abs. 1 und 2 entspricht.

3.2 Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen

§ 9 Geltungsbereich

¹ Für Streitigkeiten im Arbeitsverhältnis, die das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung betreffen, kommt das Verfahren vor der Kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen zur Anwendung.

² Die Bestimmungen über die Kantonale Schlichtungsstelle gelten sowohl für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht wie auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse des Kantons und der Gemeinden.

³ Die besonderen Bestimmungen des eidgenössischen Gleichstellungsgesetzes für Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht betreffend Verfahren und Kündigungsschutz gelten im Kanton Basel-Stadt sinngemäss auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, soweit nicht das öffentliche Recht weitergehende Vorschriften zugunsten der Arbeitnehmenden vorsieht.

§ 10 Zuständigkeit

¹ Als paritätische Schlichtungsbehörde gemäss Art. 200 Abs. 2 Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 wird die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen eingesetzt.

² Diskriminierungsstreitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen, die das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung betreffen, müssen vor Einleitung eines Verwaltungsrekursverfahrens der Schlichtungsstelle unterbreitet werden; wird die Diskriminierung nur als Nebenpunkt geltend gemacht, ist die Anrufung der Schlichtungsstelle fakultativ.

³ Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen kann das Schlichtungsverfahren durchgeführt werden, sobald eine schriftliche Entscheidung der vorgesetzten Stelle zur geltend gemachten Diskriminierung vorliegt oder eine solche auf Verlangen nicht innert 30 Tagen erlassen wird.

§ 11 Aufgaben

¹ In Diskriminierungsstreitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen berät die Schlichtungsstelle die Parteien und führt nach Möglichkeit einen Vergleich herbei.

² In zivilrechtlichen Streitigkeiten richten sich die Aufgaben der Schlichtungsstelle nach der ZPO.

³ Die Parteien können die Schlichtungsstelle als Schiedsgericht einsetzen.

⁴ Im Übrigen erfüllt die Schlichtungsstelle die ihr weiter durch Gesetz und Verordnung zugewiesenen Aufgaben.

§ 12 Zusammensetzung

¹ Die Schlichtungsstelle besteht aus dem Präsidium, dem Vizepräsidium sowie elf Mitgliedern und ist mindestens zur Hälfte mit Frauen besetzt. Bei der Besetzung ist auf ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis zu achten.

² Die Organisationen der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden nehmen mit je vier Mitgliedern, die kantonale Verwaltung mit drei Mitgliedern in der Schlichtungsstelle Einsitz. Bei der Besetzung ist in jeder Delegation auf ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis zu achten.

³ Das Präsidium und das Vizepräsidium der Schlichtungsstelle hat je eine Person inne, die die Wählbarkeitsvoraussetzungen für Gerichtspräsidien gemäss dem Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 3. Juni 2015 erfüllt.

§ 13 Wahl der Mitglieder, des Präsidiums und des Vizepräsidiums

¹ Die Mitglieder der Schlichtungsstelle sowie Präsidium und Vizepräsidium werden vom Regierungsrat auf Vorschlag der vertretenen Organisationen gewählt.

² Vor der Wahl des Präsidiums oder des Vizepräsidiums hört der Regierungsrat die Fachstelle für Gleichstellung an.

§ 14 Ernennung der schriftführenden Personen

¹ Der Regierungsrat ernennt eine schriftführende Person für die Verhandlungen der Schlichtungsstelle.

² Bei Bedarf werden ausserordentliche schriftführende Personen mit Zustimmung des zuständigen Departements von der Schlichtungsstelle ernannt.

§ 15 Amtsdauer

¹ Die Amtsdauer des Präsidiums, des Vizepräsidiums, der Mitglieder der Schlichtungsstelle sowie der schriftführenden Personen beträgt vier Jahre.

§ 16 Aufsicht

¹ Die Schlichtungsstelle untersteht administrativ und disziplinarisch der Aufsicht des zuständigen Departements.

² In ihrer rechtsprechenden und schlichtenden Tätigkeit ist die Schlichtungsstelle unabhängig.

§ 17 Kosten und Entschädigung

¹ Die Kosten der Schlichtungsstelle inklusive der Entschädigung des Präsidiums, des Vizepräsidiums, der Mitglieder, der schriftführenden Personen und der Kanzlei trägt der Kanton.

§ 18 Stellung in Verwaltungs- und Zivilverfahren

¹ Das Präsidium, das Vizepräsidium, die Mitglieder sowie die schriftführenden Personen der Schlichtungsstelle dürfen in einem späteren Verwaltungsprozess über die vor der Schlichtungsstelle verhandelten Rechtsstreitigkeiten nicht im Zeugenstand oder als Auskunftspersonen auftreten.

§ 19 Verfahren

¹ Für zivilrechtliche Streitigkeiten gelten die Art. 202 ff. ZPO. Diese Bestimmungen gelten analog auch für Verfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten.

² Das Präsidium instruiert das Verfahren, führt die notwendigen Sachverhaltserhebungen durch, beruft die Sitzungen ein und leitet das Verfahren.

³ Vor Einberufung der Schlichtungsstelle kann das Präsidium den Parteien Vergleichsvorschläge unterbreiten.

⁴ Die Schlichtungsstelle tagt als Dreierkammer.

§ 20 Spezialbestimmungen zum Verfahren in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen

¹ Wer einer Vorladung der Schlichtungsstelle ohne triftigen Grund keine Folge leistet und sich nicht vertreten lässt, kann mit einer Ordnungsbusse bis zu Fr. 500 bestraft werden.

² Wird der Vergleichsvorschlag abgelehnt und liegt noch keine anfechtbare Verfügung vor, so hat die vor der Schlichtungsstelle vertretene Behörde gleichzeitig mit der Ablehnung des Vergleichs oder unverzüglich nach Kenntnisnahme der Ablehnung durch die Gegenpartei eine solche zu erlassen.

³ Wird das Schlichtungsverfahren nach Vorliegen einer anfechtbaren Verfügung innert Rechtsmittelfrist anhängig gemacht und kommt kein Vergleich zustande, so beginnt der Lauf der Rechtsmittelfrist neu.

§ 21 Datenerhebung

¹ Die Schlichtungsstelle informiert das zuständige Departement jährlich in anonymisierter Form über die geführten Verfahren.

§ 22 Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

II. Änderung anderer Erlasse

1.

Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 3. Juni 2015 ³⁾ (Stand 1. Januar 2021) wird wie folgt geändert:

§ 6 Abs. 1 (geändert)

¹ Es bestehen die Schlichtungsbehörden des Zivilgerichts, des Appellationsgerichts und als paritätische Schlichtungsbehörden (Art. 200, 201 Zivilprozessordnung [ZPO] vom 19. Dezember 2008) die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten sowie die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen; für die paritätischen Schlichtungsbehörden gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten (Schlichtungsstellengesetz) vom 8. Februar 1995 sowie des Kantonalen Gleichstellungsgesetzes zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz, KGIG) vom [Datum eingeben].

2.

Personalgesetz vom 17. November 1999 ⁴⁾ (Stand 1. Januar 2021) wird wie folgt geändert:

§ 16 Abs. 4 (geändert)

⁴ Für Beschwerden, die Diskriminierungsstreitigkeiten im Sinne des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann betreffen, sind die Bestimmungen des Kantonalen Gleichstellungsgesetzes zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz, KGIG) vom [Datum eingeben] anwendbar.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Auf den gleichen Zeitpunkt wird das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG) vom 26. Juni 1996 aufgehoben.

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]

³⁾ SG [154.100](#)

⁴⁾ SG [162.100](#)

