



An den Grossen Rat

19.5239.03

JSD/P195239

Basel, 12. Juni 2024

Regierungsratsbeschluss vom 11. Juni 2024

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. März 2022 vom Schreiben 19.5239.02 Kenntnis genommen und den nachstehenden Anzug Sarah Wyss und Konsorten dem Antrag des Regierungsrats folgend stehen gelassen:

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

Offizielle Statistiken dazu fehlen leider: Trotz zahlreicher internationaler, von der Schweiz unterzeichneter Abkommen, erfassen die Polizeibehörden den homo- und trans-feindlichen Charakter physischer und verbaler Gewalttaten nicht. Der Europarat riet deshalb in seinem 5. Bericht zur Schweiz 2014 den Behörden, endlich "statistische Daten über rassistische, homophobe oder transphobe Motive von Straftaten" zu erfassen. Die vom nationalen Parlament im letzten Herbst beschlossene Erweiterung der Antirassismus-Strafnorm um das Kriterium der sexuellen Orientierung wird zwar - als neuer Straftatbestand - die Erfassung gewisser Arten von LGBTI-feindlichen Aggressionen nach sich ziehen. Das gilt jedoch bei Weitem nicht für alle Straftaten, denen ein LGBTI-feindliches Tatmotiv zugrunde liegt. Die häufige Straflosigkeit eines grossen Anteils der LGBTI-feindlichen Aggressionen treibt die Opfer in Schweigen, Angstzustände, Isolation und manchmal in den Suizid (insbesondere Jugendliche). Es wird geschätzt, dass bloss 10-20% der LGBTI-feindlichen Gewaltfälle angezeigt werden. Laut Schweizer Kennzahlen laufen junge Lesben, Bisexuelle und Schwule zwei- bis fünfmal mehr Gefahr, einen Suizidversuch zu unternehmen, als heterosexuelle männliche und weibliche Jugendliche. Bei trans Menschen ist die Gefahr sogar zehnmal höher als bei cis Personen.

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

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

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

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Dem Regierungsrat ist die Förderung der Toleranz und Akzeptanz von unterschiedlichen Lebensformen sowie der Schutz vor Diskriminierung aller Menschen, unabhängig von ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität, ein wichtiges Anliegen. Wie er im Rahmen verschiedener Vorstossbeantwortungen¹ ausführte, spiegelt sich sein diesbezügliches Engagement unter anderem im neuen – vom Grossen Rat am 10. Januar 2024 verabschiedeten – kantonalen Gleichstellungsgesetz wider. Dieses bindet alle Departemente ein und erweitert den Gleichstellungsauftrag explizit auf lesbische, schwule, bisexuelle, non-binäre, trans- und intergeschlechtliche Menschen. Zudem sieht der Regierungsrat im Legislaturplan 2021-2025 einen Aktionsplan Gleichstellung von Frauen, Männern und LGBTIQ-Personen vor. Dieser sogenannte Gleichstellungsplan wurde im Mai 2024 vom Regierungsrat verabschiedet. Er enthält sechs Handlungsfelder mit insgesamt 80 Massnahmen, die bis Ende 2027 umgesetzt werden sollen.

Aber nicht nur auf kantonaler, sondern auch auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren klare Zeichen gegen die Diskriminierung von LGBTIQ-Personen gesetzt. So hat sich deren rechtliche Gleichstellung in der Schweiz mit der Erweiterung der Anti-Rassismus-Strafnorm, der vereinfachten Änderung des Geschlechtseintrags beim Zivilstandsamt sowie der Einführung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare verbessert. Mit dem 20.3820 Postulat Barrile «Nationaler Aktionsplan gegen LGBTQ-feindliche "Hate crimes"» wurde der Bundesrat überdies beauftragt, einen nationalen Aktionsplan zur Verminderung LGBTIQ-feindlicher «Hate crimes» (Hassdelikte) zu erarbeiten. Der Aktionsplan soll Massnahmen zur Unterstützung und zum Schutz gewaltbetroffener Personen sowie präventive Massnahmen zur Verminderung sowohl von Gewalt als auch von feindlichen Einstellungen gegen lesbische, schwule, bisexuelle, trans und queere Personen beinhalten. Die Federführung bei der Ausarbeitung des Aktionsplans liegt beim Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EGB). Dieses ist seit Anfang des Jahres 2024 dafür zuständig, dass Fragen im LGBTIQ-Bereich innerhalb der Bundesverwaltung koordiniert behandelt werden.

2. Erfassung von LGBTIQ-feindlichen «Hate crimes»

2.1 Entwicklungen auf Bundesebene

Mit dem 16.3961 Postulat Reynard betreffend «Datenerhebung zu Diskriminierungen, die auf sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität beruhen, mit Augenmerk auf Mehrfachdiskriminierungen» aus dem Jahr 2016 wurde der Bundesrat beauftragt, zu prüfen, wie Daten über Diskriminierungen im Bereich LGBTIQ und im selben Rahmen ebenfalls Daten über Mehrfachdiskrimi-

¹ Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend «eine Statistik im Bereich LGBTI-feindlichen Aggressionen» (Nr. 19.5239.02), Anzug Jessica Brandenburger und Konsorten betreffend «Weiterbildungen für den Umgang mit LGBTIQ-feindlichen Aggressionen» (Nr. 21.5476.02), Schriftliche Anfrage Joël Thüring betreffend «Durchsetzung unserer demokratischen Werte» (Nr. 24.507.02)

nierungen gesammelt werden können. Diesem Auftrag folgend hat der Bundesrat beim Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) eine Machbarkeitsstudie² in Auftrag gegeben.

Die Machbarkeitsstudie konzentrierte sich inhaltlich explizit auf Mehrfachdiskriminierung von LGBTIQ-Personen und nicht auf Diskriminierung aufgrund «nur» eines Identitätsmerkmals. Zur Erhebung entsprechender Daten wurden fünf Methoden vorgestellt und anhand ihrer Stärken und Schwächen beurteilt: Umfragen zu erlebter Diskriminierung, sozioökonomische Statistiken, Erfassung von Beschwerdedaten, qualitative Studien sowie Polizei- und Justizstatistiken. Letztere wurden als wichtige und objektive Datenquelle zum Nachweis von Diskriminierungen erkannt. Allerdings – so das SKMR – sei ihre Aussagekraft sehr beschränkt, da nur wenige Fälle von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität überhaupt zur Anzeige gebracht würden. Insgesamt kam das SKMR zum Schluss, dass jede der vorgestellten Methoden neue Erkenntnisse zur Mehrfachdiskriminierung ermöglichen würde, aber keine für sich alleine zielführend sei. Die Studie empfiehlt daher, verschiedene Erhebungsmethoden miteinander zu kombinieren.

In seinem Bericht in Beantwortung des Postulats 16.3961 vom 22. Juni 2022 schlussfolgerte der Bundesrat, dass rein quantitative Untersuchungen wenig geeignet seien, um Daten zur Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität zu erheben. Vielmehr müsse das Phänomen zuerst im Rahmen qualitativer Forschung untersucht werden. Dennoch wolle er die Datenlage mit verschiedenen Massnahmen verbessern. Entsprechend prüfe der Bund gemeinsam mit den Kantonen die Möglichkeiten zur Verbesserung statistischer Datengrundlagen in Form einer effizienten, einheitlichen und für alle Kantone verbindlichen Datenerfassung von «Hate crimes» aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder der Geschlechtsmerkmalen.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesamt für Polizei dem Bundesamt für Statistik neue RI-POL-Codes für den Artikel 261^{bis} StGB zur Verfügung gestellt. Diese erlauben eine spezifische Datenauswertung zu mutmasslicher Diskriminierung und Aufruf zu Hass aufgrund der sexuellen Orientierung. Entsprechende Daten wurden erstmals in der Polizeilichen Kriminalstatistik 2021 publiziert. Demnach wurde 2021 insgesamt 27 solcher Fälle zur Anzeige gebracht; 2022 und 2023 waren es 29 respektive 45 Fälle. Nicht von Art. 261^{bis} StGB umfasst sind Diskriminierungen im Zusammenhang mit der Geschlechtsidentität sowie Hassdelikte, die über den Tatbestand von Diskriminierung und Aufruf zu Hass hinausgehen.

2.2 Erfassung im Kanton Basel-Stadt

Die Kantonspolizei Basel-Stadt kann seit Herbst 2022 «Hate crimes» im Rapportierungssystem erfassen. Dabei kann sie zwischen folgenden Tatmotiven differenzieren: Ethnie bzw. Herkunft, Religion, sexuelle Orientierung bzw. Geschlechtsidentität oder «Anderes» wie zum Beispiel Behinderung/Beeinträchtigung.

Um zu eruieren, ob andere Kantone «Hate Crimes» ebenfalls erfassen und falls ja, wie, hat die Kantonspolizei im Frühling 2023 eine nationale Umfrage durchgeführt. Dieser umfassende Benchmark³ hat ergeben, dass erst rund die Hälfte der Schweizer Polizeikorps Hassdelikte erfassen. Führend waren die Kantone Glarus und Waadt, deren Polizeikorps solche Delikte seit mehr als sechs Jahren erfassen. Auch die Kantone Fribourg, Neuchâtel und Graubünden sowie die Stadtpolizei Zürich setzten mit der Einführung vor drei bis sechs Jahren verhältnismässig früh auf die Erfassung von «Hate crimes». In den letzten drei Jahren folgten die Kantone Nidwalden, Tessin,

² SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Mehrfachdiskriminierung von LGBTI-Personen. Eine Machbarkeitsanalyse zur Datenerhebung, verfasst von Mäder Gwendolin/ Lüthi Janine/ Amacker Michèle, Bern 2020.

³ Silvia Staubli, Anna Grüninger und Jonas Hagmann (2023). Benchmark Hate Crime: Erfassung von potentiellen Hassdelikten bei Polizeikorps in der Schweiz, in Süddeutschland und in Frankreich. Verfügbar unter www.polizei.bs.ch/wissenschaft.

Wallis, Aargau sowie Bern. Die Gründe, weshalb Polizeikorps Hassdelikte nicht erfassen, sind vielfältig. Unter anderem wurde angegeben, dass es für Polizistinnen und Polizisten schwierig sei, solche zu erkennen und richtig zu deklarieren. Weiter hat sich gezeigt, dass unterschiedliche Vorstellungen von Hassdelikten bestehen und es wichtig ist, eine klare Definition zu formulieren, um den Polizistinnen und Polizisten Handlungssicherheit zu geben.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse erkannte die Kantonspolizei – entgegen den Ausführungen in der Erstberichterstattung – auch innerhalb des eigenen Korps Ausbildungsbedarf. Zwar gehört der Umgang mit LGBTIQ-feindlichen Motiven zur Grundausbildung und die angehenden Polizistinnen und Polizisten werden in den Unterrichtsschwerpunkten Cop Culture, Menschenrechtskonvention, Rapporterstattung und Einvernahmen auch im Bereich LGBTIQ sensibilisiert. Das Erkennen und richtige Erfassen von Hassdelikten geht aber über die LGBTIQ-Thematik hinaus und umfasst auch andere, zusätzliche Motive, wie etwa eine bestimmte Herkunft. Die Erfassung ist somit anspruchsvoller und komplexer, als ursprünglich angenommen. Dies zeigte sich letztlich auch in der geringen Anzahl durch die Kantonspolizei erfasster «Hate Crimes». Bei genauerer Analyse fanden sich darunter zudem Fälle, die nicht der Definition von Hassdelikten entsprachen.

Da erst ein vertieftes Verständnis von Hassdelikten deren Erkennen ermöglicht, hat die Kantonspolizei zur Erfassung von Hassdelikten sowie zur Sensibilisierung zum Thema LGBTIQ ein e-Learning erstellt. Dieses muss ab Sommer 2024 von allen uniformierten Mitarbeitenden der Kantonspolizei absolviert werden. Für zivile Mitarbeitende ist die Schulung freiwillig. Im Anschluss an das E-Learning wird ein Webinar durchgeführt, in welchem Fragen interaktiv vertieft werden. Sobald die Schulung erfolgreich abgeschlossen worden ist, kann mit der systematischen Erfassung der «Hate crimes» begonnen werden.

Die in Aussicht gestellte statistische Erfassung durch die Staatsanwaltschaft basiert indes auf den von der Kantonspolizei entgegengenommenen und als «Hate crime» gekennzeichneten Anzeigen. Es war vorgesehen, dass die bei der Staatsanwaltschaft angesiedelte Kriminalpolizei die Datensätze nach der Überweisung durch die Kantonspolizei anreichern und spezifizieren wird, welches Motiv einem mutmasslichen Hassdelikt zugrunde liegt. Wie oben ausgeführt, kann diese Differenzierung dank technischer Anpassungen inzwischen bereits durch die Kantonspolizei selber vorgenommen werden. Sobald hierzu erste Erfahrungswerte vorliegen, gilt es mit Blick auf eine einheitliche Statistikarchitektur sowie zur Vermeidung von Doppelerfassungen zu prüfen, in welcher geeigneten Weise die Staatsanwaltschaft zur Erfassung beitragen kann.

Eine Auswertung der erfassten «Hate crimes» erfolgt, sobald die Datenlage – stets unter der Berücksichtigung der in der Erstberichterstattung geäusserten Vorbehalte betreffend Aussagekraft und Datenqualität – qualifizierte Aussagen zulässt. Der Regierungsrat wird diesbezüglich innert zwei Jahren erneut berichten.

3. Prüfung eines neuen Meldetools

Zusätzlich zur Erfassung von «Hate crimes» durch die Strafverfolgungsbehörden prüft der Regierungsrat die Einführung eines anonymen Meldetools nach Vorbild der Kampagne «Zürich schaut hin». Dieses soll zum einen ergänzende Hinweise über die Verbreitung von «Hate crimes», Diskriminierungen und sexuellen Belästigungen liefern, um gezielte Präventionsmassnahmen lancieren zu können. Zum anderen soll das Tool dazu dienen, betroffenen Personen Zugang zu spezialisierten Beratungsangeboten zu ermöglichen. Im Rahmen einer Begleitkampagne zur Einführung des Tools soll ferner die Bevölkerung sensibilisiert und eine kantonsweite Haltung gegen sexuelle Belästigung, Diskriminierung und «Hate crimes» angestrebt werden.

4. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin