



Projektauftrag Stadtpräsidentin und Vorsteherin Sicherheitsdepartement

Massnahmen gegen sexuelle und sexistische Belästigungen im öffentlichen Raum und im Nachtleben

1. Zweck des Auftrags

Im 2019 erarbeitet die Fachstelle für Gleichstellung in Zusammenarbeit mit den Kontaktpersonen in den neun städtischen Departementen den Gleichstellungsplan für die Jahre 2019 – 2022. Mit Stadtratsbeschluss vom Mai 2019 (STRB Nr. 425/2019) wurde die Fachstelle mit der Steuerung des Prozesses und der Entwicklung von Massnahmenplänen für die Departemente beauftragt. Im Bericht der Fachstelle (Beilage 1 STRB Nr. 425/2019) wird das Thema sexistische und sexuelle Belästigungen im öffentlichen Raum als ein Handlungsfeld für den nächsten Gleichstellungsplan festgelegt.

Dieser Projektauftrag legt die Zielsetzung des Projekts fest und regelt Verantwortlichkeiten und Aufgaben der Projektbeteiligten.

2. Ausgangslage

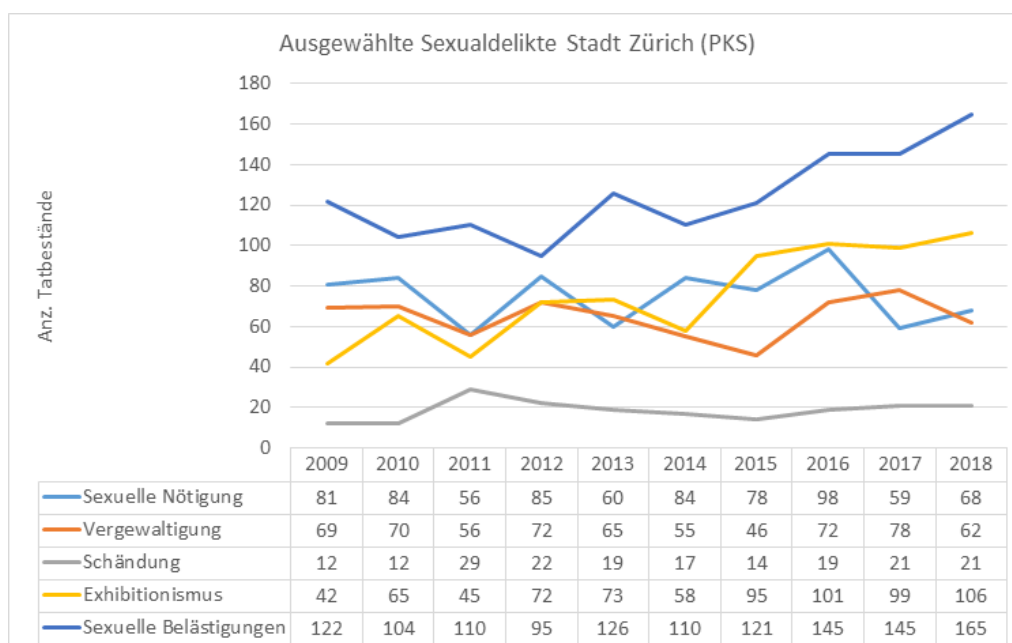
Der öffentliche Raum als potentieller «Angstraum für Frauen» war bis Mitte der 1990er-Jahre ein Thema, das zunehmend Aufmerksamkeit bekam. Die Forderungen nach mehr Sicherheit zielten vor allem auf die Gestaltung des öffentlichen Raums und auf die Stellung der Frauen im Bereich der Planung ab. Dunkle, unübersichtliche Wege und Plätze wurden heller und übersichtlicher gestaltet, es entstanden Frauenparkplätze in Parkhäusern und Frauen wurden vermehrt in Planungsprozesse einbezogen. Selbstverteidigungskurse für Mädchen und Frauen erlebten einen Aufschwung und erhielten öffentliche Förderung.

Ab Mitte der 1990er Jahre begann sich der Fokus verstärkt auf die Gewalt im sozialen Nahraum zu richten, das eigene Zuhause als der gefährlichste Raum für Frauen löste den öffentlichen Raum als potentiellen Angstraum ab. Seit einigen Jahren richtet sich die Aufmerksamkeit wieder vermehrt auch auf den öffentlichen Raum als «Tatort». Thematisiert werden Be-

lästigungen und Übergriffe an Frauen – sei es an Grossveranstaltungen wie der Street Parade¹, an Tramhaltestellen² oder im Nachtleben³. Der Hashtag MeToo hat dazu beigetragen, dass Frauen vermehrt über ihre Erfahrungen sprechen und dass die Medien ausführlich darüber berichten. Das Thema wurde auch von der Politik aufgenommen, in nationalen, kantonalen und kommunalen Parlamenten wurden mehrere Vorstösse dazu eingereicht.⁴ Jüngste Beispiele aus der Stadt Zürich zeigen, dass nicht nur das Geschlecht, sondern auch die sexuelle Orientierung und/oder Geschlechtsidentität Auslöser für Belästigungen und Übergriffe sind: Die Attacke gegen einen Regenbogen-Stand in der Stadt Zürich am Internationalen Tag gegen Homophobie und Transphobie (IDAHOT) sowie mehrere homophobe Übergriffe in den letzten Wochen. Nicht zuletzt machte auch der Frauen*streik vom 14. Juni 2019 deutlich, dass Belästigungen und Gewalt im öffentlichen Raum ein Thema sind. Mit dem Slogan Lohn, Zeit, Respekt forderten in der Stadt Zürich rund 160'000 heterosexuelle und queere Frauen sowie solidarische Männer mehr Respekt.

Datenlage

Eine Analyse der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zwischen 2009 und 2018 ergibt für die Stadt Zürich folgendes Bild:



Quelle: Stadtpolizei Zürich

¹ Street Parade wird zur Grapsch-Parade, 14.8.2018.

² Zwei Frauen im Zürcher Kreis 4 sexuell belästigt, NZZ 1.10.2018.

³ Nirgends sicher, NZZ 14.8.2018.

⁴ [Interpellation Reynard](#), 16.3.17

Gemäss dieser Grafik haben die sexuellen Belästigungen trendmässig zugenommen. Dies kann jedoch auch durch ein verändertes Anzeigeverhalten begründet sein. Zu Belästigungen und Übergriffen mit homo- und transfeindlichem Charakter liegen keine Zahlen vor, da diese nicht speziell erfasst werden. Im Mai 2019 wurde ein Postulat eingereicht, das eine entsprechende Datenerfassung fordert ⁵.

Untersuchungen im Dunkelfeld verweisen auf deutlich höhere Betroffenheitsraten. So hat eine im Auftrag der Stadt Lausanne von EPFL (ETH Lausanne) durchgeführte Studie ergeben, dass 72 Prozent der befragten Frauen zwischen 16 und 25 Jahren im Verlauf des vorangehenden Jahres in Lausanne belästigt wurden.

Eine gesamtschweizerisch repräsentative Studie zur Verbreitung von sexistischen und sexuellen Belästigungen existiert bisher nicht. Eine wichtige Grundlage stellt jedoch eine im Auftrag von Amnesty International von gfs Bern in diesem Frühjahr durchgeführte Studie dar ⁶. Befragt wurden insgesamt 4'495 Frauen ab 16 Jahren. Die Studie verweist auf eine hohe Dunkelziffer im Vergleich zu strafrechtlich verfolgten Delikten, insbesondere bei den Vergewaltigungen. Von allen befragten Frauen haben zwölf Prozent Geschlechtsverkehr gegen den eigenen Willen erlebt. Ein grosser Anteil der Befragten berichtete über unterschiedlichste Formen von sexuellen Belästigungen. Am häufigsten kommen Belästigungen in Form unerwünschter Berührungen, Umarmungen oder Küssen vor. 59 Prozent der Frauen haben solche Erfahrungen gemacht. Viele wurden zudem mit sexuell suggestiven Kommentaren und Witzen (56%), mit einschüchterndem Anstarren (54%), unangenehmen Avancen (50%) oder aufdringlichen Kommentaren über den eigenen Körper (50%) konfrontiert. Die Autorinnen der Studie stellen fest, dass sexuelle Belästigungen zu einem grossen Teil im öffentlichen Raum vorkommt. Mehr als die Hälfte der Frauen, die eine kritische Situation erlebt hat, wurde auf der Strasse bedrängt (56%), weitere 46 Prozent im öffentlichen Verkehr oder in Bars und Clubs (42%).

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

Internationale Verpflichtungen

Die Nutzung des öffentlichen Raums ist eine Grundvoraussetzung für die Ausübung verschiedener Freiheiten, die in der Bundesverfassung und in den von der Schweiz ratifizierten internationalen menschenrechtlichen Übereinkommen garantiert sind: Dazu zählen z.B. die

⁵ Gemeinderat der Stadt Zürich, [GR Nr. 2019/194. Das dem Sicherheitsdepartement zugewiesene Postulat wurde am 23. Oktober 2019 für dringlich erklärt und am 13. November 2019 überwiesen.](#)

⁶ gfs Bern, 2019: <https://cockpit.gfsbern.ch/de/cockpit/sexuelle-gewalt-in-der-schweiz/>

Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit oder die Bewegungsfreiheit. Der Staat hat diese Freiheiten ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu achten und vor Verletzungen durch Private zu schützen. Ferner sind die Behörden verpflichtet, die körperliche Integrität von Frauen und Mädchen mit geeigneten Massnahmen vor Belästigungen und Gewalt im öffentlichen Raum zu schützen. Dies kann z.B. durch den Erlass strafrechtlicher Bestimmungen und die Strafverfolgung, aber auch durch präventive Massnahmen geschehen. Die UNO-Frauenrechtskonvention (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau CEDAW) verpflichtet die Staaten ausserdem dazu, Vorurteilen und Rollenstereotypen entgegenzuwirken, die auf der Unterlegenheit des einen Geschlechts aufbauen.⁷

Mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, abgeschlossen in Istanbul im Mai 2011), die im April 2018 in der Schweiz in Kraft getreten ist, haben sich Bund, Kantone und Gemeinden verpflichtet, alle notwendigen Massnahmen im Bereich der Intervention und Prävention zu treffen, um Frauen umfassend vor Gewalt zu schützen. Die Konvention gilt ausdrücklich für alle Gewaltbetroffenen und ohne Diskriminierung aufgrund «des biologischen oder sozialen Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität, des Alters, des Gesundheitszustands, einer Behinderung, des Familienstands, des Migranten- oder Flüchtlingsstatus oder des sonstigen Status» (Art. 4). Die Istanbul-Konvention war auch Thema am 17. Kongress zur urbanen Gewalt, der am 26. September 2019 unter dem Titel «Gewalt: was können wir tun?» in Bern stattfand und von der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD organisiert wurde.

3. Zielsetzung

Der öffentliche Raum steht allen Bewohnerinnen und Bewohnern unabhängig von ihrem Geschlecht, der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität, der Hautfarbe, ob mit oder ohne Behinderung, gleichermassen zur Verfügung.

Mit dem Start eines departementsübergreifenden Projekts gegen sexuelle und sexistische Belästigungen im öffentlichen Raum und im Nachtleben setzt die Stadt Zürich ein klares Signal gegen Sexismus, Homo- und Transphobie und sexuelle Gewalt im öffentlichen Raum und im Nachtleben. Die Wahrnehmung der Thematik soll geschärft und Verhaltensweisen, die bisher als trivial und tolerierbar eingestuft werden, sollen sichtbar gemacht und hinterfragt werden. Im Fokus stehen strafrechtlich relevante Verhaltensweisen wie sexuelle Belästigung, Nötigung und Vergewaltigung, aber auch Verhaltensweisen, die sich im rechtlichen Graubereich abspielen. Letzteren soll nicht mit polizeilichen Massnahmen begegnet werden. Die Ziele und Massnahmen orientieren sich an den folgenden vier Schwerpunkten:

⁷ Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann: [CEDAW-Berichte und Empfehlungen](#)

1. Grundhaltung des Respekts
2. Bewegungsfreiheit und Sicherheit
3. Zivilcourage und Selbstwirksamkeit
4. Kompetenzförderung

Die Ziele sollen mit einem Bündel von ineinandergreifenden und sich ergänzenden Massnahmen erreicht werden. Dazu zählen Massnahmen im Bereich der Prävention, die sich an die UrheberInnen von Belästigungen, an die (potentiellen) Opfer sowie an das Umfeld richten, niederschwellige Meldemöglichkeiten, die kompetente Beratung und Begleitung von Opfern sowie ein eine sensibilisierte Strafverfolgung. Der Fokus soll nicht schwergewichtig auf Kampagnen gelegt werden, sondern auf Information und Kompetenzförderung. Dabei soll in einem ersten Schritt geprüft werden, welche Massnahmen sich an andern Orten bereits bewährten (insbesondere in den Städten Lausanne und Genf) und ob diese für Zürich adaptiert werden könnten. Die Massnahmen sollen sich an den Bedürfnissen der Betroffenen orientieren und nicht nur Mädchen und Frauen als Opfer thematisieren.

Wichtige Voraussetzungen für den Projekterfolg sind die gemeinsame Haltung, ein gemeinsames Problemverständnis, ein tragfähiges Netzwerk und die Nutzung von bereits bestehenden Strukturen und Angeboten. Mit diesen Voraussetzungen wird dafür gesorgt, dass die Stadt «mit einer Stimme spricht».

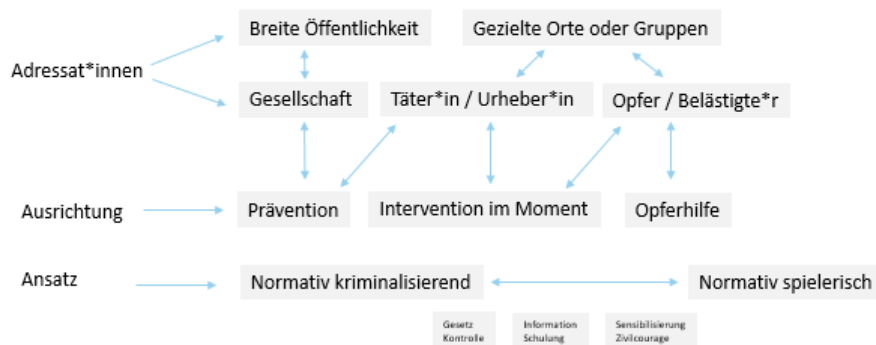
Nicht Bestandteil dieses Projekts sind sexuelle Belästigungen am Arbeitsplatz, sexistische Werbung im öffentlichen Raum, Belästigungen im Internet (z.B. Hate Speech) und häusliche Gewalt. Das Thema sexistische Werbung wird von der Fachstelle für Gleichstellung bereits bearbeitet. Die Leiterin der Fachstelle für Gleichstellung hat zudem Einsitz in der Schweizerischen Lauterkeitskommission. Das Thema Häusliche Gewalt wird polizeiintern von der Fachstelle Häusliche Gewalt bearbeitet. Im Rahmen des Gleichstellungsplans führen weitere Departemente und Dienstabteilungen Massnahmen durch.

4. Vorgehen

Recherche der Fachhochschule Luzern

Im 2018 hat die Fachhochschule Luzern im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung eine Recherche über Good Practice-Massnahmen zu Sicherheit im öffentlichen Raum (und gegen Belästigungen im öffentlichen Raum und im Nachtleben) durchgeführt. Die Recherche bezog sich auf Städte in der Schweiz und im europäischen Ausland. Daraus ging hervor, dass in vielen Städten (Lausanne, Genf, Freiburg, Sion, London, Berlin usw.) Aktivitäten durchgeführt werden oder in Planung sind. Diese reichen von Kampagnen in öffentlichen Verkehrsmitteln über gesetzliche Änderungen, Melde-Apps bis hin zu Schulungen für Polizei und Sicherheitspersonal. Bis jetzt liegen jedoch keine Evaluationsstudien vor, aus denen konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten wären. Erfolgversprechend scheinen jedoch Massnahmen zu sein, die bei verschiedenen Zielgruppen und auf verschiedenen Ebenen ansetzen, von normativ kriminalisierenden bis zu normativ spielerischen Ansätzen.

Strukturierung Massnahmen und Interventionen



Auftaktveranstaltung

Im Mai 2019 lud die Fachstelle für Gleichstellung über 40 Vertreterinnen und Vertreter von Beratungsstellen, Fachorganisationen, Jugendeinrichtungen, der Stadtverwaltung und weiteren interessierten Kreisen zu einem Informationsanlass mit anschliessendem World Café ein (> Auftaktveranstaltung). Die Thematik wurde von allen Teilnehmenden als sehr relevant beurteilt und von den verwaltungsexternen Kreisen wurde die Initiative der Stadt sehr begrüsst. Die eingebrachten Ideen und Lösungsansätze fliessen in die Projektentwicklung ein.

Zusammenarbeit Staatslabor

Das staatslabor⁸ unterstützt Staat und Öffentlichkeit dabei, mit innovativen Methoden und Technologien wirksame Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen zu entwickeln. Das Staatslabor ist auf die Fachstelle für Gleichstellung zugekommen mit dem Wunsch, beim Projekt «Sexuelle und sexistische Belästigungen im öffentlichen Raum und im Nachtleben» mitzudenken und im Austausch mit VertreterInnen der Zivilgesellschaft kreative Ideen und Lösungsansätze zu generieren. Dazu findet am 25. Januar 2020 der Workshop «Hey Baby...» statt, der in enger Zusammenarbeit mit dem Projektteam vorbereitet und durchgeführt wird.

Arbeitsgruppen

Nach der Erteilung des Projektauftrags ist geplant, drei Arbeitsgruppen (AG) einzusetzen, die eine Bestandesaufnahme vornehmen, Lücken eruieren und Massnahmenvorschläge ausarbeiten (AG 1: Information, Prävention, Bildung; AG 2: Grundlagen/Analyse; AG 3: Meldemöglichkeiten).

⁸ www.staatslabor.ch

5. Zeitrahmen

Die Entwicklung und Umsetzung des Projekts erfolgt im Rahmen des Gleichstellungsplans 2019–2022. Die Massnahmen für den Gleichstellungsplan wurden von den Departementen und Dienstabteilungen erarbeitet und Ende Jahr von den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern genehmigt. Eine Standortbestimmung und ein Zwischenbericht sind im Herbst 2020 vorgesehen, eine Gesamtauswertung erfolgt Ende 2022.

Mit der Delegation Stadtleben im öffentlichen Raum SiöR soll ein regelmässiger Austausch stattfinden. Es ist geplant, den Projektverlauf und die Projektarbeiten einmal jährlich in der SiöR vorzustellen. Damit dient die SiöR auch als Resonanzgruppe für das Projekt. Über die strategische Projektleitung (André Müller, SID) ist eine gute Anbindung an die SiöR sichergestellt.

6. Projektorganisation

Das Projekt tangiert in erster Linie die Aufgabenbereiche der Fachstelle für Gleichstellung und der Stadtpolizei. Die strategische Projektleitung wird deshalb von VertreterInnen des PRD und des SID wahrgenommen. Die politische Aufsicht liegt bei der Stadtpräsidentin (STP) und bei der Vorsteherin Sicherheitsdepartement (VSI). Eine Co-Projektleitung aus PRD und SID wird das Projekt operativ führen. Die weiteren Departemente, die Berührungspunkte zum Projekt aufweisen, arbeiten themenbezogen in den Arbeitsgruppen mit (SSD, SD, DIB). Für die breite Abstützung des Projekts resp. für die Umsetzung einzelner Massnahmen werden Kooperationen mit externen Akteurinnen und Akteuren gesucht, beispielsweise mit der Bar- & Clubkommission, Grossveranstaltern und Opferberatungsstellen.

Gremium	Mitglieder	Funktion / Aufgaben
Auftraggeberinnen	Stadtpräsidentin Vorsteherin Sicherheitsdepartement Stadtrat als Auftraggeber für den Gleichstellungsplan 2019-2022	Projektaufsicht
Steuergruppe	André Müller, SID Dayana Mordasini, SID Anja Derungs, PRD	Strategische Projektleitung. Genehmigt Start und Abschluss der Projektschritte, fällt strategische Entscheide im Projektverlauf. Verantwortlich für die Kommunikation mit städtischen Gremien (insbesondere SiöR) und Steuerung der externen Kommunikation (Medien).

Städtische Resonanzgruppe	Delegation SiöR	Regelmässige Berichterstattung einmal jährlich, kann als Resonanzgruppe eingesetzt werden.
Co-Projektleiterinnen	Rebecca Angelini, SID Martha Weingartner, PRD (ZFG)	Operative Projektleitung. Konzeption und Realisierung des Projekts. Erstellen Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Steuergruppe.
Leiterinnen Arbeitsgruppen	Rebecca Angelini, SID Elijah Strub, PRD (ZFG) Martha Weingartner (ZFG)	Planung und Leitung der Arbeitsgruppen-Sitzungen, Ergebnissicherung.
Arbeitsgruppen	VertreterInnen aus PRD, SID, SSD, SD, DIB (VBZ)	Erfassen IST-Zustand und definieren Lücken und Bedarf. Entwickeln Massnahmenvorschläge, überprüfen Machbarkeit, stellen Informationen zur Verfügung. Arbeiten mit an der Umsetzung von Massnahmen.
Relevante Akteurinnen und Akteure (verwaltungsintern und -extern)	Teilnehmerinnen und Teilnehmer Auftaktveranstaltung; Fachpersonen aus Wissenschaft und Praxis, Interessengruppen	Punktuelle Bezug, Austausch, Feedback. Kooperationen bei einzelnen Massnahmen.