

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	16	MO 42	424
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 17. November 2020

656

Motion von Reto Ammann, Karin Bétrisey, Dominik Diezi, Nina Schläfli und Anders Stokholm vom 23. Oktober 2019 „Statistik im Bereich LGBTIQ+ -feindlichen Aggressionen“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage 1.1. Ziel der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre wollen mit 46 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern die heutige Polizeipraxis insofern erweitern, als Gewalt und verbale Aggressionen mit LGBTIQ+¹ -feindlichem Charakter aus der Statistik der angezeigten Straftaten ersichtlich werden. Die entsprechend erfassten Daten sollen jährlich analysiert oder einem Überwachungsorgan zur Verfügung gestellt werden. Weiter soll die Kantonspolizei Thurgau nach dem Wunsch der Motionärinnen und Motionäre in der Grund- und Weiterbildung im Umgang mit LGBTIQ+ -feindlichen Aggressionen geschult werden. Der Regierungsrat soll dafür die geeigneten Instrumente zur Erreichung dieser Ziele ausarbeiten.

Die Motion wird zusammengefasst damit begründet, dass Diskriminierungen von LGBTIQ+ -Menschen auch im Kanton Thurgau im Alltag vorkämen und zu wenig bekannt sei, was solche Diskriminierungen bei den Betroffenen auslöse. LGBTIQ+ -Personen würden heute regelmässig psychische, verbale, körperliche oder sexuelle Gewalt erleben; es fehle an der diesbezüglichen Sensibilität. Auch wenn es Fortschritte bezüglich Rechte von LGBTIQ+ -Menschen gebe, sei es noch ein langer Weg zur tatsächlichen

¹ **LGBTIQ+** ist eine aus dem englischen Sprachraum übernommene Abkürzung für **Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender** und **Intergender** (lesbisch, schwul, bisexuell, transgeschlechtlich, intergeschlechtlich). **Queer** und das „+“-Zeichen stehen schliesslich als Sammelbegriff und Platzhalter für weitere Geschlechtsidentitäten (Quelle: Wikipedia).

Gleichstellung. Weil die Polizei solche Gewalttaten nicht erfasse, würden trotz internationaler, von der Schweiz unterzeichneter Abkommen offizielle Statistiken zu LGBTIQ+ - feindlichen Aggressionen fehlen. Der Europarat habe im Jahr 2014 in seinem „5. Bericht zur Schweiz“ denn auch den Schweizer Behörden geraten, statistische Daten über rassistische, homophobe oder transphobe Motive von Straftaten zu erfassen. Es sei deshalb dringend, solche Straftaten in den Kantonen statistisch zu erfassen. Zu diesem Zweck seien die Justiz- und Polizeibehörden zu schulen und es seien Handlungsanweisungen zu erarbeiten.

1.2. Rechtslage

Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) stellt Gewalttaten und „verbale Aggressionen“ in verschiedenen Strafbestimmungen unter Strafe (u.a. Straftaten gegen Leib und Leben in den Art. 111 – 136 StGB und gegen die Ehre in den Art. 173 – 177 StGB). Einen Bezug auf die sexuelle Orientierung als Tatmotiv (Beweggrund) nimmt keiner dieser Tatbestände. Die Erweiterung des sogenannten Anti-Rassismus-Artikels (Art. 261^{bis} StGB) ist in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 angenommen worden. Dieser Tatbestand stellt nun neben der Diskriminierung und dem Aufruf zu Hass aufgrund der Rasse, Ethnie und Religion auch das Motiv „aufgrund der sexuellen Orientierung“ unter Strafe. Damit besteht ein selbständiger Tatbestand für sogenannte „hate crimes“ (Hassdelikte) aus den erwähnten Motiven.

1.3. Bund und andere Kantone

Auf Bundesebene sind im Zusammenhang mit der in der vorliegenden Motion angesprochenen Thematik folgende politische Vorstösse zu erwähnen:

- Parlamentarische Initiative Reynard 13.407 (2013) „Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung“ (Ergänzung der Anti-Rassismus-Strafnorm von Art. 261^{bis} StGB);
- Interpellation Quadranti 15.3403 (2015) „Statistische Erfassung von „hate crimes“ aufgrund der sexuellen Orientierung“;
- Motion Quadranti 17.3667 (2017) „Statistische Erfassung von „hate crimes“ aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen“.

Auf kantonaler Ebene hat sich 2017 die Mehrheit der Kantone gegenüber dem Bundesamt für Statistik (BFS) gegen eine statistische Erfassung im Sinne der vorliegenden Motion ausgesprochen. Die Motion Quadranti ist auf Bundesebene abgelehnt worden. Dies führte zu verschiedenen analogen Vorstösse in über 13 Kantonen. In der Zwischenzeit haben die Kantone Bern und Freiburg statistische Erfassungen im Sinne der vorliegenden Motion eingeführt. In einigen Kantonen sind die Vorstösse noch hängig, und einige Kantone haben die Vorstösse abgelehnt oder ablehnend beantwortet.

2. Inhaltliche Beurteilung

2.1. Qualität der Datenerfassung (Statistik)

Die Polizeibehörden erfassen heute in erster Linie alle im Strafgesetzbuch aufgeführten Straftaten. Diese Daten werden offiziell im nationalen Bericht zur polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) veröffentlicht. Die PKS gibt damit beispielsweise Auskunft über Häufungen und Arten von Verbrechen. In den Polizei- und Opferhilfestatistiken des Bundesamts für Statistik (BFS) werden denn auch nur Straftatbestände erfasst, nicht aber die Tatmotive. Nicht statistisch erfasst oder nicht klassifiziert werden deshalb „hate crimes“ spezifisch gegenüber LGBTIQ+-Menschen. Dies liegt unter anderem daran, dass es keinen eigenen Straftatbestand für Gewalt und verbale Aggressionen gegenüber dieser Gruppe von Menschen gibt. Art. 261^{bis} StGB (Anti-Rassismus-Artikel) stellt allgemein – aber immerhin – „hate crimes“ unter Strafe, die aus verschiedenen Tatmotiven, wie Rassismus, Antisemitismus etc., erfolgen.

Art. 261^{bis} StGB (Diskriminierung und Aufruf zu Hass) lautet wie folgt:

Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung zu Hass oder zu Diskriminierung aufruft,

wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung dieser Personen oder Personengruppen gerichtet sind,

wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt,

wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht,

wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung verweigert,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Da Art. 261^{bis} StGB Hassdelikte aus verschiedenen Beweggründen allgemein unter Strafe stellt und sich weder der Artikel selber noch seine Absätze allein auf die sexuelle Orientierung beziehen (vgl. unterstrichene Textstellen), wird statistisch nicht speziell erfasst, ob die Tat z.B. antisemitisch, antimuslimisch oder rassistisch motiviert war.

Die Motion verlangt nun, die Polizeipraxis insofern anzupassen, als spezifisch erfasst werden soll, ob Gewalttaten aus homo- oder transphoben Motiven begangen wurden. Hierzu teilt der Regierungsrat die Vorbehalte gegenüber einer solche Datenerfassung, wie sie auch schon auf Bundesebene (Motion Quadranti) vorgebracht wurden:

Bei einer statistischen Datenerhebung auf Stufe Polizei kann weder bei der Erfassung noch bei den Ergebnissen eine korrekte Zuordnung gewährleistet werden. Auf dieser Stufe besteht die Problematik der subjektiven Einschätzung und der schwierigen Eingrenzung des Themas „LGBTIQ+“ (Zugehörigkeit zum Personenkreis „LGBTIQ+“).

Eine Gewalttat kann aus ganz verschiedenen Motiven erfolgen. Allein aufgrund eines Delikts kann deshalb in der Regel kein Tatmotiv abgeleitet werden. Bei einem Tatmotiv handelt sich um eine sogenannte innere Tatsache. Deshalb ist das Tatmotiv – es sei denn, der Täter gesteht dieses selbst ein – schwierig zu erfassen. Die Polizistin oder der Polizist müsste deshalb zumindest dem Opfer die sensible Frage nach der sexuellen Orientierung stellen. Aber auch hier würde es sich nur um die (subjektiven) Angaben der betroffenen Person (Parteiaussage) und nicht um ein eingestandenes oder gerichtlich festgestelltes Motiv handeln.

Der Umstand, dass ein LGBTIQ+ -Mensch zusammengeschlagen wird, bedeutet nicht in allen Fällen, dass das Delikt homo- oder transphob motiviert ist. Motive, jemanden zusammenzuschlagen, gibt es leider vielerlei. Ein der Personengruppe „LGBTIQ+“ angehöriges Opfer wird aus seiner subjektiven Sicht tendenziell eher das Gefühl haben, es liege eine LGBTIQ+ -Hass-motivierte Tat vor; demgegenüber wird der Täter dies wohl eher verneinen oder zumindest nicht gleich offenbaren. Die statistischen Daten würden somit von der subjektiven und wenig fundierten Ersteinschätzung oder Interpretation der Polizistin oder des Polizisten abhängen.

Die Polizei steht im Strafverfolgungsverfahren am Anfang des Prozesses, weshalb die Tatumstände zu diesem Zeitpunkt oft noch zu wenig klar sind. Für Polizistinnen und Polizisten dürfte es deshalb schwierig sein, das Motiv einer Täterin oder eines Täters im Polizeirapport richtig festzustellen. Im Übrigen bedeutet eine angezeigte Straftat nicht zwingend, dass die Straftat – zumindest in der angezeigten Form – tatsächlich verübt wurde und schliesslich zu einer Verurteilung führt. Zum Zeitpunkt der polizeilichen Ermittlungen liegen somit keine verlässlichen Angaben vor. Um die Tathintergründe mit statistisch relevanter Sicherheit festzustellen, braucht es eine weitergehende Prüfung des Sachverhalts im Rahmen eines Straf- oder Gerichtsverfahrens. Die Klärung und Feststellung des Tatmotivs als innere Tatsache sollte deshalb den Gerichten vorbehalten bleiben.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass eine Datenerhebung im Sinne der Motion nicht zu verlässlichen oder allenfalls sogar zu falschen Daten führen würde. Eine Statistik, die nicht auf genauen Fakten basiert, ist nicht aussagekräftig, müsste zu Recht hinterfragt werden und könnte die LGBTIQ+ -Problematik sogar verharmlosen (Dunkelziffer). Damit wäre auch den Intentionen der Motionärinnen und Motionären nicht gedient.

2.1.1. Kantonale oder nationale Erfassung

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass erst vor kurzem, das heisst im Jahre 2009, von einer kantonalen auf eine nationale Polizeistatistik gewechselt worden ist. Die vorliegende Motion, die eine polizeiliche Datenerfassung auf kantonaler Ebene fordert, würde

dem Grundgedanken einer Vereinheitlichung der Kriminalstatistik und zentralen Erfassung auf nationaler Ebene wieder entgegenwirken.

Der Umstand, dass inzwischen zwei Kantone eine entsprechende statistische Erfassung eingeführt haben, ändert aber nichts daran, dass diese kantonalen Daten gemäss BFS aufgrund mangelnder Datenqualität für eine Aufnahme in die nationale PKS nicht genügen. Das BFS bereitet indessen derzeit eine Datenerfassung auf Stufe des neuen Art. 261^{bis} StGB auf. Insofern werden – zwar ohne Differenzierung zwischen Diskriminierung wegen der Rasse, Ethnie, Religion oder sexueller Orientierung – Hassdelikte allgemein mit einer entsprechenden Qualität statistisch erfasst. Den in den Kantonen einzeln eingeführten Erhebungen wird es an der Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit mangeln. Wenn es überhaupt eine Möglichkeit für eine aussagekräftige statistische Erhebung im Sinne der Motion geben würde, dann wäre dies nur auf nationaler Ebene mit Bundesvorgaben möglich. Nur so wäre es überhaupt möglich, durch eine Harmonisierung der Erfassungskriterien verlässliche und qualitativ hochwertige Daten in ausreichender Menge zu erhalten.

2.1.2. Datenschutz

Es gilt im Weiteren zu bedenken, dass es sich bei den zu erhebenden Daten um besonders heikle Angaben handelt. Die sexuelle Orientierung einer Person gehört zu den höchstpersönlichen, schützenswerten Personendaten im Sinne von § 3 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz (DSG; RB 170.7). Bei der Erhebung solcher Daten müssten sämtliche datenschutzrechtlichen Vorgaben beachtet werden. Unter anderem müsste das Opfer zumindest über die Verwendung der Daten informiert werden (vgl. § 4 Abs. 4 DSG). Auch verlangt § 5 DSG, dass die Daten „richtig und vollständig“ sind.

Eine Statistik muss immer referenziert sein, was direkt einen Rückschluss auf die betreffende Person ermöglicht. Die Erfassung würde, gerade wenn die entsprechenden kantonalen Fallzahlen klein sind, Rückschlüsse auf die sexuelle Orientierung einer Person ermöglichen. Die Datenübermittlung an die PKS würde zudem aus dem Datenbestand des zentralen Polizei-Informationssystems ABI erfolgen. Da das Tatmotiv auch in der ABI-Datenbank geführt werden müsste, wären auch daraus entsprechende Rückschlüsse auf die an einem Fall beteiligten Personen möglich.

Besonders schützenswerten Personendaten wie die sexuelle Orientierung sollten nur zurückhaltend erfasst werden. Werden diese aber erhoben, müsste dafür eine genügende gesetzliche Grundlage geschaffen werden (Gesetz im formellen Sinn; vgl. § 4 Abs. 4 DSG). Dasselbe gälte für das Zur-Verfügung-Stellen der Daten an ein Überwachungsorgan (vgl. Ziff. 2.1.3.). Selbst wenn aber dafür eine gesetzliche Grundlage geschaffen würde, erachtet der Regierungsrat die Erfassung solcher höchstpersönlicher Daten durch die Polizei unter diesem Aspekt (Datenverarbeitung und Datenschutz) als sehr problematisch.

2.1.3. Überwachungsorgan / Datenanalyse

Die Motion fordert, dass die von der Polizei erhobenen Daten analysiert oder einem Überwachungsorgan für solche Gewalttaten zur Verfügung zu stellen wären. Wer das Überwachungsorgan sein soll und was dieses mit den Daten tun soll, wird in der Motion nicht weiter erläutert. Ebenso wenig wird dargelegt, was eine Analyse der Daten, neben einer Publikation der Statistik, umfassen sollte. Mangels näherer Konkretisierung dieser Forderung kann dazu nicht weiter Stellung genommen werden.

Immerhin sei bezüglich eines Überwachungsorgans auf die Problematik hingewiesen, dass dieses in besonders heikle Daten Einblick hätte und diese allenfalls bearbeiten müsste (vgl. Ziff. 2.1.2). Ein solches Überwachungsorgan bedürfte ebenfalls einer gesetzlichen Grundlage.

2.1.4. Finanzierung / Kosten

Damit das Ziel einer solchen Datenerhebung nur annähernd erreicht werden könnte, müsste ein hoher finanzieller Aufwand betrieben werden. Die anfallenden Kosten im Bereich der IT und des Personals sind deshalb mit der Qualität und dem Nutzen der Statistik in Relation zu setzen. Dabei gilt es zu beachten, dass die Umsetzung der Motion wohl nur die Wirkung eines politischen Signals hätte, nicht aber die Grundproblematik, welche die Motionärinnen und Motionäre vorbringen, lösen würde. Allein zur Thematisierung der LGBTIQ+ -Problematik wären die zu erwartenden Kosten und der Aufwand mit der Ergebnisqualität einer solchen Statistik nicht vereinbar.

2.2. Schulung

Die Motion fordert, dass die Kantonspolizei Thurgau in der Grundausbildung und mit Weiterbildungen spezifisch auf LGBTIQ+-feindliche Aggressionen geschult werden soll. Für die Kantonspolizei Thurgau ist es wichtig, Minderheiten zu schützen und die Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung, namentlich aufgrund der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität, zu fördern. Die Polizistinnen und Polizisten werden dementsprechend bereits heute für sämtliche Facetten im Bereich der Diskriminierung und Hassdelikte sensibilisiert und geschult. Dies erfolgt an der Polizeischule Ostschweiz (PSO) im Rahmen des Prüfungsfachs „Menschenrecht und Ethik“.

Auch der neue interkantonale Ausbildungsplan Polizei (APP) setzt die intensive und frühzeitige Vermittlung ethischer, moralischer und menschlicher Werte zum Ziel (vgl. Zeitschrift Blaulicht, 3/2020, S. 7 f.). Die Kantonspolizei Thurgau wird nicht nur im Bereich LGBTIQ+, sondern auch in Bezug auf jegliche Form und Couleur von Aggression geschult. Es ist daher nicht notwendig, ein zusätzliches Spezialfach „LGBTIQ+“ zu schaffen. Dies wäre im Hinblick auf andere Diskriminierungen z.B. aufgrund der Rasse, bezüglich Religion, körperlicher oder geistiger Beeinträchtigung, die genauso problematisch sind, unverhältnismässig und nicht gerechtfertigt.

Das von den Motionärinnen und Motionären verfolgte Ziel der tatsächlichen Gleichstellung kann weder mit Statistiken noch mit der Schulung der Polizei erreicht werden.

Ebenso wenig kann mit solchen Massnahmen der Tatsache, dass nur wenige LGBTIQ+ -feindliche Gewalttaten angezeigt werden und damit straflos bleiben, entgegengewirkt werden. Bereits heute können sich Opfer an die anerkannten Opferberatungsstellen wenden und dort Unterstützung erhalten. Diese Beratung umfasst alle Opfer von Gewalttaten, auch Opfer von Gewalttaten gegenüber LGBTIQ+ -Personen. Insgesamt handelt es sich bei diesen Fragen aber um ein gesamtgesellschaftliches Problem, für das sich unter anderem die LGBTIQ+ -Interessenverbände bereits einsetzen.

3. Zusammenfassende Beurteilung

Dem Regierungsrat ist es wichtig, Minderheiten zu schützen und die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung zu fördern. Eine kantonale Erhebung von statistischen Daten auf Stufe Polizei bezüglich LGBTIQ+ -motivierten Taten erachtet er aber als wenig zielführend und problematisch. Bei einer solchen Erhebung muss die Datenqualität als ungenügend eingeschätzt werden. Vielmehr müssten solche Daten einheitlich und zentral auf nationaler Ebene erfasst werden. Eine unterschiedliche Erfassung in einzelnen Kantonen ist wenig sinnvoll.

Im Übrigen würde die Erfassung des Tatmotivs „aufgrund der sexuellen Orientierung“ an der häufigen Straflosigkeit mangels Anzeige solcher Aggressionen sowie an der psychischen Belastung solcher Opfer nichts ändern. Das Anliegen der Motion erscheint dem Regierungsrat deshalb der falsche Weg zu sein, um die mit der Motion verfolgten Ziele zu erreichen. Sodann ist er der Meinung, dass besonders schützenswerte Personendaten wie die sexuelle Orientierung nur zurückhaltend erfasst werden sollten.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Kantonspolizei Thurgau bereits heute den Bereich Diskriminierung und Hass in einem speziellen Fach schult. Eine weitergehende Schulung der Thematik „LGBTIQ+“ wäre im Hinblick darauf, dass auch andere Diskriminierungen aus anderen Gründen nicht spezifisch geschult werden, unverhältnismässig und nicht gerechtfertigt.

4. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber