



An den Grossen Rat

00.0000.00

00.0000.00
00.0000.00

PD/P

Basel, [Datum eingeben]

Regierungsratsbeschluss vom [Datum eingeben]

Ratschlag

zu einem

Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz)

sowie

Bericht

zum

Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022)

Inhalt

1. Begehren	4
2. Zusammenfassung	4
3. Ausgangslage	4
4. Geltende rechtliche Grundlagen	5
4.1 Internationales Recht	5
4.1.1 Yogyakarta-Prinzipien	5
4.1.2 LGBTI-Menschenrechte auf Ebene der Vereinten Nationen	5
4.1.3 Europäischer Kontext.....	6
4.2 Bund	6
4.2.1 Bundesverfassung (BV)	6
4.2.2 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG)	7
4.3 Kanton.....	8
4.3.1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt	8
4.3.2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG) vom 26. Juni 1996	8
4.4 Schlussfolgerungen.....	9
5. Rechtliche Regelung in anderen Kantonen und Städten	9
6. Gesetzesrevision	10
6.1 Verankerung des Themenbereichs LGBTI in der Verwaltung	12
6.1.1 Gleichstellung als Querschnittsaufgabe im Kanton	12
6.1.2 Aufgabenerweiterung der Abteilung Gleichstellung; Fachbereich LGBTI.....	12
6.1.3 Förderung und Einbezug zivilgesellschaftlicher Leistungen sowie Aus- und Aufbau psychosozialer Beratungsangebote von Betroffenen	13
6.2 Revisionsbedarf	14
6.3 Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022).....	15
7. Kommentare zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	16
7.1 Systematik des Gesetzesentwurfs.....	16
7.2 I. Allgemeines.....	16
7.2.1 § 1 Zweck	16
7.2.2 § 2 Begriffe	16
7.2.3 § 3 Gleichstellungsauftrag.....	18
7.3 II. Umsetzung	20
7.3.1 § 4 Querschnittsaufgabe	20
7.3.2 § 5 Abteilung Gleichstellung.....	20
7.3.3 § 6 Aufgaben	20
7.3.4 § 7 Gleichstellungskommission	22
7.4 III. Besondere Bestimmungen.....	22
7.4.1 A. Ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien.....	22
7.4.2 B. Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen	24
8. Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts	29
8.1 Aufhebung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz von Frau und Mann (EG GIG), SG 140.100 29	29
8.2 Änderung anderer Erlasse	29
8.2.1 Personalgesetz, SG 162.100	29
8.2.2 Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG), SG 154.100.....	29

9. Finanzielle Auswirkungen	30
9.1 Schrittweiser Aufbau (2022 – 2024).....	30
9.2 Vorgehen.....	30
9.3 Kosten	30
10. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....	30
11. Antrag.....	31

Entwurf

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Entwurf zu einem Kantonalen Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz) sowie die damit zusammenhängenden Anpassungen von weiteren Gesetzen zu genehmigen.

Zudem beantragt der Regierungsrat, den Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022) abzuschreiben.

2. Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 12. Februar 2020 den Regierungsrat damit beauftragt, die formell-gesetzlichen Grundlagen für die Erweiterung des kantonalen Gleichstellungsauftrags, der sich aktuell auf die Gleichstellung von «Frauen» und «Männern» begrenzt, auf lesbische, schwule, bisexuelle, trans und inter Menschen (LGBTI) zu erweitern. Mit diesem Bericht schlägt der Regierungsrat ein neues Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz) vor. Mit der Zustimmung des Grossen Rats zur vorliegend beantragten Gesetzesrevision, wird der Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022) mit Inkrafttreten des Gesetzes erfüllt.

3. Ausgangslage

Weltweit finden Menschenrechtsverletzungen aufgrund der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität oder aufgrund von Variationen der Geschlechtsmerkmale (Intergeschlechtlichkeit) statt. Auch in der Schweiz sind LGBTI-Personen¹ mit unterschiedlichen Formen von Diskriminierungen konfrontiert². Eine aktuelle Befragung des Schweizer LGBTIQ+ Panels aus dem Jahr 2020 zeigt auf, dass Angehörige sexueller und geschlechtlicher Minderheiten in der Schweiz nach wie vor mit strukturellen Ungleichheiten konfrontiert sind, Diskriminierung erfahren und sich aus vielen Bereichen ausgeschlossen fühlen³. Die Situation ist jedoch im Wandel: Im Februar 2020 stimmten 63,1 % der Schweizer Stimmberechtigten einer Ausweitung des Antidiskriminierungsgesetzes zu, welche Diskriminierungen und Aufruf zu Hass aufgrund der sexuellen Orientierung als strafrechtlichen Tatbestand festschreibt⁴. Im Dezember 2020 stimmten National- und Ständerat einer Änderung im Zivilgesetzbuch zu, welche die einfache und selbstbestimmte Änderung des Geschlechtseintrags im Personenstandregister möglich macht. Und auch die «Ehe für alle» wurde inzwischen in beiden Kammern angenommen. Was die Einführung einer dritten Geschlechtsoption im Personenstandsregister anbelangt, sind auf Bundesebene verschiedene Postulate hängig⁵. Dieses Anliegen wird inzwischen auch von der Nationalen Ethikkommission (NEK) in ihrer im Oktober 2020 publizierten Stellungnahme zur amtlichen Registrierung des Geschlechts unterstützt. Zudem plädiert die NEK für ein Verbot von nicht notwendigen geschlechtsangleichenden Operationen an urteilsunfähigen Kindern⁶.

Auch der Regierungsrat Basel-Stadt anerkannte in seinem Schreiben zum Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung vom 7. Januar 2020 einen umfassenden Handlungsbedarf hinsichtlich der Gleichstellung von Menschen mit jeder Geschlechtsidentität, sexueller Orientierung sowie Menschen mit Variationen der Geschlechtsmerkmale (17.5022). Mit Beschluss des Grossen Rats vom 12. Februar 2020

¹ Das Akronym LGBTI steht für lesbische, schwule, bisexuelle, trans und inter Menschen.

² In der Anzugsbeantwortung des Regierungsrats vom 07. Januar 2020 wurden die wichtigsten Berichte und Studien dazu dargelegt.

³ Eisner Léila/Hässler, Tabea (2020). Abschlussbericht 2020: http://swiss-lgbtqi-panel.ch/wp-content/uploads/2020/12/LGBTIQ_Report_2020_Deutsch-2.pdf

⁴ Strafgesetzbuch Art. 261

⁵ Postulate NR Arslan 17.4121, NR Ruiz 17.4151, NR Flach 15.06.2018.

⁶ NEK Stellungnahme zur amtlichen Registrierung des Geschlechts: <https://www.nek-cne.admin.ch/de/ueber-uns/news/news-details/nek-veroeffentlichung-stellungnahme-zur-amtlichen-registrierung-des-geschlechts/>.

(20/07/02.37G) wurde er damit beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten, um einen Gleichstellungsauftrag zu verankern, der es dem Kanton ermöglicht, sich aktiv für die Gleichstellung dieser Personengruppen einzusetzen und so zur Gewährleistung der Menschenrechte beizutragen.

Gleichzeitig nimmt der Regierungsrat diesen Anzug als Anstoss, den bestehenden Gleichstellungsauftrag, der sich aktuell explizit auf «Frauen» und «Männer» begrenzt und im Zeichen der Einführung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) aus dem Jahre 1995 (SR 151.1) stand, einer Erneuerung zu unterziehen: Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf möchte er ein zeitgemässes Geschlechtermodell verankern, das sich von Binarität und Heteronormativität⁷ verabschiedet und den Gleichstellungsauftrag auf alle Menschen in ihrer geschlechtlichen und sexuellen Vielfalt ausweitet, die aufgrund von Geschlechterstereotypen diskriminiert und ausgeschlossen werden.

4. Geltende rechtliche Grundlagen

Der nachfolgende Überblick zeigt auf, inwieweit LGBTI-Rechte im geltenden Recht ausdrücklich oder implizit verankert sind.

4.1 Internationales Recht

4.1.1 Yogyakarta-Prinzipien

Menschenrechte stehen allen Menschen zu, unabhängig von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und Geschlechtsmerkmalen. Die Yogyakarta-Prinzipien formulieren diesen Anspruch erstmals umfassend im Jahr 2007, zuletzt wurden sie im Jahr 2017 weiterentwickelt⁸. Das Dokument erläutert Standards, denen Staaten nachkommen sollen, damit LGBTI-Menschen wie alle anderen Mitglieder einer Gesellschaft in den Genuss gleicher Rechte kommen. Durch die Prinzipien wird kein neues Recht geschaffen. Vielmehr handelt es sich um das Ausformulieren bereits bestehender (Menschen-) Rechte⁹.

Bei den Yogyakarta-Prinzipien handelt es sich um Empfehlungen, die für die Schweiz nicht rechtsverbindlich sind. Sie tragen aber zu einem vereinheitlichenden Verständnis bei und werden in der Praxis breit angewandt. Auch der Bund verweist in seiner Botschaft zur Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister (2019) auf die Begriffsdefinitionen der Yogyakarta-Prinzipien¹⁰.

Obwohl sich die Yogyakarta-Prinzipien spezifisch auf Menschen fokussieren, die von der gesellschaftlichen Geschlechternorm abweichen bzw. von diesen benachteiligt werden und daher in unterschiedlichen Situationen einem besonderen Diskriminierungsrisiko ausgesetzt sind, richten sie sich an alle Menschen. Die Yogyakarta-Prinzipien konkretisieren universelle Rechte und legen folglich keine besonderen Standards für einzelne Gruppen fest. Demnach verzichten sie auch auf Formulierungen, welche Rechte nur für bestimmte Gruppen, wie Frauen, Männer, Heterosexuelle, Homosexuelle, Lesben, Schwule, Bisexuelle oder Transgender, vorsehen. Dadurch soll vermieden werden, dass sich Individuen in strikt getrennte identitäre Kategorien einordnen müssen¹¹.

4.1.2 LGBTI-Menschenrechte auf Ebene der Vereinten Nationen

Bereits die beiden UN-Menschenrechtspakte Pakt I und Pakt II vom 16.12.1966 verpflichten die Vertragsstaaten (und damit die Schweiz), die Gleichberechtigung der Geschlechter sicherzustellen.

⁷ Binarität bedeutet, dass Geschlecht entweder als «männlich» oder «weiblich» gedacht wird. Heteronormativität bezeichnet die Vorstellung, dass es zwei Geschlechter gibt, die sexuell aufeinander bezogen sind und legt damit die heterosexuelle Orientierung als einzig wahre Form der Sexualität fest.

⁸ Yogyakarta Principles Plus 10 (2017): http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5_yogyakartaWEB-2.pdf

⁹ Schriftenreihe der Hirschfeld-Eddy-Stiftung-Band 2 (2011): https://www.hirschfeld-eddy-stiftung.de/fileadmin/user_upload/schriftenreihe/Yogyakarta_plus_web_CC.pdf, S. 23.

¹⁰ Botschaft zur Änderung des Geschlechts im Personenstandsregister (2019): <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/129/de>.

¹¹ Schriftenreihe der Hirschfeld-Eddy-Stiftung-Band 2 (2011): https://www.hirschfeld-eddy-stiftung.de/fileadmin/user_upload/schriftenreihe/Yogyakarta_plus_web_CC.pdf, S. 23.

Der UN-Menschenrechtsausschuss, hat im Jahre 1994 eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung erkannt, das heisst als eine Diskriminierung aufgrund von «sex» (Geschlecht) gewürdigt¹².

Eine der wichtigsten Rechtsquellen für internationales Gleichstellungsrecht ist das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen vom 18. Dezember 1979 (CEDAW)¹³. Es ist in der Schweiz am 26. April 1997 in Kraft getreten. Obschon sich das Übereinkommen auf die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bezieht, zeigt eine Auslegung aus dem Jahre 2010, dass das Übereinkommen die genderspezifische Diskriminierung von Frauen («gender-based discrimination») umfasst. Während der Begriff «sex» sich nur auf biologische Unterschiede zwischen Männern und Frauen bezieht, umfasst der Begriff «gender» (Deutsch: Soziales Geschlecht) alle sozial konstruierten Identitäten, Attribute und Rollen für Frauen und Männer und die soziale und kulturelle Bedeutung der Gesellschaft für diese biologischen Unterschiede, die zu hierarchischen Beziehungen zwischen Frauen und Männern und zur Verteilung von Macht und Rechten zugunsten von Männern führen¹⁴. Über die Auslegung des Begriffs «gender» hat der CEDAW-Ausschuss sich früh für die Umsetzung von LGBTI-Rechten eingesetzt und Massnahmen zum Schutz von trans und inter Menschen empfohlen¹⁵.

4.1.3 Europäischer Kontext

Das Ministerkomitee des Europarats hat bereits am 31. März 2010 eine umfassende Empfehlung zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität in allen Lebensbereichen erlassen und die Vertragsstaaten aufgefordert, entsprechende Bestimmungen in die nationalen Rechtsordnungen aufzunehmen¹⁶. Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) empfiehlt in seinem Bericht zuhanden des Bundesrates aus dem Jahr 2014¹⁷ die Umsetzung dieser Empfehlung. Eine ausführliche Studie des Europarates vom März 2015 zeichnet die laufende Entwicklung der LGBTI-Menschenrechte nach und evaluiert die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Jahre 2010¹⁸.

Auf der Ebene der europäischen Union führt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Art. 21 Abs. 1 die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder der «sexuellen Ausrichtung» explizit auf. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat bereits früh mit einem Urteil aus dem Jahre 1996¹⁹ die Richtlinie zur Verwirklichung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern auch auf einen Fall von Geschlechtsangleichung angewendet. Bisher sind allerdings nur Transgender betroffen, die eine Operation haben vornehmen lassen, was nicht die Mehrheit dieser Personengruppe ausmacht.

4.2 Bund

4.2.1 Bundesverfassung (BV)

a) Gleichstellungsgebote und Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 und 3 BV

Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV besteht ein umfassender Diskriminierungsschutz. Die Auflistung von Diskriminierungsmerkmalen in Art. 8 Abs. 2 BV ist nicht abschliessend²⁰. Die Förderung der Toleranz und Akzeptanz von unterschiedlichen Lebensformen sowie der Schutz aller Menschen vor Diskriminierung sind zentrale und klare Verfassungsaufträge. Diskriminierungen aufgrund der sexuellen

¹² MRA vom 4.4.1994, Nr. 488/1992, Rz. 8.7.

¹³ Eidgenössisches Büro für Gleichstellung : <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/recht/internationales-recht/uno/cedaw.html>

¹⁴ CEDAW Committee (2010), General Recommendation No. 28.

¹⁵ 6. Staatenbericht Deutschlands vom 10.2.2009 (CEDAW/C/DEU/CO/6, Rz. 62); Comment No. 33 (2015).

¹⁶ Ministerkomitee Europarat, Recommendation CM/Rec(2010)5.

¹⁷ GROHSMANN IRENE, HAUSAMMANN CHRISTINA, VINOGRADOVA OLGA, Institutionelle Verankerung von LGBT-Themen in der Schweiz, 19. Februar 2014 Bern.

¹⁸ Studie des Europarates vom März 2015. Zusammenfassung: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/archiv/international/nachrichten/lgbt-ueberblick-recht-sprechung-egmr>.

¹⁹ EuGH, Rechtssache C-13/94.

²⁰ Bundesverfassung Art. 8 Abs. 2 BV: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#art_8

Orientierung werden von Lehre und Rechtsprechung mehrheitlich unter dem Diskriminierungsmerkmal «Lebensform» eingeordnet. Die Diskriminierung von trans und inter Menschen werden der Lehre nach mehrheitlich dem Diskriminierungsmerkmal «Geschlecht» zugeordnet.

b) Teilgehalte der Persönlichen Freiheit und Privatsphäre: Sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität

Sexuelle Selbstbestimmung ist auch Teilgehalt der verfassungsrechtlich geschützten persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und umfasst das Recht, selbst zu entscheiden, mit welcher Person eine intime Beziehung eingegangen wird. Zudem ist das Recht auf eine individuelle Geschlechtsidentität Teil des verfassungsmässigen und zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes (Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 28 ZGB). Ferner deckt der verfassungsrechtliche Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) die Freiheit des Beziehungslebens ab.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 und 3 BV und die Grundrechte der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und der Privatsphäre (Art. 13 BV) eine Diskriminierung aufgrund des (biologischen) Geschlechts, der sexuellen Orientierung sowie der Geschlechtsidentität umfassen. In einer den Menschenrechten verpflichtenden Demokratie können auch vielfältige Formen von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität gelebt werden. Diese fallen unter den Grundrechtsschutz von Art. 8 BV und spezifisch das Diskriminierungsverbot nach Abs. 2.

4.2.2 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG)

a) Diskriminierungsschutz von Frau und Mann, Gleichstellungsförderung in allen Lebensbereichen

Am 24. März 1995 hat das Parlament das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann verabschiedet. Das Gleichstellungsgesetz will nach seinem Zweckartikel (Art. 1 GIG) die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann und hat programmatischen Charakter für alle Rechts- und Lebensbereiche. Das Gleichstellungsgesetz enthält aber vor allem Regelungen zur Gleichstellung im Erwerbsleben (Art. 2-15 GIG). Bereits die Botschaft macht deutlich, dass nicht die Diskriminierung aufgrund des biologischen Geschlechts von Frauen und Männern im Vordergrund stand, sondern stereotype Rollenbilder und -erwartungen, die an Frauen und Männer gestellt werden. Die Mehrheit der Lehre ist der Meinung, dass Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität oder sexuellen Orientierungen sich kaum von vorhandenen Geschlechterstereotypen trennen lassen und diese daher grundsätzlich unter den Anwendungsbereich des GIG fallen können²¹.

b) Diskriminierungsschutz nach Art. 3 GIG

Ziel des Gesetzes ist die Gleichstellung und das Verbot der direkten und indirekten Diskriminierung nach Art. 3 GIG: «Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden, namentlich nicht unter Berufung auf den Zivilstand, auf die familiäre Situation oder, bei Arbeitnehmerinnen, auf eine Schwangerschaft.» Neben der Geschlechtszugehörigkeit sind demnach auch die familiäre Situation und Schwangerschaft als verpönte Diskriminierungsmerkmal aufgeführt. Bereits die Botschaft aus dem Jahre 1993 macht deutlich, dass diese Aufzählung nicht abschliessend ist²². Auch Kommentare zum Gleichstellungsgesetz gehen davon aus, dass sich Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität problemlos an den Geschlechterbegriff anknüpfen lassen²³.

c) Bundesgerichtsurteil vom 4. April 2019 (8C_594/2018)

Allerdings traf das Bundesgericht im April 2019 einen Entscheid, wonach das Gleichstellungsgesetz nicht auf eine Diskriminierung im Arbeitsleben wegen sexueller Orientierung anwendbar sei.

²¹ COSSALI SAUVAIN, in: Commentaire de la loi fédérale sur l'égalité, 2011, Art. 1 GIG N17.

²² Botschaft zum Gleichstellungsgesetz (1993), S. 1297.

²³ FREIVOGEL, in: Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, 2. Aufl. 2009, Art. 3 GIG N17; LEMPEN, in: Commentaire de la loi fédérale sur l'égalité, 2011, Art. 3 GIG N4; LEMPEN/VOLONDER, SJZ 2018, 86 f.

Eine solche liege nur vor, wenn ausschliesslich oder überwiegend die Angehörigen eines bestimmten Geschlechts von einer Regelung benachteiligt würden. Das Bundesgericht folgte mit dieser Begründung einem engen Verständnis von geschlechtsspezifischer Diskriminierung im Rahmen von Art. 3 GIG und unterstreicht damit die Bedeutung der historischen Auslegung. Dieses Urteil wurde von der Lehre kritisiert²⁴.

4.3 Kanton

4.3.1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt

a) *Diskriminierungsverbote von Menschen jeder sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität nach § 8 Abs. 2 und § 11 Kantonsverfassung (KV)*

Die Kantonverfassung Basel-Stadt vom 23. März 2005 hält in § 8 Abs. 1 das Gebot der Rechtsgleichheit fest und zählt in § 8 Abs. 2 die Diskriminierungsverbote eng angelehnt an Art. 8 Abs. 2 BV nicht abschliessend auf. Im Unterschied zur Bundesverfassung führt die Kantonsverfassung «sexuelle Orientierung» als Diskriminierungsmerkmal explizit auf. Diskriminierungen aufgrund der Geschlechtsidentität können durch das Diskriminierungsmerkmal «Geschlecht» erfasst werden.

Weiter werden in § 11 KV die verfassungsrechtlichen und internationalen Grundrechtsgarantien stichwortartig aufgezählt. Unter «Schutz des Privatlebens» und Schutz des «familienähnlichen Zusammenlebens» kann ebenfalls der Schutz des privaten Beziehungslebens fallen, womit sowohl das eigene Sexualleben als auch die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität verfassungsrechtlich geschützt sind.

b) *Gleichstellungsauftrag an Kanton und Gemeinden nach § 9 Abs. 3 KV*

Besonders geregelt ist in der Kantonsverfassung entsprechend dem Bundesverfassungsrecht auch der explizite Gleichstellungsauftrag an Kanton und Gemeinden, für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen zu sorgen. Zusätzlich zum Anspruch auf gleichen Lohn beinhaltet § 9 Abs. 2 KV den gleichen Anspruch auf Zugang zu Bildungseinrichtungen und Ämtern.

c) *Zwischenfazit*

Das Grundrecht auf Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot von Menschen jeder sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität ist nach § 8 Abs. 2 und § 11 KV verfassungsrechtlich unumstritten. Es fehlt aber ein entsprechend klarer Verfassungsauftrag wie in § 9 Abs. 3 KV zum Egalisierungsgebot von Menschen jeder sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität.

4.3.2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG) vom 26. Juni 1996

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hatte gestützt auf das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann ein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 26. Juni 1996 (EG GIG) beschlossen. Das EG GIG beinhaltet vor allem Regelungen über die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen (§ 3-21). Weiter hält das Gesetz fest, dass sich das zuständige Departement für die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen einsetzt und führt dessen Aufgaben auf (§ 22 EG GIG). Schliesslich enthält das EG GIG Bestimmungen betreffend die ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien (§ 24f. EG GIG).

²⁴ Vgl. u. a. Kommentare von humanrights.ch: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/lgbtiq/schutz-diskriminierung-arbeitsplatz-homosexualitaet> sowie Schweizerisches Institut für feministische Rechtswissenschaft (FRI): <http://www.genderlaw.ch/deutsch/gender-law-info/rechtssprechung/homosexualitaet-und-glg.html>.

Der Anwendungsbereich des in § 22 EG GIG beschriebenen Aufgabenkatalogs bezieht sich auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern. Die tatsächliche Gleichstellung von LGBTI-Personen wird dagegen nicht explizit erfasst.

4.4 Schlussfolgerungen

Im verbindlichen internationalen und nationalen Recht ist der Schutz und die Gleichstellung von LGBTI-Menschen nicht explizit geregelt. Es ist in Literatur und Praxis aber unbestritten, dass sich die allgemein formulierten Grundsätze bezüglich Diskriminierungsverbot und das Gleichstellungsgebot auch auf diese Personengruppen beziehen.

Um den gesetzgeberischen Handlungsbedarf in dieser Thematik genauer zu analysieren, liess sich der Regierungsrat bei der Bearbeitung des Anzugs Nora Bertschi und bei der rechtlichen Analyse durch das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) sowie Prof. Dr. iur. Sandra Hotz, Lehrbeauftragte an der Universität Basel zu «Gender Law», fachlich unterstützen. Dabei gelangte der Regierungsrat zum Ergebnis, dass der bestehende Gleichstellungsauftrag in Bezug auf Frauen und Männer auf Gesetzesebene im Rahmen einer Totalrevision des EG GIG explizit auf Personen jeder Geschlechtsidentität, aller Variationen der Geschlechtsmerkmale und unterschiedlicher sexueller Orientierung ausgeweitet werden soll.

5. Rechtliche Regelung in anderen Kantonen und Städten

Die Analyse der gesetzlichen Regelungen der LGBTI-Thematik in anderen Kantonen und Städten, die sich bereits aktiv für die Gleichstellung dieser Personengruppe einsetzen, ergab, dass diese grösstenteils auf Verordnungsstufe zu finden sind. So besteht in der Stadt Zürich die rechtliche Grundlage in einem Stadtratsbeschluss, der die Anpassung der Departementsaufgaben und die organisatorische Zuordnung dieser Aufgaben im Präsidialdepartement beinhaltet. Zudem hält die Zürcher Gemeindeordnung fest, dass das Präsidialdepartement für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie von Menschen unterschiedlicher sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität in Gesellschaft und Stadtverwaltung zuständig ist. In den Städten Bern und Genf gibt es derzeit keine expliziten rechtlichen Grundlagen. Die entsprechenden Aktivitäten sind jedoch in strategischen Grundlagenpapieren, wie beispielsweise in Aktionsplänen oder Legislaturrichtlinien verankert.

Im Kanton Genf ist die Zuständigkeit momentan ebenfalls auf Verordnungsstufe geregelt. Der Kanton Genf ist (basierend auf einer vorgängigen dreijährigen Bestandsaufnahme) seit 2017 in der Erarbeitung eines neuen Gesetzes, das den Gleichstellungsauftrag auf alle Menschen erweitert, die aufgrund der Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und sexueller Orientierung diskriminiert werden. Es soll zudem einen verbesserten Schutz vor Gewalt und Diskriminierung umfassen. Im Entwurf finden sich u. a. spezifische Bestimmungen, wie beispielsweise den Schutz von «Regenbogenfamilien» oder ein Verbot von Belästigungen im öffentlichen Raum. Der Gesetzesentwurf umfasst auch konkrete Präventionsmassnahmen durch Schulung, Information und Sensibilisierung und legt als Instrument einen kantonalen Aktionsplan fest. Der Gesetzestext richtet sich an die Verwaltung und setzt Anreize für den privaten Sektor (insbesondere in Bezug auf das Beschaffungswesen, die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private und die Gewährleistung von Finanzhilfen)²⁵.

Ein Vergleich des Genfer Gesetzesentwurfs mit der aktuellen Gesetzgebung in Basel-Stadt zeigt auf, dass in Basel-Stadt in einzelnen Bereichen ähnliche Bestimmungen oder Massnahmen bereits heute erfolgreich umgesetzt werden (beispielsweise Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen oder die ausgewogene Besetzung von Strategie und Aufsichtsgremien). Andere Punkte, wie beispielsweise im Bildungsbereich, sind sehr detailliert geregelt und erfüllen gemäss kantonaler

²⁵ Zum Genfer Gesetzgebungsprojekt: <https://www.ge.ch/actualite/loi-egalite-bonne-annee-21-01-2021>; Entwurf und Ratschlag: <https://ge.ch/grand-conseil/data/texte/PL12843.pdf>.

Praxis eher die Ebene von konkreten Massnahmen. Das Kantonale Gleichstellungsgesetz legt die Ausarbeitung von Schwerpunkten fest, ohne dabei bereits bestimmte Inhalte festzulegen. Dies ist insofern ein Vorteil, als dass die Schwerpunkte und Massnahmen periodisch nach Bedarf angepasst werden können. Schliesslich nennt der Genfer Gesetzesentwurf als Instrument zur Überprüfung der Gleichstellungsziele den Aktionsplan, während das konkrete Überprüfungsinstrument im Kantonalen Gleichstellungsgesetz offen gelassen wird.

6. Gesetzesrevision

In der Anzugsbeantwortung vom 7. Januar 2020 hat der Regierungsrat die Lebensumstände und Herausforderungen von LGBTI-Personen geschildert und die relevantesten Berichte und Studien zur Thematik aufgeführt. Sie zeigen vielfältige Formen von Diskriminierungen auf, mit welchen diese Personengruppe konfrontiert ist und verweisen auf einen umfassenden Handlungsbedarf, um die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung voranzutreiben. Im Rahmen eines im Frühjahr 2018 durchgeführten Workshops mit LGBTI-Personen und LGBTI-Organisationen wurde der Handlungsbedarf im Kanton Basel-Stadt ermittelt. Dabei wurden unterschiedliche Handlungsfelder identifiziert, die sich über unterschiedliche Lebensphasen und Lebensbereiche erstrecken und unterschiedliche Lebenssituationen betreffen. Zudem wurde festgestellt, dass die bereits bestehenden Unterstützungsangebote grösstenteils auf ehrenamtlichem Engagement und unsicherer Finanzierung basieren, was deren Stabilität gefährdet.

Übersicht des im Workshop ermittelten Handlungsbedarfs (nicht abschliessend):

Kindheit, Jugend, Familie

- LGBTI in der Jugendarbeit implementieren;
- Finanzielle Unterstützung für LGBTI Jugendprojekte;
- Beratungsstelle für Jugendliche, insbesondere für solche, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität von ihrer Herkunftsfamilie ausgegrenzt werden;
- Notunterkünfte für Jugendliche, die nicht mehr zu Hause wohnen können;
- Beratungsangebot für Eltern von LGBTI Kindern und Jugendlichen;
- Förderung der Gleichstellung von vielfältigen Familienformen.

Bildung, Schule

- Thematisierung von LGBTI in den Lehrplänen;
- Informationsvermittlung über Coming-out, Depression und Suizidalität;
- Sensibilisierung und Förderung von LGBTI-Thematik durch die Schulsozialarbeit;
- Bereitstellen von LGBTI-gerechten Lehrmittel und Kinderbüchern;
- Schulangebote zum Thema LGBTI mit offenen Gesprächen zu Sexualität und Identität;
- Schaffung von Interventionsstellen bei Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität.

Gesundheit

- Aufklärung und Prävention medizinischer und psychologischer Themen;
- Weiterbildungen/Fachtagungen für medizinische/psychologische Fachpersonen hinsichtlich Herausforderungen von Intersexuellen und Transmenschen;
- Informationsvermittlung zu LGBTI in der Ausbildung von Gesundheitsfachpersonen, Pflegepersonal und Ärztinnen und Ärzte;
- Peer-to-Peer Beratungsangebot;
- Richtlinien zum Umgang mit LGBTI-Personen in kantonalen Gesundheitseinrichtungen und Spitälern;
- Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse von LGBTI-Personen in Pflegesituationen;

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

- Pflege und Leben im Alter mit oder ohne HIV,
- Sensibilisierung bzw. Weiterbildung von Pflegenden und Institutionen bezüglich Homophobie, Sexualität im Alter, Umgang mit HIV-positiven Bewohnerinnen und Bewohnern etc.

Kultur

- Förderung von LGBTI-Kulturveranstaltungen;
- Regenbogenhaus mit queerer Bibliothek, Bar, Party- und Eventraum, der auch für Themenabende und Workshops zur Verfügung steht.

Diskriminierungsschutz

- Beratungsangebot bei Diskriminierung;
- Fördern eines Diskriminierungsverbots, insbesondere der Revision der Rassismus Strafnorm Art. 261bis StGB;
- Statistische Erfassung von Hassdelikten und weiteren in Zusammenhang mit LGBTI stehenden Deliktarten.

Vielfalt der Lebenshintergründe

- Akzeptanz für LGBTI in der Integrationsarbeit mit Menschen aus anderen Kulturen;
- Schutz von geflüchteten LGBTI-Personen in Asylunterkünften.

Kantonale Verwaltung

- Schaffung einer Stelle, die sich spezifisch der LGBTI-Thematik annimmt;
- Koordination der Angebote und Schaffung neuer Angebote;
- Entwickeln von antidiskriminierenden und gleichstellungsfördernden Massnahmen (Schule, Gesundheit, Migration, Polizei, Strafverfolgung etc.);
- Beratung und Informationsvermittlung;
- LGBTI-Mainstreaming in der kantonalen Verwaltung;
- Sensibilisierung und Information von Verwaltungsmitarbeitenden, die mit LGBTI-Menschen in Berührung kommen;
- Vernetzung und Austausch zwischen den Kantonen und auf Bundesebene sowie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen;
- Runder Tisch für den Austausch zwischen LGBTI-Organisationen, weiteren relevanten Akteurinnen und Akteuren sowie Verwaltung;
- Öffentlichkeitsarbeit.

Auch die Gleichstellungskommission Basel-Stadt führte im September 2018 einen öffentlichen Anlass zum Thema LGBTI durch, um einerseits Umsetzungsbeispiele aus anderen Städten aufzuzeigen und andererseits die Bedürfnisse der Bevölkerung und der LGBTIQ-Personen abzuholen. Um von den Erfahrungen anderer Städte zu profitieren, wurden Fachpersonen aus Hamburg und Bern eingeladen, die in den jeweiligen Städten für die Umsetzung der LGBTI-Gleichstellungsstrategie zuständig sind. Diese Querschnittsaufgabe wird in beiden Städten mit Aktionsplänen umgesetzt, in denen auch Massnahmen zur Gleichstellung von LGBTI-Personen enthalten sind. Dabei nehmen die Fachstellen insbesondere eine beratende und koordinierende Rolle ein und stellen den Einbezug der Zivilgesellschaft sicher. In Bern wird zudem ein besonderer Fokus auf die Förderung des Beratungsangebots sowie die Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen gelegt, die im LGBTI-Bereich aktiv sind.

Zusammenfassend zeigt sich auch hier der Handlungsbedarf in der Vernetzungsarbeit und dem Ausbau bestehender Angebote, Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit, der Verankerung des Themenbereichs in der Verwaltung als Querschnittsaufgabe, einer übergeordneten koordinierenden kantonalen Stelle, der Sensibilisierung im Bildungsbereich sowie einer verbesserten Datenerhebung über die spezifischen Herausforderungen, mit denen LGBTI-Personen konfrontiert sind.

6.1 Verankerung des Themenbereichs LGBTI in der Verwaltung

Der umfassende Handlungsbedarf, dessen der Kanton sich annehmen soll, verlangt nach einer formell-gesetzlichen Grundlage. Dazu erscheint ein neues Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz) sowie die Aufhebung des bisherigen EG GIG angemessen und sinnvoll: Gemäss EG GIG und seiner Ausführungsverordnung ist die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern des Präsidialdepartements als zentrale Fachstelle für die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern und dem Abbau geschlechterspezifischer Diskriminierung zuständig. Im Laufe der letzten Jahre hat sich eine gesellschaftspolitische Tendenz entwickelt, den Geschlechtsbegriff um Geschlechtsidentität, Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsausdruck sowie sexuelle Orientierung zu erweitern, so dass nicht mehr von einem binären und heteronormativen Geschlechtermodell ausgegangen werden kann. Es ist daher naheliegend, die LGBTI-Thematik – im Sinne einer Erweiterung des Geschlechtsbegriffs bei derselben Fachstelle zu verankern. Der Begriff «Fachstelle» meint dabei nicht eine organisatorische Positionierung, sondern beschreibt die zentrale Funktion bezüglich Gleichstellung in Abgrenzung zum Gleichstellungsauftrag als Querschnittsaufgabe im ganzen Kanton.

6.1.1 Gleichstellung als Querschnittsaufgabe im Kanton

Wie der ermittelte Handlungsbedarf im Themenfeld LGBTI aufzeigt, ist Gleichstellung eine Querschnittsaufgabe, die alle Politikbereiche und Verwaltungsbereiche betrifft. Bereits heute werden im Kanton und den Departementen daher viele Gleichstellungsmassnahmen umgesetzt. Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz will diese verschiedenen Massnahmen durch die Definition von periodischen Schwerpunkten auf Regierungsebene stärker bündeln und die Koordination zwischen den Departementen fördern. Gleichstellung ist eine Aufgabe, die alle Lebensbereiche betrifft – das heisst auch alle Fachbereiche und alle Departemente und nur die Departemente verfügen im jeweiligen Themenbereich über das relevante Fachwissen. Die Mitarbeit der Departemente bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrages des Kantons ist deswegen von grosser Wichtigkeit.

Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz legt eine erste grobe Bestimmung fest, wie die Querschnittsaufgaben innerhalb der kantonalen Verwaltung umgesetzt werden soll. Der Gesetzesentwurf lässt aber offen, wie dies konkret ausgestaltet wird und welche Instrumente zum Einsatz kommen. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise ein Aktionsplan zur Gleichstellung, wie dieser bereits in anderen Städten und Kantonen angewandt wird.

6.1.2 Aufgabenerweiterung der Fachstelle für Gleichstellung; Fachbereich LGBTI

Um Gleichstellungspolitik wirksam voranzutreiben, braucht es eine zentrale Stelle, die Fachwissen zur Verfügung stellt, den Regierungsrat und die Departemente bei der Festlegung und Umsetzung der Schwerpunktsetzungen, Festlegung von Gleichstellungszielen und entsprechenden Massnahmen begleitend berät, den Einbezug der Zivilgesellschaft sicherstellt sowie für die Gesamtkoordination der Querschnittsaufgabe verantwortlich ist und die Berichterstattung übernimmt.

Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz sieht vor, dass eine Fachstelle dafür zuständig ist, diese Beratungs- und Koordinationsfunktion auszuführen. Bereits heute erfüllt die Abteilung Gleichstellung die Funktion einer solchen Fachstelle, indem sie ihr Fachwissen zur Verfügung stellt und die Regierung und Departemente nach Bedarf berät. Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz sieht für die Fachstelle also keine grundlegenden Änderungen ihrer Aufgaben vor. Vielmehr soll ihre Arbeitsweise innerhalb der kantonalen Verwaltung hinsichtlich der Umsetzung der Querschnittsaufgabe in Bezug auf die einzelnen Departemente verstärkt werden

Durch die Erweiterung des Gleichstellungsauftrags auf die LGBTI Thematik kommt es zu einer inhaltlichen Aufgabenerweiterung der Fachstelle. Neu soll der Fachbereich LGBTI aufgebaut werden, der spezifisches Fach- und Praxiswissen erfordert und auch eigene Massnahmen konzipieren und umsetzen kann. Da der neue Fachbereich auf der Erfahrung der aktuellen Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern aufbauen kann, können Synergien mit den bereits bestehenden Fachbereichen optimal genutzt werden.

Der neue Fachbereich LGBTI soll namentlich für die Erfüllung folgender Aufgaben zuständig sein:

- Organisatorischer und inhaltlicher Aufbau des Fachbereichs in der Verwaltung;
- Beratung bei der Formulierung von kantonalen Schwerpunkten zur Erreichung der Gleichstellung von LGBTI-Personen;
- Beratung, Koordination und Begleitung der Departemente bei der Entwicklung und Umsetzung von Gleichstellungsmassnahmen im Bereich LGBTI;
- Berichterstattung zur Evaluation der kantonalen Schwerpunkte zum Themenbereich LGBTI;
- Bearbeitung von politischen Vorstössen und Geschäften;
- Umsetzung eigener Massnahmen und Projekte, insbesondere im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung (beispielsweise in Form von Publikationen, Veranstaltungen wie Aktionsmonate, Kampagnen etc.);
- Sicherstellung und Betreuung von externen Beratungsangeboten für LGBTI-Personen, insbesondere im psychosozialen, medizinischen und rechtlichen Bereich (sh. nachfolgend unter 6.1.3);
- Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen, Prüfung und Betreuung von Finanzhilfen (sh. nachfolgend unter 6.1.3);
- Kontaktstelle für verwaltungsexterne Gleichstellungsfragen, Vermittlung von Informationen und Triage an weiterführende Angebote;
- Vernetzung mit lokaler und nationaler Community sowie dem internationalen Rainbow Cities Networks;
- Vernetzung mit nationalen und kantonalen Gleichstellungsstellen zum Themenbereich LGBTI;
- Projektförderungen, insbesondere im Bereich Information und Sensibilisierung.

6.1.3 Förderung und Einbezug zivilgesellschaftlicher Leistungen sowie Aus- und Aufbau psychosozialer Beratungsangebote von Betroffenen

Das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage ist darüber hinaus zentral für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private²⁶. Damit die mit dem Thema Gleichstellung befasste Verwaltungsstelle ihre erweiterte Aufgaben wahrnehmen und die an sie gestellten Erwartungen erfüllen kann, wird sie auf die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und deren spezifischem Know-how angewiesen sein (zivilgesellschaftliche Organisationen im Bereich LGBTI). Dies zeigen auch die Erfahrungen anderer Städte (Zürich, Bern, Genf), die sich bereits aktiv für die Gleichstellung von LGBTI-Personen einsetzen und mit unterschiedlichen Organisationen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen haben.

Im Kanton Basel-Stadt basieren weitgehend alle regionalen LGBTI-Organisationen auf grossem ehrenamtlichem Engagement. Damit verfügen sie jedoch nur über beschränkte personelle Ressourcen. Viele Organisationen haben Mühe, genügend Personen zu finden, die sich auf freiwilliger Basis für LGBTI-Anliegen einsetzen können. Neben den knappen personellen Ressourcen müssen alle Organisationen auch mit sehr begrenzten finanziellen Mitteln auskommen. Meist bedeutet dies, dass bestehende Angebote zwar weitergeführt, zusätzliche Anliegen aber nur mit aufwändigem vorgängigem Fundraising umgesetzt werden können. Aktuell stammen die finanziellen Mittel auf

²⁶ Staatsbeitragsgesetz des Kantons Basel-Stadt: https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/610.500/versions/5185

regionaler als auch auf nationaler Ebene weitgehend von den LGBTI-Personen selber – meist in Form von Mitgliederbeiträgen und Spenden. Die bestehende Finanzierungsstruktur und die damit einhergehenden knappen finanziellen Mittel erlauben keine Professionalisierung, keinen Aus- oder Aufbau der Angebote sowie keine übergreifende Koordination untereinander.

Vor diesem Hintergrund sind auch die bestehenden Beratungsangebote für Betroffene zu betrachten, die sehr lückenhaft sind, insbesondere, da die Zielgruppe sehr heterogen ist und unterschiedliche Bedürfnisse hat. Weiter stellen sich an diese Beratungsangebote auch spezifische Anforderungen: Vom Transgender Network Schweiz (TGNS) wird beispielsweise empfohlen, dass die beratende Person selbst eine trans Person ist. Es ist wichtig, dass eine transspezifische Beratung die Lebensrealität von trans Personen fundiert kennt, da die Zugänglichkeit zu dieser für viele – vor allem jene, die sich nicht allein in die Community trauen würden – der erste Schritt ist, um sich Unterstützung zu holen²⁷. Im Bereich Intergeschlechtlichkeit besteht hingegen in vielen Fällen der Beratungsbedarf bereits ab der Geburt²⁸. Hier ist es beispielsweise wichtig, sicherzustellen, dass eine den Bedürfnissen entsprechende, nicht-pathologisierende psychosoziale Beratung und der Peer-Support für intergeschlechtliche Menschen, ihre Eltern und die sie betreuenden Personen bereitgestellt wird²⁹. Auch im Bereich sexuelle Orientierung gibt es unterschiedliche Bedürfnisse, die beispielsweise zwischen Frauen und Männer variieren. Der Aufbau und die Sicherstellung von professionellen Beratungsangeboten ist daher eine wichtige Massnahme, um die Situation von LGBTI-Personen zu verbessern und in der Bewältigung des Alltags konkrete Unterstützung zu leisten.

Diesen Umständen ist bei der Konzipierung, pilotweisen Umsetzung und Regelüberführung (siehe dazu auch Kapitel 9) besondere Beachtung zu schenken.

6.2 Revisionsbedarf

Die Prüfung einer entsprechenden Anpassung des EG GIG hat ergeben, dass dieses Gesetz nicht nur in die Jahre gekommen ist, sondern im Laufe der Zeit auch ein Stück weit zu einem Flickenteppich wurde. Insbesondere nehmen die Regelungen zur Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen unverhältnismässig viel Raum ein, seitdem das Schlichtungsverfahren schweizweit einheitlich in der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) geregelt ist. Der Regierungsrat schlägt daher vor, das EG GIG gemäss vorliegendem Gesetzesentwurf einer Totalrevision zu unterziehen. Der heute zentrale Teil über die Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen soll dabei zu *einem* Teil eines umfassenderen Kantonalen Gleichstellungsgesetzes werden.

Zusammenfassend besteht folgender Revisionsbedarf:

- Explizite Erweiterung des Gleichstellungsauftrags auf Personen, die aufgrund der Geschlechtsidentität, der Geschlechtsmerkmale, des Geschlechtsausdrucks sowie der sexuellen Orientierung diskriminiert werden;
- Neuer Gesetzestitel, der einen umfassenden Gleichstellungsauftrag in Bezug auf Geschlechtsidentität, Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsausdruck und sexuelle Orientierung formuliert;
- Neustrukturierung des Gesetzes durch einen Allgemeinen Teil, einen Teil zur Umsetzung sowie einen Teil mit Besonderen Bestimmungen (Ausgewogene Besetzung von Strategie-

²⁷ Eine solche trans Beratung wird beispielsweise durch die Fachstellen im Checkpoint Zürich, Checkpoint Bern und im Checkpoint Waadt angeboten: <https://www.tgns.ch/de/beratung/>

²⁸ Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat 2014 in seinem Bericht über die Schweiz das Land dazu angehalten, die Rechte intergeschlechtlicher Kinder auf körperliche Unversehrtheit, Autonomie und Selbstbestimmung zu schützen, um unnötige medizinische oder chirurgische Behandlungen zu vermeiden und für Familien mit intergeschlechtlichen Kindern angemessene Beratung und Unterstützung bereitzustellen: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fCHE%2fCO%2f2-4&Lang=en

²⁹ OII Europe (2017) zum Schutz von intergeschlechtlichen Menschen: https://oieurope.org/wp-content/uploads/2017/11/Menschenrechte_intergeschlechtlicher_Menschen_schuetzen.pdf

- und Aufsichtsgremien sowie Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen);
- Klärung des Geltungsbereichs (ohne Einschränkung auf privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse);
 - Verankerung eines umfassenden Gleichstellungsauftrags als Querschnittsaufgabe;
 - Überarbeitung der Aufgaben der zuständigen Fachstelle Gleichstellung von Frauen und Männern;
 - Entfernung redundanter Regelungen zum Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen mittels Verweis auf die Zivilprozessordnung;
 - Betitelung aller Paragraphen;
 - Vereinheitlichung von Begriffen.

6.3 Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022)

Der Grosse Rat hat dem Regierungsrat an seiner Sitzung vom 12. Februar 2020 (20/07/02.37G) den nachstehenden Anzug Nora Bertschi und Konsorten zur Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage überwiesen.

«Die Gleichstellung von Menschen unabhängig von ihrer sexuellen Orientierung und das damit verbundene Diskriminierungsverbot sind verfassungsmässige Grundsätze des staatlichen Handelns (§8 Abs. 2 Kantonsverfassung Basel-Stadt) und sind als solche von allen Departementen des Kantons zu gewährleisten.

Im Bereich der Menschenrechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgender und Intersexuellen (LGBTI) bestehen gemäss aktuellen Studien des SKMR (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte) sowie der ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) die grössten Defizite beim Schutz vor Diskriminierung. In den Studien wird dringend empfohlen, Stellen mit der Förderung der Toleranz gegenüber LGBTI-Personen und für die Bekämpfung von Diskriminierung dieser Menschen einzusetzen. Diese Empfehlung wird auch vom Ministerkomitee des Europarates unterstützt. Auch der Bundesrat sieht in diesem Bereich Handlungsbedarf. Er hat beschlossen, die Absichtserklärung von Valletta zu genehmigen, die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten des Europarates ausgearbeitet wurde. Hiermit erklärt er, sich wirksam gegen Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität und für die Achtung der Menschenrechte von LGBTI-Personen einzusetzen.

Der Kanton Basel-Stadt muss sich dieses Themas annehmen. Die Motionärinnen und Motionäre fordern den Regierungsrat auf, die Zuständigkeit bezüglich LGBTI-Themen im Kanton zu klären und zuzuweisen. Das Ziel soll eine Anlaufstelle sein, an die sich betroffene oder involvierte Personen wenden können. Weiter sollen Massnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, der Koordination zwischen in diesem Bereich engagierten privaten und staatlichen Stellen und schliesslich der fachlichen Unterstützung innerhalb der Verwaltung ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang soll sich Basel-Stadt dem "rainbow cities network" anschliessen. Dieses Netzwerk, zu dem auch mehrere Schweizer Städte gehören, unterstützt seine Mitglieder mit Fachwissen und stellt den Erfahrungsaustausch sicher.»

Zur Erfüllung des Anzugs Nora Bertschi wird dem Grossen Rat der vorliegende Entwurf zu einem Kantonalen Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz) beantragt. Mittels vorliegender Gesetzesentwurf soll das in den bestehenden gesetzlichen Grundlagen enge Geschlechterverständnis, das sich explizit auf «Frau» und «Mann» begrenzt, um Geschlechtsidentität, Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsausdruck und sexuelle Orientierung ausgeweitet werden. Das Gesetz hat mit dem Titel «Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz)» eine neue Bezeichnung. LGBTI-Themen werden darin zusammen mit weiteren Gleichstellungsthemen einer Fachstelle für Gleichstellung zugewiesen. Die Funktion einer Fachstelle für Gleichstellung übernimmt heute die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern, die den Auftrag hat, sich für die

Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen einzusetzen. Sie verfügt daher schon heute über Fachwissen und Erfahrung in Gleichstellungsfragen.

In einem zweiten Schritt soll ein externes Beratungsangebot für LGBTI-Personen geschaffen werden, das niederschwellige Unterstützung leisten kann. Der Beitritt Basels zum «Rainbow Cities Network» wird durch die Zuweisung der Thematik in der Verwaltung ebenfalls möglich, da dies für ein Beitrittsgesuch vorausgesetzt wird. Mit Inkrafttreten der beantragten Totalrevision wird das Beitrittsgesuch gestellt werden. Stimmt der Grosse Rat der vorliegend beantragten Gesetzesrevision zu, kann der Anzug Bertschi somit abgeschlossen werden.

7. Kommentare zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

7.1 Systematik des Gesetzesentwurfs

Der Entwurf für ein Kantonales Gleichstellungsgesetz gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil mit dem Titel «Allgemeines» (Ziff. 1) enthält die grundlegenden Normen über den Zweck dieses Gesetzes. Weiter wird durch eine Begriffsdefinition geklärt, wessen Gleichstellung erreicht werden soll. Der Gleichstellungsauftrag legt fest, wer zur Umsetzung dieses Gesetzes verpflichtet ist. Der zweite Teil mit dem Titel «Umsetzung» (Ziff. 2) beschreibt, wie der Gleichstellungsauftrag durch den Kanton umgesetzt werden soll und legt die Zuständigkeit der einzelnen Departemente fest. Weiter wird die Zuständigkeit der Fachstelle für Gleichstellung (aktuell: Abteilung Gleichstellung für Frauen und Männer) mit ihren Aufgaben hinsichtlich der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags benannt sowie die Gleichstellungskommission. Der letzte Teil mit dem Titel «Besondere Bestimmungen» (Ziff. 3) enthält unter Buchstabe A «Ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien» die bereits bestehenden Regelungen zur ausgewogenen Vertretung von «Frauen» und «Männern» in Verwaltungsräten von öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen. Die Regelung wird um die Förderung der geschlechtlichen und sexuellen Vielfalt ergänzt. Unter Buchstabe B «Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen» sind die ebenfalls bereits bestehenden Regelungen zum Schlichtungsverfahren nach Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) aufgeführt.

7.2 I. Allgemeines

7.2.1 § 1 Zweck

§ 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz hat zum Zweck, Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung zu bekämpfen sowie die Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu fördern.

Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz erweitert den Gleichstellungsauftrag explizit auf alle Menschen, die aufgrund des Geschlechts (Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck) oder der sexuellen Orientierung diskriminiert werden. Es hat zum Zweck, Diskriminierungen zu bekämpfen und zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung in allen Lebensbereichen beizutragen.

7.2.2 § 2 Begriffe

§ 2 Begriffe

¹ Der Begriff *Geschlecht* umfasst nach diesem Gesetz, wo nichts Anderes ausdrücklich erwähnt wird, die Geschlechtsmerkmale, die Geschlechtsidentität und den Geschlechtsausdruck:

- a) *Geschlechtsmerkmale* sind die physischen Eigenschaften eines Menschen bezüglich des Geschlechts, einschließlich Genitalien und anderer Teile der geschlechtlichen und reproduktiven Anatomie, Chromosomen, Hormone und der in der Pubertät sich herausbildenden sekundären körperlichen Merkmale.
- b) *Geschlechtsidentität* ist das individuelle Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einem Geschlecht, die mit dem bei der Geburt zugeschriebenen Geschlecht übereinstimmen kann, aber nicht muss; dies schließt die Wahrnehmung des eigenen Körpers mit ein, darunter auch die freiwillige Veränderung von Geschlechtsmerkmalen durch medizinische, chirurgische oder andere Eingriffe.
- c) *Geschlechtsausdruck* bezeichnet die Darstellung der Geschlechtlichkeit eines Menschen im physischen Erscheinungsbild – einschließlich Kleidung, Frisur, Modeaccessoires und Kosmetik – sowie mittels Eigenarten, Sprechweise, Verhaltensmuster, Namen und Anrede und kann mit der geschlechtlichen Identität eines Menschen übereinstimmen oder nicht.

² *Sexuelle Orientierung* umschreibt, zu wem sich eine Person emotional oder sexuell hingezogen fühlt.

³ Eine *Diskriminierung* ist die ungerechtfertigte Benachteiligung oder Ungleichbehandlung von einzelnen Menschen oder Gruppen aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung und kann sowohl in direkter als auch indirekter Form vorliegen.

§ 2 dient der Klärung der in § 1 verwendeten Begriffe. Die Definition von «Geschlecht» umfasst die Begriffe «Geschlechtsmerkmale», «Geschlechtsidentität» sowie «Geschlechtsausdruck». «Sexuelle Orientierung» fungiert als eigene Kategorie, die mit «Geschlecht» eng verwoben ist, spielt doch beispielsweise die Zugehörigkeit zu dem Geschlecht bei der Lebensform «gleichgeschlechtlich» die ausschlaggebende Rolle³⁰. Die Begriffsdefinitionen stützen sich in diesem Gesetz auf die unter Kapitel 4.1.1 aufgeführten Yogyakarta-Prinzipien +10³¹.

Die Yogyakarta-Prinzipien eignen sich für die Begriffsdefinition in diesem Gesetz insbesondere deswegen, da sie sich nicht an einzelne Gruppen, sondern an alle Menschen richten, die aufgrund der Geschlechtsmerkmale, Geschlechtsidentität, des Geschlechtsausdrucks oder der sexuellen Orientierung diskriminiert werden. Die Definition ermöglicht so ein umfassendes und inklusives Begriffsverständnis von Geschlecht und sexueller Orientierung, ohne sich auf Frauen, Männer, Homosexuelle, Heterosexuelle, Bisexuelle, Transgender, Inter usw. einzugrenzen.

Die ausführliche Begriffsdefinition trägt zudem zu einem besseren Verständnis des Gesetzes bei. So ist es beispielsweise nicht selbstverständlich, dass unter (biologischen) Geschlechtsmerkmalen auch alle Variationen der Geschlechtsentwicklung (Intergeschlechtlichkeit) mitgemeint sind, oder dass unter Geschlechtsidentität auch trans oder non-binäre Personen verstanden werden. Die Begriffsdefinition setzt damit ein wichtiges rechtspolitisches Signal und trägt zur gesellschaftlichen Anerkennung der LGBTI-Personengruppe bei.

Geschlecht

Unter «Geschlecht» werden in diesem Gesetz die Geschlechtsmerkmale, die Geschlechtsidentität sowie der Geschlechtsausdruck verstanden:

Der Begriff «Geschlechtsmerkmale» nach Bst. a ist in seiner biologischen-körperlichen (chromosomalen, gonadalen, hormonalen oder anatomischen) Vielfalt zu verstehen und nicht auf männlich oder weiblich beschränkt. Er umfasst alle Variationen der Geschlechtsmerkmale³². Dies wird auch mit dem Sammelbegriff «inter» bezeichnet, beispielsweise als intergeschlechtlich, intersex oder zwischengeschlechtlich.

³⁰ Gutachten LOS/Pink Cross zur rechtlichen Situation gleichgeschlechtlich orientierter Menschen: http://www.equalrights.ch/fileadmin/PDF/Gutachten_ZHAW.pdf, S. 3.

³¹ <http://www.yogyakartaprinciples.org>; deutsche Übersetzung: https://www.hirschfeld-eddy-stiftung.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Infozentrum/YK_10_Broschuere_2020.pdf

³² Zur Frage, wie Intergeschlechtlichkeit in die Antidiskriminierungsgesetzgebung einbezogen werden kann: https://oieurope.org/wp-content/uploads/2017/11/Menschenrechte_intergeschlechtlicher_Menschen_schuetzen.pdf (S. 24)

Unter «Geschlechtsidentität» (Bst. b) wird die subjektiv erlebte, das heisst die empfundene, geschlechtliche Persönlichkeit eines Menschen verstanden. Eine Person kann ihre Geschlechtsidentität als «Frau» oder «Mann» definieren. Bei trans Frauen oder trans Männer entspricht die Geschlechtsidentität nicht dem Geschlecht, das ihnen bei Geburt zugeordnet wurde. Es gibt auch trans Personen, die sich bewusst nicht als «trans» bezeichnen, weil für sie die gefühlte Geschlechtsidentität «schon immer» diejenige ist, zu der sie sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt dazugehörig fühlen. Weiter fallen unter Geschlechtsidentität auch non-binäre Personen, die sich weder mit Frau oder Mann noch mit trans Frau oder trans Mann identifizieren können.

Der «Geschlechtsausdruck» (Bst. c) ist die individuelle Darstellung von Geschlecht mittels der äusseren Erscheinung, namentlich durch Kleidung, Frisur, Accessoires, Make-up sowie mittels Verhaltensweisen, Sprechweise, Namen und Pronomen. Der Geschlechtsausdruck muss dabei nicht mit den Geschlechtsmerkmalen oder der Geschlechtsidentität übereinstimmen.

Sexuelle Orientierung

Mit «sexueller Orientierung» (Abs. 2) wird beschrieben, zu wem sich eine Person romantisch, emotional oder sexuell körperlich hingezogen fühlt. Es geht nicht nur um Sexualität, sondern auch um Beziehungsleben, Liebe und Vertrauen und mit wem eine Person eine Partnerschaftsform (ggf. auch eine Ehe) eingehen möchte.

Die sexuelle Orientierung kann unabhängig von der Geschlechtsidentität oder den Geschlechtsmerkmalen sein. Die sexuelle Orientierung ist ebenfalls vielfältig: Es gibt insbesondere hetero-, homo-, bi- oder pansexuelle³³ Menschen. Eine Person kann auch polyamourös³⁴ oder asexuell³⁵ sein, weshalb ihr Schutz unter denjenigen der sexuellen Orientierung fällt.

Diskriminierung

Unter «Diskriminierung» wird in diesem Gesetz die ungerechtfertigte Benachteiligung von bestimmten Gruppen (beispielsweise Frauen, lesbische, schwule, bisexuelle, trans oder inter Menschen) oder deren Angehörigen verstanden, die aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung Ausgrenzung erfahren und in herabwürdigender Weise ungleich behandelt werden³⁶. Diskriminierungen kommen in unterschiedlichen Formen vor: Eine direkte Diskriminierung liegt dann vor, wenn eine benachteiligende Ungleichbehandlung ausdrücklich an ein Diskriminierungsmerkmal anknüpft sowie bei einer Gleichbehandlung, die sich ausschliesslich auf Personen eines bestimmten Merkmals auswirkt. Eine indirekte Diskriminierung ist gegeben, wenn eine Regelung, die neutral formuliert erscheint, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer gegen Diskriminierung geschützten Gruppe besonders stark benachteiligt (siehe dazu auch nachfolgender Kommentar zu § 3 Abs. 2)³⁷.

7.2.3 § 3 Allgemeiner Gleichstellungsauftrag

§ 3 Allgemeiner Gleichstellungsauftrag

¹ Der Kanton Basel-Stadt, die Gemeinden und die Trägerinnen und Träger von öffentlichen Aufgaben treffen angemessene Massnahmen zur Förderung der Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen, die aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Orientierung diskriminiert werden.

² Sie sorgen dafür, dass Menschen weder direkt noch indirekt diskriminiert werden.

³³ Pansexualität ist eine sexuelle Orientierung, bei der Personen in ihrem Begehren keine Vorauswahl nach Geschlecht bzw. Geschlechtsidentität treffen: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:15-qucosa-220909>

³⁴ Polyamouröse Menschen führen romantische und/oder sexuelle Beziehungen mit mehr als einer Person: <https://queer-lexikon.net/2017/06/08/poly-amorlie/>.

³⁵ Eine asexuelle Person fühlt keine oder wenig sexuelle Anziehung zu anderen Menschen: <https://queer-lexikon.net/2017/06/15/a-sexualitaet/>.

³⁶ SKMR (2015). Grundlagen des Diskriminierungsschutzes, S. 11: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160526_Teilstudie_1_Grundlagen_des_Diskriminierungsschutzes.pdf; SKMR (2020). Themendossier Diskriminierungsverbot: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/diskriminierung/diskriminierungsverbot-dossier/definition-diskriminierung/>

³⁷ Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2014): https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/FRB/Neue%20Website%20FRB/Recht%20und%20Beratung/Rechtliche%20Grundlagen/begrifflichkeiten_rassismus_national_international.pdf.download.pdf/Begrifflichkeiten_d.pdf, S. 32.

³ Die Stellen nach Abs. 1 berücksichtigen die besonderen Risiken der Diskriminierung von Menschen, die neben Geschlecht und sexueller Orientierung weitere Merkmale nach § 8 Abs. 2 der Kantonsverfassung aufweisen.

Der Kanton Basel-Stadt, die Gemeinden und die Trägerinnen und Träger von öffentlichen Aufgaben fördern die Verwirklichung der Gleichstellung, so dass Menschen in Bezug auf ihr Geschlecht und ihre sexuelle Orientierung rechtlich und tatsächlich gleichbehandelt werden. Der in § 3 Abs. 1 formulierte Gleichstellungsauftrag richtet sich nebst dem Kanton und den Gemeinden auch an Externe, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zuständig sind. Darunter fallen insbesondere die staatsnahen Betriebe sowie die Empfängerinnen und Empfänger von Staatsbeiträgen gemäss kantonalem Staatsbeitragsgesetz³⁸. Mit dem Gleichstellungsauftrag werden sie dazu verpflichtet, angemessene Massnahmen zu treffen, um die Gleichstellung zu fördern.

Direkte und indirekte Diskriminierung

Dieses Gesetz will gemäss Abs. 2 sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierungen³⁹ aufgrund von Geschlecht und sexueller Orientierung verhindern. Eine «direkte Diskriminierung» liegt etwa vor, wenn eine Benachteiligung offensichtlich aufgrund des Geschlechts, eines geschlechtsspezifischen Kriteriums oder der sexuellen Orientierung erfolgt. Beispielsweise wenn eine Frau im gleichen Beruf ohne sachlichen Gründe weniger Lohn erhält als ihre Kollegen oder wenn es einem Mann aufgrund von Rollenbildern nicht zugestanden wird, sein Arbeitspensum bei Elternschaft zu reduzieren, seinen Arbeitskolleginnen aber schon. Eine subtilere Form der direkten Diskriminierung ist die «Unsichtbarkeit» von Menschen jenseits der Heteronormativität in Registern und auf Formularen. Oftmals ist es aufgrund der bestehenden binären Geschlechterordnung nicht möglich, ein drittes Geschlecht anzugeben, eintragen zu lassen oder auf den Geschlechtseintrag ganz zu verzichten⁴⁰.

Eine «indirekte Diskriminierung» liegt vor, wenn die Menschen zwar formell gleichbehandelt werden, aber eine Gruppe faktisch benachteiligt wird. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn gewisse Vorteile nur Vollzeitbeschäftigten, nicht aber Teilzeitangestellten gewährt sind und letztere vorwiegend Frauen sind.

Mehrfachdiskriminierung

Abs. 3 weist auf die besonderen Diskriminierungsrisiken von Menschen hin, die weitere Merkmale gemäss § 8 Abs. 2 KV (namentlich Rasse, Alter, Sprache, genetische Merkmale, ethnische und soziale Herkunft, soziale Stellung, Lebensform, religiöse, weltanschauliche und politische Überzeugung oder Behinderung) aufweisen (sog. Mehrfachdiskriminierungen⁴¹) und verpflichtet, diese angemessen zu berücksichtigen. In der Lehre werden drei Formen von Mehrfachdiskriminierung genannt: Die *additive*, *verstärkende* sowie *intersektionelle* Diskriminierung.

Eine *additive* Diskriminierung liegt dann vor, wenn eine Person aus mehreren separaten Gründen diskriminiert wird. Eine *verstärkende* Diskriminierung ist dann gegeben, wenn eine Person aufgrund von mindestens zwei Merkmalen gleichzeitig diskriminiert wird und sich die Schwere der Diskriminierung dadurch verstärkt. Eine *intersektionelle* Diskriminierung liegt dann vor, wenn mehrere Diskriminierungsmerkmale auf eine bestimmte Weise miteinander interagieren, so dass eine spezifische Betroffenheit erst hervorgebracht wird. Dies beispielsweise, wenn sich eine rassistische Handlung gegenüber einer Frau auf sexistische Weise manifestiert, oder umgekehrt, mit einer sexistischen Absicht verbundene Handlung rassistisch begründet wird⁴².

³⁸ https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/610.500/versions/5185

³⁹ humanrights.ch (2020). Formen der Diskriminierung: <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/diskriminierung/diskriminierungsverbot-dossier/juristisches-konzept/formen-der-diskriminierung/>

⁴⁰ Zum schweizerischen Personenstandsregister hat der Bundesrat die entsprechenden Postulate NR Arslan 17.4121, NR Ruiz 17.4151, NR Flach 15.06.2018 allerdings an die Hand angenommen.

⁴¹ Zur Definition und Formen von Mehrfachdiskriminierung: <https://www.mehrfachdiskriminierung.ch/definition/>

⁴² SKMR (2015). Grundlagen des Diskriminierungsschutzes, S. 54 f.: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160526_Teilstudie_1_Grundlagen_des_Diskriminierungsschutzes.pdf

7.3 II. Umsetzung

7.3.1 § 4 Querschnittsaufgabe

§ 4 Querschnittsaufgabe

¹ Die Verwirklichung der Gleichstellung ist eine Querschnittsaufgabe im Kanton, für die jedes Departement in seinen Fachbereichen zuständig ist.

² Der Regierungsrat legt periodisch die Schwerpunkte des Kantons zur Förderung der Verwirklichung der Gleichstellung fest.

Die Entstehung des bestehenden EG GIG stand im Zeichen der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) aus dem Jahre 1995, das primär Regelungen zur Gleichstellung im Erwerbsleben beinhaltet. Obwohl § 22 EG GIG festhält, dass sich das zuständige Departement auch für die Gleichstellung in allen Lebensbereichen einsetzt, ist der Fokus des EG GIG und dessen Geltungsbereich auf die Gleichstellung im Erwerbsleben gerichtet.

Gleichstellung spielt in sämtlichen Politikbereichen und in vielen Verwaltungsbereichen eine Rolle. Um die Gleichstellung wirkungsvoll voranzutreiben, ist es daher wichtig, sie als Querschnittsaufgabe (Abs. 1) explizit zu verankern, für deren Umsetzung jedes Departement in seinen Fachbereichen kompetent und zuständig ist. Um die Gleichstellungspolitik nachhaltig und wirksam umzusetzen, sieht das neue Gesetz eine Festlegung von periodischen Schwerpunkten durch den Regierungsrat (Abs. 2) vor, welche Gleichstellungsziele, Massnahmen und Indikatoren enthalten. So können die unterschiedlichen Aktivitäten in den Departementen besser gebündelt und koordiniert sowie Synergien genutzt werden.

7.3.2 § 5 Fachstelle

§ 5 Fachstelle

¹ Das zuständige Departement führt eine Fachstelle für Gleichstellung.

Um die Umsetzung der Querschnittsaufgabe zu fördern, führt das zuständige Departement eine Fachstelle für Gleichstellung. Mit der Bezeichnung «Fachstelle» wird keine organisatorische Änderung im Vergleich zum geltenden Recht angestrebt. Vielmehr soll damit die Funktion der Fachstelle bezüglich Gleichstellung vom Gleichstellungsauftrag als Querschnittsaufgabe im ganzen Kanton abgegrenzt werden. Die Fachstelle besteht inhaltlich bereits heute in Form der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern.

7.3.3 § 6 Aufgaben

§ 6 Aufgaben

¹ Die Fachstelle hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) Sie berät den Regierungsrat und die Departemente, die Gemeinden sowie die Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben in gleichstellungspolitischen Fragen, insbesondere bei der Festlegung der periodischen Schwerpunkte nach § 4 Abs. 2 sowie der Entwicklung und Koordination von entsprechenden Massnahmen;
- b) Sie ist für das Monitoring der regierungsrätlichen Schwerpunkte nach § 4 Abs. 2 zuständig und erstattet dazu periodisch Bericht;
- c) Sie erstellt Berichte und Gutachten zu gleichstellungspolitischen Themen;
- d) Sie überprüft kantonale Erlasse und Massnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 8 Abs. 3 BV, § 8 Abs. 1 und 2 sowie § 9 KV sowie mit den Bestimmungen dieses Gesetzes;

- e) Sie entwickelt eigene Massnahmen und Projekte zur Förderung und Verwirklichung der Gleichstellung;
- f) Sie ist Kontaktstelle für Gleichstellungsfragen von Privaten, stellt Informationen zur Verfügung und vermittelt bei Bedarf an weiterführende Beratungs- und Unterstützungsangebote;
- g) Sie fördert externe Beratungs- und Unterstützungsangebote für Menschen, die aufgrund des Geschlechts, der Geschlechtsidentität oder der sexuellen Orientierung diskriminiert werden;
- h) Sie vernetzt sich mit zivilgesellschaftlichen Organisationen kantonalen und nationalen Gleichstellungsstellen sowie Privaten, insbesondere den zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich Gleichstellung;
- i) Sie fördert das Bewusstsein in der Bevölkerung für gleichstellungsrelevante Themen mit den ihr sachdienlich erscheinenden Mitteln und leistet entsprechende Öffentlichkeitsarbeit;

² Sie kann private Fachorganisationen damit beauftragen, Aufgaben insbesondere im Bereich Beratung, Information und Sensibilisierung wahrzunehmen.

§ 6 betreffen die Aufgaben der Fachstelle für Gleichstellung. Diese wurden nach verwaltungsinternen (Bst. a-d) und verwaltungsexternen Aufgaben (Bst. e-i) gegliedert. Das bestehende EG GIG beschreibt Gleichstellungs-Aufgaben des «Zuständigen Departements» unter § 22 auf einer sehr allgemeinen Ebene. Mit dem Ziel, diese Aufgaben verständlicher zu machen, wurden diese konkretisiert und um neue Aufgaben ergänzt. Beispielsweise wurde im EG GIG die Beratung von Privaten und Behörden unter einem Punkt (Bst. g) aufgeführt. Das neue Gesetz differenziert nun und hält fest, was unter Beratung von Behörden (Bst. a-b) und Privaten (Bst. f) genau gemeint ist.

Weiter werden bestimmte Aufgaben durch die Erweiterung der LGBTI-Thematik stärker betont, weshalb diese im Aufgabenkatalog aufgeführt wurden. Dies betrifft vor allem die Sicherstellung von niederschweligen psychosozialen Unterstützungs- und Beratungsangebote für Betroffene (Bst. g) sowie die Netzwerkarbeit (Bst. h).

Zu den einzelnen Buchstaben:

- a) Die Fachstelle stellt den Transfer von Gleichstellungsfachwissen in die Praxis des Verwaltungshandelns sicher, in dem sie den Regierungsrat und die Departemente bei der Umsetzung der Querschnittsaufgabe gemäss § 4 berät, insbesondere bei der periodischen Schwerpunktsetzung gemäss § 4 Abs. 2 sowie den daraus abgeleiteten Zielen und Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung. Um die Querschnittsaufgabe wirksam umzusetzen, ist die Fachstelle neben dieser beratenden Aufgabe auch für die Gesamtkoordination der einzelnen Massnahmen der Departemente zuständig. Auch die Gemeinden sowie die Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben können sich nach Bedarf durch die Fachstelle beraten lassen.
- b) Die Fachstelle ist verantwortlich für das Monitoring der Schwerpunkte nach § 4 Abs. 2. Es beobachtet die Umsetzung der Massnahmen hinsichtlich der Erreichung der Gleichstellungsziele und erstattet dem Regierungsrat periodisch Bericht.
- c) Die Aufbereitung von Wissen für die Praxis ist eine zentrale Aufgabe der Fachstelle. Sie tut dies insbesondere durch die Erstellung von Berichten und Gutachten zu gleichstellungsrelevanten Themen oder Geschäften.
- d) Die Erlassprüfung ist bereits heute als Aufgabe in den gesetzlichen Grundlagen (§ 22 Bst. b EG GIG) aufgeführt. Sie soll sicherstellen, dass diese mit den bundesrechtlichen und kantonalen Gesetzesbestimmungen zur Gleichstellung im Einklang stehen.
- e) Die Fachstelle entwickelt auf der Grundlage von gleichstellungsrelevantem Handlungsbedarfs eigene Massnahmen und Projekte zur Förderung der Gleichstellung und zum Abbau von Diskriminierungen. Projekte zur Bekämpfung und Förderung der Gleichstellung.

- f) Die Fachstelle ist Kontaktstelle für Gleichstellungsfragen von Privaten. Dies beinhaltet insbesondere die Vermittlung von Informationen aus unterschiedlichen Themenbereichen (beispielsweise Anfragen zu geschlechtergerechter Sprache, Präventionsmassnahmen gegen sexuelle Belästigung, Diskriminierungen im Erwerbsleben etc.) sowie die Triage an weiterführende Angebote (externe Beratungs- und Unterstützungsangebote).
- g) Die Ausweitung auf den LGBTI-Themenbereich hebt den Bedarf von niederschweligen Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Betroffene von Diskriminierungen hervor. Die Fachstelle hat die Aufgabe sicherzustellen, dass entsprechende Angebote zur Verfügung stehen (vgl. dazu Kapitel 6.1.3).
- h) Die Fachstelle vernetzt sich mit anderen staatlichen Gleichstellungsstellen sowie mit Privaten, insbesondere den zivilgesellschaftlichen Organisationen, um den Austausch, die Zusammenarbeit zu fördern und die Angebote gegebenenfalls zu koordinieren.
- i) Mittels Öffentlichkeitsarbeit sensibilisiert die Fachstelle für gleichstellungsrelevante Themen. Dies kann insbesondere in Form von Publikationen, Veranstaltungen oder Kampagnen erfolgen.

Aufgrund der Heterogenität der Zielgruppe und der Komplexität der unterschiedlichen Bedürfnisse ist die Fachstelle darauf angewiesen, mit Privaten zusammenzuarbeiten, die Aufgaben insbesondere im Bereich Beratung, Information und Sensibilisierung zur Gleichstellung wahrnehmen (Abs. 2). Die Delegation von Aufgaben an zivilgesellschaftliche Organisationen ist daher ein wichtiges Instrument, um die Verwirklichung der Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu fördern.

Die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern nimmt bereits heute einen Grossteil dieser Aufgaben als Fachstelle in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männer wahr. Neu sind die Aufgaben, die der Fachstelle im Rahmen der Gesamtkoordination und Beratung bei der Umsetzung der Querschnittsaufgabe zukommen sowie die Aufgabenerweiterung mit dem Fachbereich LGBTI (vgl. dazu Kapitel 6).

7.3.4 § 7 Gleichstellungskommission

§ 7 Gleichstellungskommission

¹ Der Regierungsrat setzt eine Gleichstellungskommission ein, die das zuständige Departement unterstützt.

Zum Voranbringen der Verwirklichung der Gleichstellung in allen Lebensbereichen wird der Regierungsrat durch die Gleichstellungskommission unterstützt. § 7 entspricht inhaltlich dem § 23 des bestehenden EG GIG. Die Unterstützung durch die Gleichstellungskommission hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

7.4 III. Besondere Bestimmungen

7.4.1 A. Ausgewogene Besetzung von Strategie- und Aufsichtsgremien

Buchstabe A (§§ 8-9) wurde inhaltlich vom EG GIG übernommen. Einzig in § 8 Abs. 1 wurde im Sinne des Revisionsanliegens mit dem Begriff «Geschlechter» im Vergleich zu den bisher verwendeten Begriffen «Frauen» und «Männern» eine offenere Formulierung gewählt.

7.4.1.1 § 8 Öffentlich-rechtliche Anstalten und Unternehmen

§ 8 Öffentlich-rechtliche Anstalten und Unternehmen

¹ Der Kanton strebt eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Strategie- und Aufsichtsgremien an, namentlich in Verwaltungsräten von öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen.

² In Strategie- und Aufsichtsgremien, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindestens je einem Drittel vertreten sind.

³ Bestellen öffentliche Organe des Kantons ein Strategie- und Aufsichtsgremium nur teilweise, so kommen sie im Rahmen ihrer Wahlbefugnis der Drittelsquote gemäss Abs. 2 nach und setzen sich bzgl. der Übrigen zu Wählenden dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von Abs. 2 entspricht.

⁴ In Verhandlungen zu Vereinbarungen setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass Vorschriften zu Strategie- und Aufsichtsgremien auch den Erfordernissen von Abs. 2 entsprechen.

⁵ Die vorstehenden Absätze kommen auch bei Ersatzwahlen zur Anwendung.

Der Gesetzestext in § 8 entspricht inhaltlich weitestgehend § 24 des bestehenden EG GIG. Zur Übersicht:

Alt	Neu
<p>§ 24[28]</p> <p>¹ Der Kanton strebt eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Strategie- und Aufsichtsorganen, namentlich Verwaltungsräten, von öffentlichrechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen an.</p> <p>² In Strategie- und Aufsichtsorganen, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindestens je einem Drittel vertreten sind.</p> <p>³ Bestellen öffentliche Organe des Kantons ein Strategie- und Aufsichtsorgan nur teilweise, so kommen sie im Rahmen ihrer Wahlbefugnis der Drittelsquote gemäss Abs. 2 nach und setzen sich bzgl. der Übrigen zu Wählenden dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von Abs. 2 entspricht.</p> <p>⁴ In Verhandlungen zu Vereinbarungen setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass Vorschriften zu Strategie- und Aufsichtsorganen auch den Erfordernissen von Abs. 2 entsprechen.</p> <p>⁵ Die vorstehenden Absätze kommen auch bei Ersatzwahlen zur Anwendung.</p>	<p>§ 8 Öffentlich-rechtliche Anstalten und Unternehmen</p> <p>¹ Der Kanton strebt eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Strategie- und Aufsichtsgremien an, namentlich in Verwaltungsräten von öffentlichrechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen.</p> <p>² In Strategie- und Aufsichtsgremien, die vollumfänglich von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindestens je einem Drittel vertreten sind.</p> <p>³ Bestellen öffentliche Organe des Kantons ein Strategie- und Aufsichtsgremium nur teilweise, so kommen sie im Rahmen ihrer Wahlbefugnis der Drittelsquote gemäss Abs. 2 nach und setzen sich bzgl. der Übrigen zu Wählenden dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von Abs. 2 entspricht.</p> <p>⁴ In Verhandlungen zu Vereinbarungen setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass Vorschriften zu Strategie- und Aufsichtsgremien auch den Erfordernissen von Abs. 2 entsprechen.</p> <p>⁵ Die vorstehenden Absätze kommen auch bei Ersatzwahlen zur Anwendung.</p>

Der Begriff «Gremium» beschreibt die Tätigkeit eines Aufsichtsgremiums präziser, als der Begriff «Organ». In Abs. 1 wurde der Begriff «Geschlechter» belassen. In der Verbindung mit der Begriffsdefinition in § 2 wird so neu eine offenere Formulierung gewählt, die alle Menschen umfasst (auch Personen, die sich weder als «Frau» noch als «Mann» definieren). Bei der verbindlichen Quote in

Abs. 2 werden weiterhin die im Personenstandsregister vorhandenen Einträge «Frau» oder Mann» verwendet.

7.4.1.2 § 9 Privat- und gemischtwirtschaftliche Unternehmen

§ 9 Privat- und gemischtwirtschaftliche Unternehmen

¹ Wer den Kanton von Amtes wegen in einem Strategie- und Aufsichtsgremium eines privat- oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens vertritt, setzt sich dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von § 8 Abs. 1 und 2 entspricht.

Auch hier betreffen die Änderung insbesondere die Vereinheitlichung der Begriffe und eine Anpassung eines Verweises aufgrund der neuen Paragraphennummerierung. Zudem wird mit dem Verweis auf § 8 Abs. 1 auch festgehalten, dass eine diverse Besetzung bezüglich Geschlecht und sexueller Orientierung angestrebt wird. Zur Übersicht:

Alt	Neu
<p>§ 25[29]</p> <p>¹ Wer den Kanton von Amtes wegen in einem Strategie- und Aufsichtsorgan eines privat- oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens vertritt, setzt sich dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von § 24 Abs. 2 entspricht.</p>	<p>§ 9 Privat- und gemischtwirtschaftliche Unternehmen</p> <p>¹ Wer den Kanton von Amtes wegen in einem Strategie- und Aufsichtsgremium eines privat- oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens vertritt, setzt sich dafür ein, dass die Zusammensetzung des gesamten Gremiums den Erfordernissen von § 8 Abs. 1 und 2 entspricht.</p>

7.4.2 B. Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen

Das neue Kantonale Gleichstellungsgesetz enthält wie bisher (§§ 9–24 EG GIG), neu nummeriert in den §§ 10–21, die Bestimmungen zur Kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen in privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen.

Die Bestimmungen sind insofern anzupassen, als bei den zivilrechtlichen Verfahren auf vereinzelte Wiederholungen von Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) zu verzichten ist. Die ZPO enthält schweizweit einheitliche Bestimmungen zum Schlichtungsverfahren. Es dient der Klarheit, wenn nun im neuen Kantonalen Gleichstellungsgesetz integral auf diese ZPO-Regelungen verwiesen wird.

§§ 10-18 umfassen den Geltungsbereich, die Zuständigkeit und die Aufgaben sowie die Zusammensetzung der Schlichtungsstelle inklusive Wahl und Amtsdauer der Mitglieder und ihre Stellung.

§§ 20-21 regeln Besonderheiten des Verfahrens vor der Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen: Grundsätzlich ist das Verfahren für zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Streitigkeiten gleich. Auch der Verweis in § 20 Abs. 1 auf die Bestimmungen von Art. 202 ff. ZPO gilt analog für Verfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten. Es verbleiben die Spezialbestimmungen in § 21 zum Verfahren in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (die § 20–24 EG GIG enthielten Bestimmungen mit Wiederholungen der Art. 202 ff. ZPO, die wegfallen können).

Es wurde zudem wie im ganzen Gesetz auf alle Zwischentitel verzichtet, weil die Paragraphen neu einzeln betitelt werden.

7.4.2.1 § 10 Geltungsbereich

§ 10 Geltungsbereich

¹ Für Streitigkeiten im Arbeitsverhältnis, die das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung betreffen, kommt das Verfahren vor Kantonaler Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen zur Anwendung.

² Die Bestimmungen über die Kantonale Schlichtungsstelle gelten sowohl für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht wie auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse des Kantons und der Gemeinden.

³ Die besonderen Bestimmungen des eidgenössischen Gleichstellungsgesetzes für Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht betreffend Verfahren und Kündigungsschutz gelten im Kanton Basel-Stadt sinngemäss auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, soweit nicht das öffentliche Recht weitergehende Vorschriften zugunsten der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers vorsieht.

Dieser Paragraph umschreibt neu den Geltungsbereich des Verfahrens vor der kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen. Der aktuelle § 4 Abs. 1 EG GIG umfasst Diskriminierungsstreitigkeiten aufgrund des «Geschlechts». Neu gelangt das Verfahren bei Streitigkeiten im Arbeitsverhältnis betreffend «Geschlecht oder die sexuelle Orientierung» zur Anwendung. Dadurch soll dem weiteren Geltungsbereich des Gesetzes insgesamt (siehe § 2) Rechnung getragen werden.

Gemäss Praxis und juristischer Lehre gilt das eidgenössische Gleichstellungsgesetz (GIG) auch für Streitigkeiten betreffend dem erweiterten Geschlechterbegriff gemäss § 2 sowie der sexuellen Orientierung:

- Die Mehrheit der Lehre geht gestützt darauf davon aus, dass das eidgenössische GIG alle im Kantonalen Gleichstellungsgesetz aufgezählten Fälle von Geschlechterdiskriminierung betrifft (s. Vorbemerkungen).
- Auf der deutschschweizerischen Datenbank zum Gleichstellungsgesetz gibt es entsprechend 14 Fälle zu Geschlechtsidentität und sexueller Orientierung⁴³.

Diesem Verständnis des GIG folgend, ist das Verfahren vor der kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen auch im erweiterten Geltungsbereich des neuen § 10 ein Schlichtungsverfahren gemäss GIG resp. Art. 200 Abs. 2 ZPO.

Das Bundesgericht entschied in BGE 145 II 153 E. 4.5.1, dass eine direkte Anrufung des GIG wegen Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung ausser Betracht falle. Im selbigen Entscheid wird jedoch ausgeführt, dass eine solche Diskriminierung unter eine andere gesetzliche Bestimmung wie beispielsweise Art. 328 OR fallen könne. Auch in einem solchen Verfahren muss ein Schlichtungsverfahren durchgeführt werden. Aufgrund der kantonalen Regelungskompetenzen bezüglich Organisation der Schlichtungsbehörden steht es dem Kanton Basel-Stadt frei, die Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen auch in solchen Fällen als zuständige Schlichtungsstelle einzusetzen.

Mit ihrem erweiterten Auftrag erfüllt die kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen somit weiterhin die Funktion der Schlichtungsstelle für GIG-Streitigkeiten gemäss Art. 200 Abs. 2 ZPO. Sie wird zusätzlich aber auch bei Diskriminierungsstreitigkeiten als Schlichtungsstelle eingesetzt, welche, zumindest aktuell vom Bundesgericht nicht unter den Anwendungsbereich des Gleichstellungsgesetzes gezählt werden, sondern sich etwa auf Art. 328 OR oder Art. 28 ZGB stützen.

7.4.2.2 § 11 Zuständigkeit

⁴³ www.gleichstellungsgesetz.ch

§ 11 Zuständigkeit

¹ Als paritätische Schlichtungsbehörde gemäss Art. 200 Abs. 2 ZPO wird die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen eingesetzt.

² Diskriminierungsstreitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen, die das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung betreffen, müssen vor Einleitung eines Verwaltungsrekursverfahrens der Schlichtungsstelle unterbreitet werden; wird die Diskriminierung nur als Nebenpunkt geltend gemacht, ist die Anrufung der Schlichtungsstelle fakultativ.

³ Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen kann das Schlichtungsverfahren durchgeführt werden, sobald eine schriftliche Entscheidung der vorgesetzten Stelle zur geltend gemachten Diskriminierung vorliegt oder eine solche auf Verlangen nicht innert 30 Tagen erlassen wird.

Entsprechend den Erläuterungen zu § 10 wird die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle auf arbeitsrechtliche Streitigkeiten aufgrund von Diskriminierungen bezüglich Geschlecht oder sexueller Orientierung erweitert. Die Schlichtungsstelle ist damit nicht nur zuständig für Verfahren, welche Diskriminierungen gemäss GIG betreffen, sondern auch für Diskriminierungsstreitigkeiten, welche vom Bundesgericht unter Art. 328 OR oder Art. 28 ZGB abgehandelt werden. In letzteren Fällen ist die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen nicht als Schlichtungsbehörde gemäss Art. 200 Abs. 2 ZPO tätig, sondern als «ordentliche» Schlichtungsbehörde gemäss Art. 197 ff. ZPO.

Im Übrigen übernimmt § 11 des neuen Gesetzes den Inhalt der bisherigen §§ 3-4 EG GIG und gibt ihn wörtlich wieder.

7.4.2.3 § 12 Aufgaben

§ 12 Aufgaben

¹ In Diskriminierungsstreitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen berät die Schlichtungsstelle die Parteien und führt nach Möglichkeit einen Vergleich herbei.

² In zivilrechtlichen Streitigkeiten richten sich die Aufgaben der Schlichtungsstelle nach der ZPO.

³ Die Parteien können die Schlichtungsstelle als Schiedsgericht einsetzen.

⁴ Im Übrigen erfüllt die Schlichtungsstelle die ihr weiter durch Gesetz und Verordnung zugewiesenen Aufgaben.

Die Aufgaben der Schlichtungsstellen bleiben unverändert. Der bisherige § 5 EG GIG wird unverändert in den neuen § 12 übernommen.

7.4.2.4 § 13 Zusammensetzung

§ 13 Zusammensetzung

¹ Die Schlichtungsstelle besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten sowie elf Mitgliedern und ist mindestens zur Hälfte mit Frauen besetzt.

² Die Organisationen der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden nehmen mit je vier Mitgliedern, die kantonale Verwaltung mit drei Mitgliedern in der Schlichtungsstelle Einsitz. In jeder Delegation sind jeweils Frauen und Männer vertreten.

³ Das Präsidium und das Vizepräsidium der Schlichtungsstelle haben Personen inne, die die Wählbarkeitsvoraussetzungen für Gerichtspräsidien gemäss dem Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 3. Juni 2015 erfüllen.

Die Zusammensetzung der Schlichtungsstelle wird den Bedürfnissen der Praxis angepasst. Die bisher in § 6 EG-GIG vorgesehene Unterscheidung zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern

wird abgeschafft, da sie bereits seit Jahren nicht mehr relevant ist. Die Besetzung ist zudem zahlenmässig unverändert bei jeweils vier Mitgliedern der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden bzw. drei Mitgliedern der Kantonalen Verwaltung. Die Mindest-Vorgabe in Abs. 1 wird beibehalten. Sie bezieht sich auf die Zusammensetzung der Schlichtungsstelle als Gesamtes und nicht auf die Zusammensetzung einer einzelnen Kammer.

7.4.2.5 § 14 Wahl der Mitglieder

§ 14 Wahl der Mitglieder

¹ Die Mitglieder der Schlichtungsstelle werden vom Regierungsrat auf Vorschlag der vertretenen Organisationen gewählt.

² Vor der Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten, der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten hört der Regierungsrat das zuständige Departement an.

Das Wahlverfahren der Mitglieder bleibt unverändert (§ 7 EG GIG), jedoch wird neu auf die Unterscheidung zwischen ordentlichen und Ersatzmitgliedern verzichtet.

7.4.2.6 § 15 Ernennung der Schreiberinnen und Schreiber

§ 15 Ernennung der Schreiberinnen und Schreiber

¹ Der Regierungsrat ernennt eine Schreiberin oder einen Schreiber für die Verhandlungen der Schlichtungsstelle.

² Bei Bedarf werden ausserordentliche Schreiberinnen oder Schreiber mit Zustimmung des zuständigen Departements von der Schlichtungsstelle ernannt.

Die Ernennung der Schreiberinnen und Schreiber bleibt unverändert geregelt (vgl. § 8 EG GIG).

7.4.2.7 § 16 Amtsdauer

§ 16 Amtsdauer

¹ Die Amtsdauer der Mitglieder der Schlichtungsstelle sowie der Schreiberinnen und Schreiber beträgt vier Jahre.

Die Amtsdauer bleibt unverändert geregelt (vgl. § 9 EG GIG).

7.4.2.8 § 17 Aufsicht

§ 17 Aufsicht

¹ Die Schlichtungsstelle untersteht administrativ und disziplinarisch der Aufsicht des zuständigen Departements.

² In ihrer rechtsprechenden und schlichtenden Tätigkeit ist die Schlichtungsstelle unabhängig.

Die Schlichtungsstelle untersteht unverändert der administrativen Aufsicht des zuständigen Departements. Sie ist in rechtsprechenden und schlichtenden Tätigkeiten unabhängig (§ 10 EG GIG).

7.4.2.9 § 18 Kosten und Entschädigung

§ 18 Kostentragung

¹ Die Kosten der Schlichtungsstelle inklusive der Entschädigung der Mitglieder, der Schreiberinnen und Schreiber und der Kanzlei trägt der Kanton.

Die Kosten der Schlichtungsstelle inklusive der Entschädigungen der Mitglieder und Schreiberinnen und Schreiber geht unverändert zulasten des Kantons (§ 11 EG GIG).

7.4.2.10 § 19 Stellung in Verwaltungs- und Zivilverfahren

§ 19 Stellung in Verwaltungs- und Zivilverfahren

¹ Die Mitglieder sowie die Schreiberinnen und Schreiber der Schlichtungsstelle dürfen in einem späteren Verwaltungsprozess über die vor der Schlichtungsstelle verhandelten Rechtsstreitigkeiten nicht als Zeuginnen oder Zeugen oder Auskunftspersonen auftreten.

Die Stellung der Mitglieder sowie der Schreiberinnen und Schreiber der Schlichtungsstelle in späteren Verwaltungs- und Zivilverfahren bleibt im Vergleich zum bisherigen § 12 EG GIG unverändert.

7.4.2.11 § 20 Verfahren

§ 20 Verfahren

¹ Für zivilrechtliche Streitigkeiten gelten die Art. 202 ff. ZPO. Diese Bestimmungen gelten analog auch für Verfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten.² Die Präsidentin oder der Präsident instruiert das Verfahren, führt die notwendigen Sachverhaltserhebungen durch, beruft die Sitzungen ein und leitet das Verfahren.

³ Vor Einberufung der Schlichtungsstelle kann die Präsidentin oder der Präsident den Parteien Vergleichsvorschläge unterbreiten.

⁴ Die Schlichtungsstelle tagt als Dreierkammer.

§ 20 entspricht weitgehend dem bisherigen § 13 EG GIG. Zentral ist, dass sich das Verfahren in zivilrechtlichen Streitigkeiten nach der ZPO (Art. 202 ff.) richtet, wenn das GIG keine Spezialregelungen enthält. Zudem schreibt Abs. 1 neu ausdrücklich fest, dass die ZPO-Bestimmungen zum Schlichtungsverfahren analog für Verfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten gelten. Damit können nachfolgend zahlreiche unnötige Wiederholungen von Vorschriften der ZPO in diesem Gesetz gestrichen werden (vgl. bisherige §§ 13-24 EG GIG). Notwendig ist die explizite Regelung von Spezialbestimmungen für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten lediglich dort, wo diese in der ZPO nicht enthalten sind oder von ihr abweichen (siehe nachfolgend).

7.4.2.12 § 21 Spezialbestimmungen zum Verfahren in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen

§ 21 Spezialbestimmungen zum Verfahren in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen

¹ Wer einer Vorladung der Schlichtungsstelle ohne triftige Gründe keine Folge leistet und sich nicht vertreten lässt, kann mit einer Ordnungsbusse bis zu CHF 500 bestraft werden.

² Wird der Vergleichsvorschlag abgelehnt und liegt noch keine anfechtbare Verfügung vor, so hat die vor der Schlichtungsstelle vertretene Behörde gleichzeitig mit der Ablehnung des Vergleichs oder unverzüglich nach Kenntnisnahme der Ablehnung durch die Gegenpartei eine solche zu erlassen.

³ Wird das Schlichtungsverfahren nach Vorliegen einer anfechtbaren Verfügung innert Rechtsmittelfrist anhängig gemacht und kommt kein Vergleich zustande, so beginnt der Lauf der Rechtsmittelfrist neu.

Mit dem in § 20 Abs. 1 neu geregelten allgemeinen Verweis auf die analoge Anwendung der ZPO für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten verbleibt kaum eine Notwendigkeit von Spezialbestimmungen. Notwendig ist eine Rechtsgrundlage für die Bussenandrohung bei Nichtbefolgen der Vorladung (Abs. 1). Dies entspricht der bisherigen Regelung in § 18 Abs. 1 EG GIG. Aus dem geltenden

Recht übernommen werden zudem Regelungen zum Vergleichsvorschlag und zum Lauf der Rechtsmittelfrist (inhaltlich unverändert zum aktuellen § 16 Abs. 3 und 4 EG GIG).

7.4.2.13 § 22 Datenerhebung

§ 22 Datenerhebung

¹ Die Schlichtungsstelle informiert die Departementsleitung jährlich in anonymisierter Form über die geführten Verfahren.

Eine neue Bestimmung zur jährlichen Meldung der anonymisierten Entscheide an die Leitung des zuständigen Departements soll die Datenerhebung erleichtern⁴⁴.

8. Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts

8.1 Aufhebung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz von Frau und Mann (EG GIG), SG 140.100

Der Entwurf beinhaltet eine Totalrevision des rund fünfundzwanzig Jahre alten Gesetzes (1996). Die Revision beinhaltet ein Gesetz mit neuem Erlassdatum, neuen Inhalten, neuem Titel, neuer Struktur und neuer Paragraphennummerierung. Das bisherige Gesetz ist daher aufzuheben und durch das neue, totalrevidierte Kantonale Gleichstellungsgesetz zu ersetzen.

8.2 Änderung anderer Erlasse

8.2.1 Personalgesetz, SG 162.100

Aufgrund des neuen Gesetzstitels muss § 16 Abs. 4 Personalgesetz wie folgt geändert werden:

§ 16, Abs. 4 (alt)	§ 16, Abs. 4 (geändert)
[...] ⁴ Für Beschwerden, die Diskriminierungsstreitigkeiten im Sinne des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann betreffen, sind die Bestimmungen des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann anwendbar.	[...] ⁴ Für Beschwerden, die Diskriminierungsstreitigkeiten im Sinne des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann betreffen, sind die Bestimmungen des Kantonales Gleichstellungsgesetzes zu Geschlecht und sexueller Orientierung anwendbar.

8.2.2 Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG), SG 154.100

Das GOG regelt die Organisation der Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen und verweist darin auf die Bestimmungen zum Schlichtungsverfahren. Aufgrund des neuen Gesetzstitels muss folgende Änderung vorgenommen werden:

§ 6, Abs. 1 (alt)	§ 6, Abs. 1 (geändert)
¹ Es bestehen die Schlichtungsbehörden des Zivilgerichts, des Appellationsgerichts und als	¹ Es bestehen die Schlichtungsbehörden des Zivilgerichts, des Appellationsgerichts und als

⁴⁴ Gemäss der Empfehlung der Analyse der kantonalen Rechtsprechung nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (2004-2015), S. 35. Link: https://www.gleichstellungsgesetz.ch/pdf/Analyse_GIG_2017_de.pdf.

paritätische Schlichtungsbehörden (Art. 200, 201 Zivilprozessordnung [ZPO] vom 19. Dezember 2008) die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten sowie die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen; für die paritätischen Schlichtungsbehörden gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten (Schlichtungsstellengesetz) vom 8. Februar 1995 sowie des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG) vom 26. Juni 1996. [...]	paritätische Schlichtungsbehörden (Art. 200, 201 Zivilprozessordnung [ZPO] vom 19. Dezember 2008) die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten sowie die Kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen; für die paritätischen Schlichtungsbehörden gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten (Schlichtungsstellengesetz) vom 8. Februar 1995 sowie des Kantonalen Gleichstellungsgesetzes zu Geschlecht und sexueller Orientierung vom ? . [...]
---	--

9. Finanzielle Auswirkungen

9.1 Schrittweiser Aufbau (2022 – 2024)

Vorgesehen ist ein schrittweiser Aufbau des erweiterten Fachbereichs. Dabei soll die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern als bereits bestehende Fachstelle entsprechende Kompetenzen aufbauen sowie Synergien zu bestehenden Aufgaben nutzen. Ebenso gilt es aber auch, das vielfältige Fachwissen und die Erfahrungen von Dritten zu diesem komplexen und vielschichtigen Thema zu nutzen (siehe dazu auch Ziffer 6.1.3).

9.2 Vorgehen

Der Regierungsrat hat die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern unter besonderer Beachtung von Ziffer 6.1.3 bereits mit der Konzepterarbeitung des erweiterten Fachbereichs bis Ende Dezember 2021 beauftragt. Dieses Konzept wird deshalb mit Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzgebung vorliegen, sodann pilotweise umgesetzt, evaluiert und im 2025 regelüberführt werden.

9.3 Kosten

Die Kosten für die Pilotzeit 2022 - 2024 werden im Rahmen der Konzepterarbeitung ermittelt und nach Genehmigung des Konzepts separat beantragt. Die Kosten ab 2025 werden nach der Evaluation der Pilotphase beurteilt. Da die erfolgreiche Umsetzung des schrittweisen Aufbaus und die Regelüberführung personelle Konstanz und Kontinuität bedingen, wird ab 2022 (Beginn mit Inkrafttreten der vorliegend beantragten Gesetzgebung) von wiederkehrenden Kosten in der Höhe von rund 83'000 Franken jährlich für 50 Stellenprozente ausgegangen. Die Konzeptarbeiten erfolgen durch die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen des bestehenden Budgets.

10. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Diese Gesetzesrevision schafft eine wichtige Grundlage, um Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht oder sexueller Orientierung zu bekämpfen und die Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu fördern. Dabei richtet sich das Gesetz primär an den Kanton, die Gemeinden und die Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben.

Eine Regulierungsfolgenabschätzung ist nur durchzuführen, wenn eine Betroffenheit der Wirtschaft vorliegt, was gemäss RFA-Vortest im vorliegenden Fall nicht gegeben ist.

11. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfes.

1. Der Entwurf zu einem Kantonalen Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz) wird genehmigt.
2. Der Anzug Nora Bertschi und Konsorten betreffend die Gleichstellung von Menschen unabhängig ihrer sexuellen Orientierung (17.5022) wird abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Kantonales Gleichstellungsgesetz zu Geschlecht und sexueller Orientierung (Kantonales Gleichstellungsgesetz, KGIG) - Erlassentwurf