

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2019/368 von Miriam Locher: «Für eine Statistik im Bereich der LGBTIQ*-feindlichen Aggressionen» 2019/368

vom 11. Januar 2022

1. Text des Postulats

Am 16. Mai 2019 reichte Miriam Locher die Motion 2019/368 «Für eine Statistik im Bereich der LGBTIQ*-feindlichen Aggressionen» ein, welche vom Landrat am 26. September 2019 als Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Trotz vieler Fortschritte im Kampf für die Rechte von LGBTIQ*-Menschen bleibt es noch immer ein langer Weg, bis die tatsächliche Gleichstellung erreicht ist. Auch im Kanton Baselland erleiden LGBTIQ*-Personen auch heute noch regelmässig psychische und körperliche Gewalt. Diese Gewalt ist alltäglich: So erfasst die im November 2016 ins Leben gerufenen Helpline der LGBT-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 auch 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 Transmenschen 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 der Polizei zu ändern und die LGBTI-feindlichen Aggressionen in den Kantonen klar 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 klares Bild der Sicherheitslage im Kanton Baselland liefern. Sie werden die Tätigkeiten der Polizeikörpers durch das Ausweisen der Aggressionen gegen LGBTI-Menschen besser abbilden. Es ist unerlässlich, dass der Staat den Umfang dieser Aggressionen kennt, um effizient gegen die LGBTI-Feindlichkeit vorgehen zu können.

Es braucht jetzt ein starkes Zeichen, damit sich der Kanton gezielt 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.

Der Regierungsrat wird dazu eingeladen, die heutige Polizeipraxis dahingehend zu ändern, dass Aggressionen mit LGBTI-feindlichem Charakter im Kanton erfasst werden. Die Daten der Polizei sind in einem Bericht zu analysieren oder einem Überwachungsorgan für solche Gewalttaten zur Verfügung zu stellen. Die Kantons- und Gemeindepolizei, sowie die Gerichtsbarkeiten sind in einer Grundausbildung und mit Weiterbildungen für den Umgang mit LGBTI-feindlichen Aggressionen zu schulen.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Problemstellung

Auftrag der Polizei Basel-Landschaft

Es ist Aufgabe der Polizei Basel-Landschaft, die Bevölkerung vor Gewalttaten zu schützen, Vorkehrungen zur Verhinderung von Straftaten zu treffen und erfolgte Gewalttaten nach den Vorschriften der Gesetzgebung zu verfolgen (§3 PolG).

Sollten sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass einzelne Minderheiten besonders von Gewalt betroffen sind, ist es selbstverständlich, dass die Polizei entsprechende Massnahmen zum Schutz dieser Minderheiten ergreift. Die Aussage, die Polizei schütze Minderheiten nicht, ist deshalb zurückzuweisen.

Die Tätigkeiten zur Gefahrenabwehr werden im sog. Polizeijournal, die Verfolgung von Straftaten in Anzeigen zu Händen der Staats- oder Jugendanwaltschaft festgehalten. Dabei werden primär die objektiven Tatbestandsmerkmale erhoben. Subjektive Tatbestandsmerkmale wie das Motiv werden nur in den Fällen, in denen die Polizei eine Einvernahme durchführt, zu erheben versucht.

Strafverfolgungsdaten werden in der Datenbank "ABI", deren Daten in die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) einfließen, erfasst. Die PKS erfasst grundsätzlich die Häufigkeit der einzelnen Tatbestände, welche die Polizei bearbeitet hat. Über eine spätere Verurteilung bzw. Einstellung eines Strafverfahrens sagt sie nichts aus. Tatmotive können - müssen aber nicht - erfasst werden. Mögliche Tatmotive sind gegenwärtig: "Bereicherung", "politisch-ideologische Motivation", "sexuelle Motivation", "rassistische Motivation".

Mit der Postulantin ist davon auszugehen, dass ein grosser Teil von LGBTIQ*-feindlichen Fällen der Polizei überhaupt nicht gemeldet werden und somit eine grosse Dunkelziffer vorhanden ist. Die PKS umfasst jedoch nur Fälle, in denen die Polizei effektiv tätig wurde. Die polizeiliche Statistik würde somit zwangsläufig nur einen Teil der Delikte ausweisen.

Definition von Hasskriminalität

"Als Hasskriminalität werden offiziell solche Straftaten bezeichnet, die gegen eine Person allein oder vorwiegend aufgrund ihrer Nationalität, "Rasse", Herkunft, Volkszugehörigkeit, sexuellen Ori-

entierung, politischen Einstellung, Behinderung, Hautfarbe, Religion, ihres gesellschaftlichen Status oder äusseren Erscheinungsbildes begangen werden. Kriminologisch werden Hassverbrechen nach Würdigung der subjektiven Tatumstände und der Einstellung des Täters als solche beurteilt, wenn die Tathandlung mit einem oder mehreren dieser Merkmale in einem kausalen Zusammenhang steht."¹ Dazu dürften nach heutigem Verständnis auch Straftaten gezählt werden, die allein aufgrund des Geschlechts oder des Berufs (z.B. Polizisten) des Opfers begangen werden.

Gemäss vorliegendem Postulat soll lediglich ein Teilbereich der sog. Hasskriminalität, nämlich Straftaten aufgrund der sexuellen Orientierung bzw. genauer LGBTIQ*-feindliche Aggressionen, statistisch erfasst werden. Falls eine Lösung gefunden wird, Fälle von Hasskriminalität zu erfassen, wäre vorzuziehen, sich nicht nur auf LGBTIQ*-feindliche Delikte zu beschränken, um nicht neue Minderheiten zu schaffen.

Datenerfassung von Minderheiten

Die Erfassung von Daten in den polizeilichen Datenbanken erfolgt grundsätzlich sehr restriktiv. So dürfen insbesondere besonders schützenswerte Daten nur dann erfasst werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht und die Erfassung verhältnismässig ist. Die oben erwähnten Merkmale dürften ohne Zweifel den besonders schützenswerten Daten zuzurechnen sein.

Gegenwärtig werden nur Name, Vorname, Geburtsdatum, Nationalität, Geschlecht, Adresse und Beruf von Opfern und Tatverdächtigen standardmässig erhoben.

Um verlässliche statistische Daten zur Erfassung von LGBTIQ*-feindlichen Delikten zu erhalten, müssten Opfern somit u.a. die folgenden Fragen gestellt werden:

- "Was ist Ihre sexuelle Orientierung?"
- "Was ist Ihr Geschlecht?"
- "Welchem Geschlecht wurden Sie bei Geburt zugewiesen?"

Ob diese Fragen, im Rahmen der Erfassung oft unmittelbar im Anschluss an ein potentiell traumatisches Geschehnis gestellt, die Opfer nicht zusätzlich traumatisieren würden, erscheint fraglich.

Erfassung des Tatmotivs

Im Rahmen der Polizeiarbeit lässt sich das Tatmotiv nur im Rahmen der Befragung des/der Tatverdächtigen feststellen, somit in einer Einvernahme. Alles andere wäre Spekulation seitens der Polizei, was für eine Statistik nicht adäquat ist. Nach Art. 158 Abs. 1 lit. b StPO haben Tatverdächtige allerdings das Recht, die Aussage zu verweigern. Erfahrungsgemäss machen zahlreiche Tatverdächtige von diesem Recht ausgiebig Gebrauch, insbesondere wenn es dabei um die Frage des Motivs geht.

Opfer werden bis jetzt im Kanton Basel-Landschaft praktisch ausschliesslich durch die Staats- oder Jugendanwaltschaft einvernommen (Die Polizei erfasst im Rahmen des sog. ersten Angriffs lediglich die Personalien und bloss mündlich bzw. stichwortartig eine grobe Schilderung des Ereignisses). Sollten bei der Staatsanwaltschaft Aussagen zum Motiv erfolgen oder gar im Rahmen eines Strafurteils auf das Vorliegen eines bestimmten Motivs aus den Umständen geschlossen werden, fliesst diese Information in der Regel nicht an die Polizei zurück und kann somit auch nicht in der polizeilichen Datenbank erfasst werden.

¹ Bundeskriminalamt, Deutschland, 2004, zitiert aus Bundesamt für Statistik BFS zur Interpellation 15.3403, 12.04.2017

Dunkelziffer

Wie die Postulantin richtig erkennt, dürfte es im Bereich der LGBTIQ*-feindlichen Delinquenz eine grosse Dunkelziffer geben. Dies ist auch in anderen Kriminalitätsbereichen der Fall (z.B. Sexualdelikte, Fälle häuslicher Gewalt). Eine Annäherung an die Wirklichkeit bringen in solchen Fällen nur wissenschaftliche Untersuchungen.

2.2. Situation in Basel-Landschaft

"Unter Gewaltstraftaten werden sämtliche Straftatbestände zusammengefasst, welche die vorsätzliche Anwendung oder Androhung von Gewalt gegen Personen beinhalten"². Basel-Landschaft weist für das Jahr 2020 zusammen mit Uri die geringste Gewalthäufigkeit der Schweiz aus (3 Delikte pro 1000 Einwohner)³.

Die Entwicklung der Gewaltstraftaten im Kanton stellt sich wie folgt dar:

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl	836	729	641	735	776	865

Aus den Schwankungen der letzten 6 Jahre lassen sich keine grundsätzlichen Aussagen bezüglich Entwicklung ableiten.

Eine "manuelle" und damit oberflächliche Untersuchung der Fälle durch die Polizei Basel-Landschaft hat ergeben, dass man pro Jahr jeweils höchstens zwischen 0 und 5 Delikten dem Begriff Hasskriminalität zuordnen könnte.

2.3. Beispiele der Erfassung von Hate Crimes

Stadt Zürich

Die Stadtpolizei Zürich wurde durch die vorgesetzte Direktion ausdrücklich und detailliert beauftragt, ab 1.1.2021 im Polizei-Journal ein neues Ereignis "Hate Crime" (nicht beschränkt auf LGBTIQ*) zu erfassen. Zur Erfassung des Motivs bzw. den Schwierigkeiten dazu, es zu erfassen, äussert sich der Auftrag nicht.

Aufgrund dieses Auftrags werden in der Stadt Zürich Ereignisse, die der Hasskriminalität zugeordnet werden könnten, mit einem der folgenden Schlagworte erfasst: "Hate Crime-sexuelle Orientierung/Identität", "Hate Crime-Rassismus/Fremdenfeindlichkeit", "Hate Crime-religiöse Gründe", "Hate Crime-politische/ideologische Gründe" oder "Hate Crime-übrige Gründe".

Im ersten Quartal 2021 wurden in der Stadt Zürich rund zwei Dutzend Fälle von Hate Crimes erfasst, wobei rund die Hälfte davon Homosexuelle betraf, während sich die andere Hälfte auf Attacken gegen religiöse und andere Minderheiten verteilte.⁴

Ein Ereignis wird dabei als Hate Crime erfasst, wenn **Tatumstände oder Aussagen** dafür sprechen, dass das Hauptmotiv für diese Tat in der sexuellen Orientierung/Identität, Rasse, Nationalität, Herkunft, politischen Einstellung, Behinderung, Hautfarbe, Religion, des gesellschaftlichen Status oder äusseren Erscheinungsbildes des Opfers begründet liegt. Zum Kriterium "Aussagen" wird auf die vorangehenden Ausführungen zur Erfassung des Tatmotivs verwiesen. Das Kriterium "Tatumstände" bleibt äusserst hypothetisch. So wird beispielsweise die Beschimpfung von Personen vor einem Nachtlokal für Homosexuelle als Hate Crime erfasst, während die gleiche Beschimpfung

² PKS 2020, Ziff. 3.1

³ PKS 2020, Ziff. 2.3.1.3

⁴ NZZ am Sonntag, 25.04.2021

derselben Person zwei Strassen weiter diese Qualifikation nicht erfüllt. Ebenfalls wird eine Tötlichkeit vor einer Synagoge/Moschee als Hate Crime erfasst, während das gleiche Delikt ein paar hundert Meter entfernt davon die Qualifikation nicht mehr erfüllt.

Für die Stadtpolizei Zürich bedeutet diese Erfassung einen Zusatzaufwand. Einen Zusatznutzen erhält sie davon nicht und sie stellt aufgrund der hypothetischen Erfassung auch nicht auf diese Zahlen ab. Ausserdem ist festzuhalten, dass die Kantonspolizei Zürich auf eine analoge Erfassung verzichtet.

Fribourg

Die Kantonspolizei Fribourg wurde vom kantonalen Parlament dazu verpflichtet, eine Hate Crime-Statistik zu führen. Der Auftrag wurde indirekt, über die Bildung entsprechender Netzwerke mit Organisationen, welche Minderheiten vertreten, erfüllt. Durch die erhöhte Vernetzung konnten die entsprechenden Zahlen aus dem Netzwerk mit den eingegangenen Strafanzeigen abgeglichen werden und dadurch sogar Erkenntnisse in Bezug auf die Dunkelziffer gewonnen werden.

Insgesamt wurden für 2020 rund 60 Fälle erfasst, wobei mehr als die Hälfte Fälle von Rassendiskriminierung waren.

Die Kantonspolizei Fribourg bezeichnet die zusätzliche Vernetzung als hilfreich, allerdings auch als sehr personalintensiv, weshalb zusätzliche personelle Ressourcen beantragt werden müssen.

Swiss Crime Survey

Die KKPKS (Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten) hat der SKK (Schweizerische Kriminalkommission) den Auftrag erteilt, Vorschläge für die Erfassung von neuen Kriminalitätsphänomenen zu machen. In diesem Zusammenhang befasst sich die SKK auch mit Hasskriminalität.

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Dunkelziffer im Bereich der Hasskriminalität gross ist, die Polizei auch bei bekannten Delikten nur unvollständig oder hypothetisch über das Motiv Bescheid weiss, eine statistische Erfassung durch die Polizei somit schwierig ist und die tatsächliche Zahl von Opfern bzw. Ereignissen unbekannt ist, sind Soziologie bzw. Kriminologie beizuziehen.

In diesem Zusammenhang wurde die Universität St. Gallen mit der Durchführung des Swiss Crime Survey 2022 (Befragung zu Opfererfahrungen in der Bevölkerung) beauftragt. Solche Befragungen haben in der Schweiz eine lange Tradition. Sie werden seit 1984/86 durchgeführt und basieren auf Fragebögen, die auch international im Rahmen der International Crime Victimization Surveys verwendet werden. Nur eine solche Opferbefragung vermag wissenschaftlichen Ansprüchen zu genügen und auch das Dunkelfeld zu erfassen. Da es sich bei der LGBTIQ*-Community um eine Gruppe mit einem geringen Bevölkerungsanteil handelt, muss allerdings die Stichprobe recht gross sein.

Die Polizei Basel-Landschaft wird sich an der erwähnten Studie beteiligen, welche unter der Leitung des Kompetenzzentrums für Strafrecht und Kriminologie der Universität St. Gallen in Kooperation mit der ZHAW, der Universität Lausanne und der Haute Ecole de Travail Social Fribourg und unter Mitwirkung von verschiedenen Praxispartnern wie etwa Kantonspolizeien, Opferhilfestellen oder auch LGBTIQ*-Organisationen durchgeführt wird. Damit insbesondere zu den Hate Crimes (im LGBTIQ*-Bereich) aussagekräftige Daten zur Verfügung stehen, hat der Kanton Basel-Landschaft ein Zusatzsampling und einen eigenen Vertiefungsbericht für den Kanton bestellt.

Es ist dabei geplant, die Befragung im Frühjahr 2022 durchzuführen, damit die Ergebnisse Anfang 2023 publiziert werden können.

2.4. Vorgehen

Massnahmen zu ergreifen, bevor das Ausmass eines Problems klar ist, ist wenig zielführend. Da nur eine wissenschaftliche Studie die oben erwähnten Probleme der Erfassung überwinden und ein objektives Bild der Ausgangslage schaffen kann, wird der Kanton Basel-Landschaft an der erwähnten Studie teilnehmen. Über Zusatzsamplings und einen eigenen Vertiefungsbericht für den Kanton Basel-Landschaft wird die Studie für den Kanton aussagekräftige Daten liefern. Im Anschluss sind aufgrund der dann vorliegenden Daten im Kanton Basel-Landschaft die notwendigen Massnahmen zu prüfen bzw. zu ergreifen.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2019/368 «Für eine Statistik im Bereich der LGBTIQ*-feindlichen Aggressionen» abzuschreiben.

Liestal, 11. Januar 2022

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich