

Sitzung vom 21. August 2019

728. Interpellation (Statistik im Bereich LGBTI-feindlichen Aggressionen)

Die Kantonsrätinnen Leandra Columberg, Dübendorf, Laura Huonker, Zürich, und Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten, haben am 27. Mai 2019 folgende Interpellation eingereicht:

Die Gleichstellung von LGBTI¹-Menschen ist noch nicht erreicht. Insbesondere LGBTI-Menschen erleiden im Kanton Zürich regelmässig psychische und körperliche Gewalt. Die im November 2016 ins Leben gerufene Helpline der LGBT-Dachverbände der Schweiz erfasst im Durchschnitt schweizweit zwei Hassdelikte pro Woche, wobei das Ausmass von körperlicher Gewalt mit fast einem Drittel der Fälle besorgniserregend ist. Zudem ist anzunehmen, dass die Dunkelziffer nicht gemeldeter Fälle sehr hoch ist. 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 trans² Menschen ist die Gefahr sogar zehnmal höher als bei cis³ Personen.

Offizielle Statistiken dazu fehlen weitgehend, so sind auch für den Kanton Zürich keine offiziellen kantonalen Statistiken diesbezüglich zugänglich. Trotz zahlreicher internationaler, auch 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 fünften Bericht zur Schweiz 2014 den Behörden, «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-feind-

¹ Abkürzung aus dem Englischen für Lesben, Schwule, Bisexuelle, Trans- und Inter-Personen

² Menschen, welche sich nicht mit dem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht identifizieren

³ Menschen, welche sich mit dem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht identifizieren

lichen Aggressionen nach sich ziehen, wobei die Referendumsabstimmung noch abzuwarten ist. Das gilt jedoch nicht für alle Straftaten, denen ein LGBTI-feindliches Tatmotiv zugrunde liegt. Gegenwärtig nimmt die physische und verbale Gewalt gegenüber LGBTI-Menschen zu. Entsprechend ist der Handlungsbedarf dringend. Erfasste Daten können ein genaues Bild der Sicherheitslage für LGTBI-Menschen im Kanton Zürich liefern.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist dem Regierungsrat das Ausmass von LGBTI-feindlichen Aggressionen im Kanton Zürich bekannt? Falls ja, auf welchen Informationen beruht seine Einschätzung?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die Problematik und welchen Handlungsbedarf sieht er aufgrund dieser Einschätzung?
3. Falls die Datengrundlage nicht ausreicht: Aus welchem Grund verfügt der Kanton Zürich über keine ausreichende Datengrundlage im Bereich LGBTI-feindlichen Aggressionen und wie gedenkt der Regierungsrat eine Datengrundlage im genannten Bereich aufzubauen?
4. Welche anderen Formen von Prävention und Bekämpfung von spezifischen Aggressionen gegen LGBTI-Menschen werden angewendet und welche gedenkt der Regierungsrat einzuführen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Leandra Columberg, Dübendorf, Laura Huonker, Zürich, und Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat steht für eine offene und tolerante Gesellschaft ein. Er duldet keine Diskriminierung, weder in Bezug auf das Geschlecht, die Herkunft, die Rasse, das Alter, die Sprache, die soziale Stellung, die religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugung, eine körperliche, geistige oder psychische Behinderung noch in Bezug auf die sexuelle Orientierung. Der Regierungsrat unterstreicht diese Haltung, indem er sich im Rahmen der Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 als langfristiges Ziel gesetzt hat, dass möglichst wenig Straftaten begangen werden, Straftaten zeitgerecht verfolgt und aufgeklärt werden, Straftäterinnen und Straftäter bestraft, resozialisiert und nicht rückfällig werden sowie Opfer von Straftaten Gerechtigkeit und gesellschaftliche Solidarität erfahren. Zudem ist es ein Legislaturziel, dass alle Bevölkerungsgruppen in eine vielfältiger werdende Gesellschaft eingebunden sind. Dabei ist der Kampf gegen Diskriminierung eine Massnahme, mit der dieses Ziel erreicht werden soll.

Zu Fragen 1 und 3:

Auf Bundesebene gibt das Bundesamt für Statistik (BFS) die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) heraus. Darin werden LGBTI-feindliche Aggressionen nicht gesondert erfasst. Als Reaktion auf die Interpellation 15.3403 betreffend Statistische Erfassung von «hate crimes» aufgrund der sexuellen Orientierung erklärte sich der Bundesrat bereit, zu prüfen, inwiefern die Erfassung von «hate crimes» gegenüber Homo- und Transsexuellen institutionalisiert und für verbindlich erklärt werden könnte. Im Rahmen einer im Anschluss dazu durchgeführten Fachkonsultation wurde eine statistische Erfassung von «hate crimes» jedoch abgelehnt. Es wurde davon ausgegangen, dass weder bei der Erfassung noch bei den Ergebnissen eine ausreichende Qualität gewährleistet werden könne, weswegen der zu erwartende hohe finanzielle Aufwand nicht gerechtfertigt wäre (Stellungnahme des Bundesrates vom 8. November 2017 zur Motion 17.3667 betreffend Statistische Erfassung von «hate crimes» aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen). Aus diesen Gründen werden LGBTI-feindliche Aggressionen weiterhin nicht statistisch erfasst. Wie die Interpellantinnen selber vorbringen, würde sich dies auch bei einer allfälligen Ausweitung von Art. 261^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) zumindest in Bezug auf Gewaltdelikte nicht ändern.

In der Opferhilfestatistik des BFS werden ebenfalls nur die Straftatbestände erfasst; eine Erhebung des Motivs der Straftat findet nicht statt. Da Fragen nach der sexuellen Orientierung oder Identität bzw. dem Tatmotiv mit den Beratungsgrundsätzen nicht vereinbar sind, wird auch im Rahmen der Beratung nicht danach gefragt, sondern es wird dem Opfer überlassen, ob es auf ein mögliches Tatmotiv wegen seiner LGBTI-Zugehörigkeit eingehen möchte.

Zwar werden LGBTI-feindliche Aggressionen weder in der PKS noch in der Opferhilfestatistik erfasst. Eine Auswertung der Polizeirapporte im Kanton Zürich ergab jedoch, dass 2017 und 2018 in weniger als zehn Fällen LGBTI-Feindlichkeit als Grund für die Straftat angegeben wurde. 2019 war dies bis Ende Juni in fünf Fällen der Fall. Wie die Interpellantinnen selber vorbringen, wird aber wohl nur ein kleiner Teil der LGBTI-feindlichen Aggressionen angezeigt. Zudem handelt es sich dabei um die (subjektiven) Angaben der betroffenen Personen und nicht um ein eingestandenes oder gerichtlich festgestelltes Motiv. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass besonders schützenswerte Personendaten wie die sexuelle Orientierung nur zurückhaltend erfasst werden sollen. Eine separate Datenerhebung lehnt er deshalb ab, zumal der Aufwand für einen einzelnen Kanton sehr gross wäre.

Besser geeignet als eine Erfassung der den Strafverfolgungsbehörden bekannten Delikte ist eine allgemeine Bevölkerungsbefragung. Eine solche wird unter anderem vom BFS mittels der Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz (ZidS)» vorgenommen. 2018 haben bei dieser Erhebung 28% der befragten Personen angegeben, in den letzten fünf Jahren aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe mindestens eine Diskriminierungserfahrung erlebt zu haben. Dabei war bei 6% der Personen, die eine Diskriminierung erfahren haben, die sexuelle Orientierung der Grund. Weiter wurde erhoben, welcher Art die Diskriminierungserfahrung war. Bei 24% der befragten Personen war es eine Diskriminierung, bei 11% psychische Gewalt und bei 3% körperliche Gewalt. Im Unterschied zur Frage nach der Diskriminierungserfahrung im Allgemeinen wurde bei der Art der Diskriminierung die Gruppenzugehörigkeit nicht abgefragt. Somit ist nicht bekannt, bei welchem Anteil der Personen, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe körperliche Gewalt erfahren haben, die sexuelle Orientierung der Grund war (BFS, Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz [ZidS]: Ergebnisse 2018, Neuchâtel 2019, S. 11 f.). Aufgrund der Abklärungen des Statistischen Amtes des Kantons Zürich hat sich das BFS bereit erklärt, in der im Herbst 2019 anstehenden Piloterhebung für die ZidS 2020 die Gruppenzugehörigkeit abzufragen, aufgrund deren die psychische oder körperliche Gewalt erlitten wurde. Nach einer Analyse der Ergebnisse der Piloterhebung wird entschieden, ob die Gruppenzugehörigkeit auch in der ZidS 2020 abgefragt werden wird. Aufgrund der geringen Fallzahl würden die Resultate bei einem positiven Entscheid zwar wohl nur schweizweit und nicht auch für den Kanton Zürich ausgewiesen werden. Trotzdem wäre eine solche Ergänzung der ZidS zu begrüssen. Dadurch könnten künftig Ab- oder Zunahmen von Aggressionen gegenüber LGBTI-Menschen sowie Angehörigen anderer Gruppen festgestellt und falls nötig darauf reagiert werden.

Aus der in den Kantonen Zürich und Waadt durchgeführten Studie «Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher» aus dem Jahr 2013 ergibt sich sodann, dass nicht (ausschliesslich) heterosexuell orientierte Jugendliche gegenüber anderen Jugendlichen ein doppelt so hohes Risiko aufweisen, Opfer von Raubdelikten, Erpressungen und Körperverletzungen zu werden. Das Risiko, Opfer von sexueller Gewalt zu werden, ist bei Mädchen mit nicht (ausschliesslich) heterosexueller Orientierung doppelt so hoch und bei Jungen sogar 15-mal so hoch, wie bei anderen Jugendlichen. Und das Risiko, Opfer von Mobbing und Cybermobbing zu werden, war bei den betreffenden Mädchen fünfmal und bei den betreffenden Jungen doppelt so hoch. Zudem ist die Suizidgefährdung bei homo- und bisexuellen Jungen fünfmal höher als bei heterosexuellen Jungen.

Zu Frage 2:

LGBTI-Jugendliche sind im Vergleich mit ihren Altersgenossen stärker gefährdet. Der Regierungsrat erachtete es deshalb als wichtig, dass entsprechende Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen umgesetzt werden und den Jugendlichen ein geeignetes Beratungsangebot zur Verfügung steht (siehe Beantwortung der Frage 4).

Gestützt auf die vorhandenen Informationen gibt es hingegen keine Anzeichen für eine Häufung von Straftaten gegen erwachsene LGBTI-Menschen. Sollte sich diese Bild jedoch ändern, beispielsweise durch die angedachte Erweiterung der ZidS, so wäre der Handlungsbedarf neu zu prüfen. Unabhängig davon sind selbstverständlich sämtliche Gewaltausübungen gegenüber von Menschen zu verurteilen und konsequent zu verfolgen, ungeachtet mit welcher Motivation diese erfolgen.

Zu Frage 4:

Der Kanton Zürich hat stark in die polizeiliche Prävention investiert und das kantonale Bedrohungsmanagement aufgebaut. Zudem können sich Opfer von Straftaten an die anerkannten Opferberatungsstellen wenden. Dies betrifft alle Formen von Gewalt, auch Aggressionen gegen LGBTI-Menschen. Einige der Opferberatungsstellen arbeiten zudem mit Organisationen aus dem LGBTI-Bereich zusammen.

Weiter wird im schulischen und sozialpädagogischen Bereich viel Sensibilisierungs- und Präventionsarbeit geleistet. Dabei wird das Verständnis, die Akzeptanz und der Respekt gegenüber der Vielfalt individueller Identitätsbildungen und Lebensgestaltungen gefördert und neben kulturellen, religiösen und anderen Aspekten auch die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität thematisiert. Zu diesem Zweck stehen den Schulen Unterrichtshilfen und von der Bildungsdirektion mitfinanzierte Angebot von sexualpädagogischen Fachstellen zur Verfügung. Weiter wird die LGBTI-Thematik in den Aus- und Weiterbildungsangeboten der Pädagogischen Hochschule Zürich sowie der okaj zürich, des kantonalen Verbands der Kinder- und Jugendförderung, aufgegriffen. Ausserdem können sich betroffene Jugendliche im Kanton Zürich an verschiedene Beratungsstellen wenden, wobei einige der Beratungsstellen auf die LGBTI-Thematik spezialisiert sind. Für die Schülerinnen und Schüler der Volksschule steht zudem das Beratungsangebot der Schulsozialarbeit zur Verfügung.

Schliesslich sieht das täterorientierte und erzieherische Jugendstrafrecht eine Reihe von möglichen Sanktionsarten bei Straftaten vor, die sich gegen LGBTI-Menschen richten. Ist die jugendliche Person massnahmebedürftig, so kann als Therapie eine ambulante Behandlung angeordnet werden. In den übrigen Fällen kann beispielsweise als persönliche Leistung ein mehrmaliger Besuch bei einer Fachstelle oder ein delikt-

orientiertes Training angeordnet werden. Eine solche Therapie oder persönliche Leistung erlaubt es, die jugendliche Person mit dem Delikt sowie der dahinterliegenden Motivation und möglichen Vorurteilen gegenüber LGBTI-Menschen zu konfrontieren.

Wie einleitend erwähnt, duldet der Regierungsrat keine Diskriminierung. Deshalb erachtet er es als sehr wichtig, die bereits bestehenden Massnahmen, insbesondere zum Schutz von Jugendlichen, konsequent umzusetzen. Die Einführung von zusätzlichen Formen von Prävention und Bekämpfung von LGBTI-feindlichen Aggressionen ist derzeit nicht geplant. Betreffend Weiterbildungen der Polizei, Gerichtsbarkeit und Verwaltung im Umgang mit LGBTI-feindlichen Aggressionen wurde das Postulat KR-Nr. 151/2019 eingereicht; der Regierungsrat hat am 21. August 2019 beschlossen, dieses entgegenzunehmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli