



Bericht 2024-DSJS-234

2. September 2024

Prävention gegen homophobe Diskriminierung

Hiermit unterbreiten wir Ihnen diesen Bericht als direkte Folge auf das Postulat 2020-GC-208 Favre-Morand Anne und Cotting-Chardonnens Violaine (übernommen von Levrat Marie und Rey Alizée), zur Prävention gegen homophobe Diskriminierung.

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	2
2	Aktuelle Situation	3
2.1	Statistik	3
2.2	Interdisziplinäres Monitoring und Massnahmen	3
3	Zukunftsperspektiven	4
3.1	Schaffung einer offiziellen Meldeplattform	4
3.2	Durchführung einer Sensibilisierungskampagne	4
3.3	Koordination und Finanzierung von Präventionsmassnahmen	5
4	Ernennung einer/s Delegierten für Homophobie- und Transphobie-Fragen	5
5	Fazit	6

1 Allgemeines

Der im Postulat verwendete Begriff «homophobe Diskriminierung» bezieht sich auf die Änderung von Artikel 261bis des Strafgesetzbuchs (StGB), die in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 angenommen wurde. Die Bestimmung schützt die Menschenwürde und den öffentlichen Frieden und stellt die Diskriminierung einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer sexuellen Orientierung und den Aufruf zu Hass gegen sie unter Strafe. Grund für die Änderung von Artikel 261bis StGB war die Tatsache, dass es in Bezug auf die strafrechtliche Verfolgung von Aufrufen zu Hass wegen der sexuellen Orientierung von Menschen¹ ein juristisches Vakuum gab, obwohl die Schweizer Bundesverfassung (BV; SR 101) jede Diskriminierung aufgrund der Lebensform (Art. 8 Abs. 2 BV) (einschliesslich der sexuellen Orientierung und, nach der herrschenden Rechtslehre, der Geschlechtsidentität²) verbietet.

Bevor der Anwendungsbereich von Artikel 261bis StGB besprochen wird, sollen einige terminologische Fragen geklärt werden. Wenn von LGBTIQ+ die Rede ist, sind damit lesbische, schwule (engl. gay), bisexuelle, transsexuelle, queere, intersexuelle, asexuelle und nichtbinäre Personen gemeint. Von Homophobie ist hingegen nur ein Teil dieser Menschen betroffen, nämlich die LGB (Lesben, Schwule und Bisexuelle). Der Anwendungsbereich von Artikel 261bis StGB deckt nur Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung, nicht aber jene aufgrund der Geschlechtsidentität ab. Demnach können sich nur LGB auf diesen Schutz berufen.

Damit der Artikel 261bis StGB anwendbar ist, muss die Tathandlung zudem öffentlich begangen worden sein. Nach der Rechtsprechung ist dies der Fall, «[...] wenn sie an einen grösseren, durch persönliche Beziehungen nicht zusammenhängenden Kreis von Personen gerichtet sind. Öffentlich sind danach Handlungen, die nicht im privaten Rahmen erfolgen [...]»³.

Der Bundesrat betrachtet das Ergebnis der Abstimmung vom 9. Februar 2020 zur Erweiterung von Artikel 261bis StGB als klares Zeichen, dass die Bevölkerung sich aktiv gegen jegliche Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung ausspricht⁴. Er hält zudem fest, dass die Änderung dieser Norm für die Kantone und Gemeinden bedeute, sich nicht nur mit Repression zu begnügen, sondern diverse geeignete Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen zu ergreifen, wie dies auch bei der Rassismusbekämpfung gemacht werde.

Überdies spricht der Bundesrat von der Bekämpfung von Diskriminierung und Gewalt gegen LGBT (dem von ihm verwendeten Akronym) als gesundheitsrelevantem Aspekt⁵. Diese Personen gehören einer Minderheit an, weshalb sie verletzlicher und in verschiedenen sozialen Bereichen von Ungleichheiten betroffen sind.

Auf kantonaler Ebene hat Freiburg bereits einige Zusatzmassnahmen zum Schutz von LGBTIQ+ ergriffen, wie zum Beispiel eine Statistik über diskriminierende Straftaten (s. Punkt 2) und die Schulung des Polizei- und Gerichtspersonals. Der Kanton Waadt leistet in diesem Kampf ebenfalls Pionierarbeit mit einer Delegierten für Homophobie- und Transphobiefragen an Bildungsstätten, die ihr Amt 2020 angetreten hat.

Nachfolgend wird die aktuelle Situation in Sachen Prävention gegen homophobe Diskriminierung bzw. Diskriminierung gegen LGBTIQ+ im Kanton Freiburg dargestellt (Punkt 2). Danach folgen Zukunftsperspektiven für zusätzliche Massnahmen, die im Kampf gegen Diskriminierungen ergriffen werden könnten (Punkt 3).

¹ Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 3. Mai 2018 zur parlamentarischen Initiative «Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung», BBl. 2018 3773, Kap. 1.1, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fqa/2018/1411/de>

² *Ebd.*, 2.1.2.

³ *Ebd.*, Kap. 2.1.1.

⁴ Stellungnahme des Bundesrates vom 19. August 2020 zum Postulat 2038.20 von Angelo Barrile «Nationaler Aktionsplan gegen LGBTQ-feindliche "hate crimes"».

⁵ Medienmitteilung des Bundesrates vom 9. Dezember 2022 mit dem Titel «LGBT-Personen: Bericht stellt gesundheitliche Ungleichheiten fest», <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92125.html>.

2 Aktuelle Situation

2.1 Statistik

Infolge der Annahme des Auftrags 2019-GC-91 «Einführung einer Statistik zu LGBTIQ+-feindlichen Angriffen» durch den Grossen Rat im Dezember 2019 erfasst die Polizei (die den Auftrag breiter interpretierte) seit 2020 alle Vorfälle mit Diskriminierungs- oder Hassmotiv und Fälle von Belästigung im öffentlichen Raum, die ihr gemeldet werden, unabhängig davon, ob eine Klage eingereicht wird oder nicht. Damit leistet sie in der Schweiz Pionierarbeit. Die Statistik erfasst den Gewaltakt, das Motiv und den Ort des Angriffs. Zwischen 2020 und 2023 wurden im Schnitt 108 Vorfälle pro Jahr dokumentiert, davon:

- > 13 % LGBTIQQA+-feindliche Vorfälle;
- > 40 % rassistische Vorfälle;
- > 39 % Belästigungen im öffentlichen Raum.

Bei durchschnittlich 72 % der erfassten Fälle wurde eine Strafklage eingereicht, wobei die Aufklärungsrate 83,7 % beträgt. Die LGBTIQQA+-feindlichen Angriffe führten in 54 % der Fälle zu einer Anzeige mit einer Aufklärungsrate von 78,4 %. Die Beobachtungen zeigen in der Tendenz, dass die mutmasslichen Täterinnen und Täter für gewöhnlich aus einem relativ nahen Umfeld des Opfers stammen. Wenn eine Strafklage eingereicht wird, erhält die betroffene Person sogleich Informationen zu allfälligen Soforthilfemassnahmen und zu ihren Rechten gemäss dem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (OHG; SR 312.5).

Die LGBTIQQA+-feindlichen Vorfälle weisen die folgenden, manchmal gleichzeitig auftretenden Merkmale auf:

- > körperliche Gewalt (inkl. Fälle von Nötigung) in 44 % der Fälle;
- > verbale Angriffe in 42 % der Fälle;
- > Drohungen in 19 % der Fälle;
- > schriftliche Angriffe in 19 % der Fälle;
- > Verwendung von Fotos, Videos oder Deepfakes in 14 % der Fälle.

Die mutmasslichen Täterinnen und Täter waren zu 87 % Männer, 79 % davon waren über 18 Jahre alt.

2.2 Interdisziplinäres Monitoring und Massnahmen

Alle erfassten Vorfälle werden zweimal jährlich im Rahmen der operativen Plattform HATE besprochen, die den Auftrag hat, Diskriminierungen gegen LGBTIQQA+, rassistische Diskriminierungen und Belästigungen im öffentlichen Raum zu bekämpfen. Sie steht unter dem Vorsitz des Offiziers der Kantonspolizei, der für Diskriminierung und Belästigung im öffentlichen Raum zuständig ist. Beteiligt sind die Staatsanwaltschaft (StA), das Kantonsarztamt (KAA) und die Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit, die Leiterin des Projekts zur Bekämpfung von Belästigung im öffentlichen Raum der Stadt Freiburg sowie Vertreterinnen und Vertreter der Vereine *Sarigai*, *Lago*, *Mille Sept Sans* und *Grève des femmes*. 2024 wurden zudem zwei neue Einheiten zur Plattform eingeladen, nämlich die Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismusprävention (IMR) und Info-Rassismus Freiburg. Info-Rassismus Freiburg erstellt seinerseits eine Jahresstatistik zu rassistischen Vorfällen, die der Anlaufstelle gemeldet werden. In manchen Fällen berichten Personen von Mehrfachdiskriminierung (aus mehreren Gründen gleichzeitig).

Abgesehen von der statistischen Fallerfassung verfolgt die Plattform HATE die folgenden Ziele:

1. Betroffene zu einer Meldung und Anzeige ermutigen
2. Die Betreuung der Betroffenen verbessern
3. Die gegenseitige Information fördern und gemeinsam auf sicherere öffentliche Räume hinarbeiten

Aus diesen Zielen ergeben sich mehrere Arbeitsbereiche, namentlich:

- > Das gegenseitige Vertrauen und die Fähigkeit zur Zusammenarbeit stärken
- > Die Sichtbarkeit und institutionelle Positionierung der Plattform verbessern
- > Zur Sensibilisierung der Bevölkerung beitragen
- > Bereichsübergreifende Kompetenzen nutzen

Des Weiteren weist der Staatsrat darauf hin, dass im Jahr 2024 eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt wurde, in der sich die betroffenen Dienststellen des Staates Freiburg über die Themen Mehrfachdiskriminierung und Intersektionalität austauschen (Punkt 4).

Ausserdem wurde das Dispositiv der Kantonspolizei Freiburg (Fallerfassung und interdisziplinäre Plattform) 2023 und 2024 an Seminaren der Berner Kantonspolizei und des Schweizerischen Polizei-Instituts vorgestellt, woran sich das ausserkantonale Interesse an diesem Modell für eine bessere Ausrichtung der praktischen Polizeiarbeit ablesen lässt.

Abschliessend kann eine positive Bilanz gezogen werden. Die gesammelten Daten erlauben eine regelmässige Beurteilung der Situation, die durch die Erfahrungsberichte ergänzt wird, die den in der Plattform HATE vertretenen Vereinen gemeldet werden.

3 Zukunftsperspektiven

Die neuen Erfahrungen, die seit der 2020 eingeführten Erfassung von Diskriminierungs- und Hassdelikten sowie Belästigungen im öffentlichen Raum und der Plattform HATE gewonnen wurden, sollen demnächst in Revision der internen Richtlinien der Kantonspolizei einfliessen. Dabei soll unter anderem der Anwendungsbereich von Artikel 261bis StGB noch besser erfasst und die Fähigkeit zur Erkennung von Diskriminierungs- oder Hassmotiven als erschwerende Umstände bei der Strafzumessung nach Artikel 47 StGB verbessert werden.

Im Übrigen hat der Bundesrat mit der Annahme des Postulats 20.3820⁶ den Auftrag erhalten, einen nationalen Aktionsplan gegen LGBTQ-feindliche Hate Crimes auszuarbeiten.

Ausgehend von diesen Ausführungen werden im Folgenden mehrere Massnahmen vorgeschlagen, die auf kantonaler Ebene ergriffen werden könnten, um die Prävention gegen Diskriminierungen, namentlich aufgrund der sexuellen Orientierung, zu verbessern.

3.1 Schaffung einer offiziellen Meldeplattform

Ähnlich wie unter anderem in Grossbritannien⁷ könnte eine Online-Plattform, namentlich für das Einreichen von Strafklagen, eingerichtet werden. Diese würde die Hemmungen der Betroffenen, sich physisch auf einen Polizeiposten zu begeben, überbrücken, ihre Weiterleitung an bestehende Hilfsangebote erleichtern, ein genaueres Bild vom Ausmass des Phänomens und ein besseres Verständnis davon ermöglichen sowie die Ausrichtung von Präventionsmassnahmen verbessern.

3.2 Durchführung einer Sensibilisierungskampagne

Die Durchführung einer Sensibilisierungskampagne würde insbesondere die Möglichkeit bieten:

- > die offizielle Meldeplattform bekannt zu machen;
- > das staatliche Engagement gegen «Hate Crimes» sichtbar zu machen;

⁶ <https://www.ebg.admin.ch/de/gleichstellung-lgbti>.

⁷ Link zur britischen Plattform: www.report-it.org.uk.

-
- > positiv auf die informelle soziale Kontrolle einzuwirken, indem durch die Sensibilisierung der Bevölkerung für «Hate Crimes» und ihre Auswirkungen auf die betroffenen Gemeinschaften die Toleranzschwelle gesenkt wird;
 - > andere Präventionsmassnahmen, zum Beispiel im schulischen Bereich, anzuregen.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Staatsrat im Juli 2023 die kantonale Strategie sexuelle Gesundheit genehmigt hat. Diese hat namentlich das «Fördern, Verteidigen und Sicherstellen der schranken- und diskriminierungsfreien sexuellen und Menschenrechte der Bevölkerung des Kantons Freiburg» zum Ziel.

Mehrere Massnahmen der kantonalen Strategie betreffen insbesondere LGBTIQ+, nämlich:

- > eine bessere Berücksichtigung von LGBTIQ+-Fragen in bestimmten kantonalen Erlassen (z. B. Gesundheitsgesetz (GesG); SGF 821.0.1);
- > die Bekämpfung jeglicher Form von Gewalt und Diskriminierung mit gezielten Sensibilisierungsaktionen, sowohl auf struktureller, kultureller als auch zwischenmenschlicher Ebene;
- > die Abdeckung der spezifischen Bedürfnisse von LGBTIQ+ und ihres Umfelds, indem unter anderem der betreute Raum und die Gesprächsgruppen des Vereins Sarigai garantiert werden.

3.3 Koordination und Finanzierung von Präventionsmassnahmen

Der Staatsrat weist darauf hin, dass neben der Diskriminierung von LGBTIQ+ auch andere Bereiche Präventionsmassnahmen erfordern. Eine bessere Koordination auf kantonaler Ebene würde das Risiko einer Verzettelung begrenzen und die Wirkung der beschlossenen Massnahmen verstärken. Die Einsetzung der direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe für die Themen Mehrfachdiskriminierung und Intersektionalität wird ebenfalls zu einer besseren Koordination und zur Nutzung von Synergien beitragen.

4 Ernennung einer/s Delegierten für Homophobie- und Transphobie-Fragen

Wie oben erwähnt hat die IMR 2024 eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe gebildet, um die Kompetenzen der verschiedenen Dienststellen des Staates Freiburg, die sich mit Fragen der Mehrfachdiskriminierung und Intersektionalität befassen, optimal zu nutzen, Synergien zu schaffen, Partnerschaften zu fördern und Informationen auszutauschen. In der Arbeitsgruppe werden verschiedene Bereiche der Diskriminierungsprävention zusammengeführt, sodass gemeinsam kohärente Fortschritte in einem sehr komplexen Gebiet erzielt werden können. Daraus ergeben sich zum Beispiel direktionsübergreifende Partnerschaften bei Weiterbildungen, die Bereitstellung derselben thematischen Ressourcen auf den jeweiligen Websites und eine weitgehende Koordination bei der finanziellen Unterstützung von Projekten, die intersektionale Diskriminierung bekämpfen. Die Arbeitsgruppe hat sich dieses Jahr im Mai zum ersten Mal getroffen und plant 2024 zwei weitere Treffen.

Damit verfügt der Kanton Freiburg über ein wertvolles Werkzeug im Kampf gegen Homophobie und Transphobie.

Des Weiteren laufen in der GSD derzeit Überlegungen, das Tätigkeitsgebiet des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) auf die Bereiche Gender und sexuelle Orientierung auszudehnen. In diesem Rahmen kann auch die Frage geklärt werden, ob eine Delegierte oder ein Delegierter für Homophobie- und Transphobiefragen eingesetzt werden soll. In Anbetracht dessen, was bereits umgesetzt und in Gang gesetzt wurde, erscheint die Frage jedoch zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht.

5 Fazit

Abschliessend hebt der Staatsrat die zahlreichen Massnahmen hervor, die im Kanton Freiburg bereits für die Prävention gegen Homophobie und im weiteren Sinne gegen jegliche Form der Diskriminierung, einschliesslich LGBTIQ+, ergriffen wurden. Im Besonderen verweist er auf die positiven Auswirkungen dieser Massnahmen, die auf deren gutes Funktionieren hinweisen.

Die im vorliegenden Bericht aufgeführten Zukunftsperspektiven liefern Denkanstösse für mögliche Mittel, mit denen das bestehende Dispositiv in diesem für unsere Gesellschaft wichtigen Kampf weiter konsolidiert werden könnte. Diesbezüglich wird jetzt und in Zukunft noch einiges unternommen.

Was die Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen für die ganze Bevölkerung angeht sei ergänzend auf die Antwort des Staatsrats auf die Anfrage 2021-CE-169 «Ein Jahr später: Wird genug gegen LGB-feindliche Straftaten unternommen?» verwiesen.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.