

Regierungsratsbeschluss

vom 24. September 2019

Nr. 2019/1496

KR.Nr. A 0091/2019 (DDI)

Auftrag fraktionsübergreifend: Für eine Statistik im Bereich LGBTI-feindlichen Aggressionen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, 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 Gemeindepolizeien sowie die Gerichtsbarkeiten sind in einer Grundausbildung und mit Weiterbildungen für den Umgang mit LGBTI-feindlichen Aggressionen zu schulen.

2. Begründung

Trotz vieler Fortschritte im Kampf für die Rechte von LGBTI-Menschen bleibt ein langer Weg zu gehen, bis tatsächlich Gleichstellung erreicht ist. Die Abkürzung LGBTI steht für die Englischen Bezeichnungen Lesbian (Lesbisch), Gay (Schwul), Bi (Bisexuell), Transgender und Intersexuell. Insbesondere erleiden LGBTI-Personen auch heute noch regelmässig psychische und körperliche Gewalt. So erfasst die im November 2016 ins Leben gerufenen 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 soll zwar – als neuer Straftatbestand – die Erfassung gewisser Arten von LGBTI-feindlichen Aggressionen nach sich ziehen, wobei die Referendumsabstimmung noch abzuwarten ist. 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 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 Solothurn liefern. Sie werden die Tätigkeiten der Polizeikörper 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.

Die unterzeichnenden Kantonsrätinnen/Kantonsräte stehen dafür ein, dass LGBTI-Personen den ihnen zustehenden Schutz und die durch die Verfassung verlangte Rechtsgleichheit und Gleichbehandlung erhalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Breiter gesellschaftlicher Konsens über die Ablehnung LGBTI-feindlicher Aggressionen

LGBTI-feindliches Verhalten ist in der jüngeren Zeit verstärkt in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gerückt. Die Öffentlichkeit reagiert jeweils bestürzt. Darin zeigt sich die Ablehnung LGBTI-feindlicher Aggressionen in weiten Kreisen. Nicht bei allen Übergriffen ist das Tatmotiv der LGBTI-Feindlichkeit von vornherein offensichtlich.

3.1.2 Bundeskompetenz

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes (Art. 123 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101). Die Kantonspolizeien sind zur Erfassung aller im Strafgesetzbuch aufgeführten Straftaten verpflichtet. Diese werden vom Bundesamt für Statistik (BFS) im nationalen Bericht zur polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) veröffentlicht.

Die Interpellation 15.3403 vom 5. Mai 2015 stellte dem Bundesrat u.a. die Frage, weshalb die PKS auf die Erfassung von Hassdelikten gegenüber Homo- und Transsexuellen verzichte. Der Bundesrat verwies in seiner Stellungnahme vom 19. August 2015 auf das von allen Kantonen gutgeheissene Konzept, welches bei Verbrechen die Erfassung eines sexuellen und/oder rassistischen Motivs optional ermöglicht. Da die Erfassung des Motivs (im Unterschied zu anderen Angaben) für die Kantone nicht zwingend sei und die erfassenden Kantone unterschiedliche Erfassungskriterien anwenden, seien keine fundierten Aussagen möglich, weshalb auf die Veröffentlichung der Ergebnisse in der PKS verzichtet werde. Solange sogenannte Hassdelikte gegenüber Homo- und Transsexuellen keinen eigenen Straftatbestand darstellen oder die differenzierte Angabe eines Motivs für die Kantone nicht obligatorisch sei, werde es nicht möglich sein, diesbezüglich aussagekräftige Daten in der PKS zu veröffentlichen. Der Bundesrat erachtete die statistische Erfassung von Hassdelikten als sinnvoll und erklärte sich bereit, gemeinsam mit den Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zu prüfen, inwiefern die Erfassung von Hassverbrechen gegenüber Homo- und Transsexuellen für verbindlich erklärt werden könnte. "Die Einführung eines effizienten, einheitlichen und alle Kantone verbindlichen Datenerfassungssystems bleibt jedoch schwierig, und es dürften umfangreiche Investitionen nötig sein, um dieses Ziel zu erreichen. Die hohen Investitionskosten, die bei den Kantonen und dem Bund anfallen würden, wären mit der Qualität und dem Nutzen der Statistik abzuwägen", heisst es abschliessend in der Stellungnahme des Bundesrates.

Mit Schreiben vom 12. April 2017 schlug das BFS den Kantonspolizeien die Ergänzung der zur Auswahl stehenden Tatmotive u.a. mit dem Motiv der "sexuellen Orientierung, Geschlechteridentität" vor. Gleichzeitig erinnerte das BFS daran, jedes Tatmotiv (= Motivation für die Ausführung der Straftat) nur zu erfassen, sofern dieses "ziemlich eindeutig festgestellt werden kann und eine Zusatzinformation zum Straftatbestand darstellt". Die Kantonspolizeien lehnten den Vorschlag grossmehrheitlich ab. Dementsprechend wurde auf die Ergänzung der zur Auswahl stehenden Tatmotive in der PKS verzichtet.

Auch die Polizei Kanton Solothurn äusserte sich ablehnend. Aufgabe der Polizei sei die Feststellung des relevanten Sachverhaltes, der Beweissicherung sowie der Ermittlung und Anhaltung von Tatverdächtigen (Art. 306 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, StPO; SR 312.0). Die Beurteilung der subjektiven Beweggründe für die Tat (was letztlich in die Strafzumessung einfliesst) gehöre indessen nicht zu den Aufgaben der Polizei. Die genannten Voraussetzungen des BFS für eine Motiverfassung lägen im polizeilichen Ermittlungsverfahren kaum je vor. Folglich führe eine Erfassung bloss zu einer ungenauen Einschätzung mit geringer Aussagekraft der Daten. Ausserdem wäre aufgrund der uneinheitlichen Kriterien kein interkantonaler Vergleich möglich. Überdies müsste die Polizei bei Aufnahme ihrer Sachverhaltsabklärungen äusserst sensible, besonders schützenswerte Personendaten erheben. Dieser Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen stehe in keinem angemessenen Verhältnis zum Zweck. Unter Berücksichtigung des erheblichen Zusatzaufwandes rechtfertige der geringe Nutzen die Umsetzung nicht. Im Übrigen seien mit der statistischen Erfassung der Rassendiskriminierung nach Artikel 261bis des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) gewisse Aussagen zu Hassdelikten möglich.

Diese Argumente erachten wir nach wie vor als zutreffend. Im Übrigen ist das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung über die am 14. Dezember 2018 beschlossene Änderung des bereits genannten Artikels 261bis StGB abzuwarten. Gegen die beschlossene Erweiterung des Anwendungsbereichs der Bestimmung auf Diskriminierung und Aufruf zu Hass wegen der sexuellen Orientierung einer Person ist das Referendum zustande gekommen (Verfügung der Schweizerischen Bundeskanzlei vom 7. Mai 2019, BBl 2019 3322).

3.2 Vom Auftrag geforderte zusätzliche Datenerhebung

Zweck des Vorstosses ist es insbesondere, die aktuelle Polizeipraxis dahingehend zu ändern, dass ein allfälliger LGBTI-feindlicher Charakter einer verbalen oder physischen Aggression statistisch festgehalten wird, was einer zusätzlichen Datenerfassung gleichkommt. Aus den nachfolgend aufgeführten Gründen bestehen Zweifel an der Verhältnismässigkeit der Massnahme zur Verhinderung oder Verringerung LGBTI-feindlicher Aggressionen. Staatliche Massnahmen müssen zur Erreichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Zweckes nötig, tauglich und angemessen sein (Gebot der Verhältnismässigkeit).

3.2.1 Zur Notwendigkeit

Das Strafrecht stellt gewisse Verhaltensweisen unter Strafe. Aufgabe der Strafverfolgungsbehörde ist es, solche Verhaltensweisen (gegebenenfalls auf Antrag) zur Anzeige und schliesslich gerichtlichen Beurteilung zu bringen. Festgehalten ist, dass auch LGBTI-feindliche Aggressionen sowie grundsätzlich sogenannte Hassdelikte gegen Angehörige bestimmter Bevölkerungsgruppen bereits heute Straftaten darstellen. Die zusätzliche statistische Erfassung des verpönten Motivs ist demnach nicht nötig, um solche Verhaltensweisen unter Strafe zu stellen. Wirkungsvolle Präventionsmassnahmen gegen solches Verhalten sind ohne polizeiliche Motiverfassung möglich.

3.2.2 Zur Tauglichkeit

Im polizeilichen Ermittlungsverfahren kann eine genügende Qualität bei der Erfassung des zutreffenden Tatmotivs nicht gewährleistet werden (subjektive Einschätzung, unbekannte Täterschaft, nicht aufgeklärte Straftaten usw.). Überdies würde sich die zusätzliche Datenerfassung einzig durch die Polizei Kanton Solothurn ohnehin als untauglich erweisen, um die von den Auftraggebern angestrebte interkantonale Vergleichbarkeit herzustellen.

3.2.3 Zur Angemessenheit

Sofern eine wirksame Anonymisierung sichergestellt werden würde, wäre die zusätzliche Erfassung solch besonders schützenswerter Personendaten datenschutzrechtlich zwar zulässig. Als datenschutzrechtlich anspruchsvoll erwiese sich allerdings die Datenerhebung. Angaben über weltanschauliche Ansichten sowie über die Intimsphäre und die sexuelle Orientierung etc. sind besonders schützenswerte Personendaten (§ 6 Abs. 3 des Informations- und Datenschutzgesetzes vom 21. Februar 2001, InfoDG; BGS 114.1). In den Datenbearbeitungssystemen der Polizei beziehungsweise der Staatsanwaltschaft und der Gerichte müssten die Fälle mit LGBTI-feindlicher Aggressionen aufgrund des spezifischen Tatmotivs oder durch Zuweisung eines bestimmten Labels/Codes gekennzeichnet werden. Ansonsten sind Erkennung und Auswertung solcher Verhaltensweisen nicht möglich. Wir lehnen eine besondere Kennzeichnung der Fälle aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes, insbesondere der Opfer, sowie wegen des Risikos einer Stigmatisierung ab.

3.2.4 Zur Rechtsgleichheit

Gerade im Bereich der Antragsdelikte (beispielsweise Beschimpfungen, Drohungen, Tötlichkeiten, einfache Körperverletzungen) ist das Motiv, welches zum Delikt führt, nicht von Bedeutung. Vielmehr ist die Handlung an sich strafbar, weil sie sich gegen die Integrität eines Menschen richtet. Eine derartige Straftat ist demnach weder verwerflicher noch weniger verwerflich, wenn sie aus einem LGBTI-feindlichen Motiv heraus begangen wird. In dieser Konzeption des Strafrechts zeigt sich exemplarisch die staatlich garantierte Rechtsgleichheit. Ein besonders verwerfliches Motiv ist jeweils im konkreten Einzelfall im Rahmen der richterlichen Strafzumessung zu berücksichtigen (Art. 47 Abs. 2 StGB).

3.2.5 Fokussierung auf die polizeilichen Kernaufgaben

Die vorhandenen, knappen Ressourcen der Polizei sind in erster Linie zur Erfüllung ihrer Kernaufgaben, insbesondere der präventiv wirkenden Präsenz im öffentlichen Raum und der Aufklärung rechtserheblicher Sachverhalte inkl. Rapportierung an die Staats- und Jugendanwaltschaft einzusetzen. Zusätzliche Administrativaufgaben wie die geforderte statistische Erfassung sind der Polizei nicht beziehungsweise lediglich zurückhaltend zuzuweisen.

3.3 Spezifische Aus- und Weiterbildung

Die Strafbehörden bewegen sich auch in Verfahren wegen LGBTI-feindlicher Aggressionen im ordentlichen straf- und strafprozessrechtlichen Rahmen. Insbesondere sind sich Polizei, Staats- und Jugendanwaltschaft sowie Strafgerichte den Umgang mit Opfern von Straftaten gewohnt und in der Lage, ihnen mit der nötigen Sensibilität und Professionalität zu begegnen. Eine spezifische Grundausbildung und entsprechende Weiterbildungen für die Kantons- und Gemeindepolizeien sowie die Gerichtsbarkeiten erachten wir deshalb als nicht erforderlich.

3.4 Ergreifen sinnvoller Massnahmen

3.4.1 Gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Letztlich ist es eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und Herausforderung, die auf gegenseitigem Respekt aufbauenden Beziehungen zwischen Menschen zu fördern. Alle Personen und Institutionen (Sportvereine, Medien, etc.) sind gefordert, entschieden gegen jegliche Art diskriminierender, feindseliger und gewalttätiger Verhaltensweisen einzutreten. Dies gilt sowohl im konkreten Einzelfall als auch im Allgemeinen sowie für verpönte Verhaltensweisen in der realen wie der virtuellen Welt.

3.4.2 Meldestelle auf Bundesebene

Eine Meldestelle (der Auftrag spricht von "Überwachungsorgan"), der die Fälle LGBTI-feindlicher Aggression zu melden sind, wäre geeignet, relevante Fälle ausserhalb der Datenbearbeitungssysteme der Strafbehörden zu erfassen und Datenauswertungen in demjenigen Umfang vorzunehmen, wie dies zur Optimierung des Schutzes Betroffener notwendig und mit dem Datenschutz vereinbar ist. Die autonome Datenerfassung verringert das Risiko von Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte Betroffener und deren Stigmatisierung. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit wäre Rechnung getragen.

Wir sind bereit, uns im Rahmen der KKJPD für die Errichtung einer Meldestelle auf Stufe Bund einzusetzen. Die Auswertung eingegangener Meldungen haben zu qualitativ und quantitativ fundierten Ergebnissen über LGBTI-feindliche Aggressionen in der Schweiz zu führen, damit eine objektive Beurteilung der Notwendigkeit von Massnahmen ermöglicht wird und gegebenenfalls taugliche Hinweise auf sachgerechte Gegen- und insbesondere Sensibilisierungsmassnahmen gewonnen werden können. Aus diesen Gründen sind folgende Eckpunkte unerlässlich: In Analogie zu anderen Meldepflichten (beispielsweise Art. 362 StGB) sind die Kantone zur Meldung nach einheitlichen Kriterien zu verpflichten. Damit auch relevante Erkenntnisse gemeldet werden, die sich erst im Untersuchungsverfahren oder eventuell erst vor Gericht zeigen, muss sich die Meldepflicht nicht nur an Polizeibehörden, sondern gleichermassen an die Staats- und Jugendanwaltschaften sowie an die Strafgerichte richten. Umgekehrt bedarf es zur Vermeidung doppelter Meldungen desselben Vorfalls verbindlicher Absprachen zwischen den meldepflichtigen Strafbehörden. Das Meldeverfahren hat überdies die Persönlichkeitsrechte Betroffener zu wahren.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, sich im Rahmen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der Schweiz (KKJPD) für die Errichtung einer Meldestelle auf Bundesebene einzusetzen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Departement des Innern
Polizei Kanton Solothurn, Kdt
Gerichtsverwaltung
Staatsanwaltschaft
Jugendanwaltschaft
Beauftragte für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn