

Recherche über Good Practice-Massnahmen zu Sicherheit im öffentlichen Raum (und gegen Belästigungen im öffentlichen Raum und im Nachtleben)

ZUSAMMENFASSUNG

August 2018

Katrin Hofer
Barbara Emmenegger
Barbara.emmenegger@hslu.ch

Im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich

1. Ausgangslage

Die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich setzt sich seit Jahren mit verschiedenen Formen von sexistischen und sexuellen Übergriffen und Belästigung auseinander und setzt auf verschiedene Massnahmen. Dazu gehören Beratungen und Vermittlungen, Weiterbildungen für diverse Zielgruppen, Präventions- und Kampagnenmaterialien, das Webportal belastigt.ch als niederschwelliges Erstberatungsangebot, Unterrichtsmaterialien u.a. auch mit Filmszenen zum Thema «Flirt, Anmache oder Übergriff».

Ausgehend von den Beispielen aus anderen Schweizer Städten stellt sich nun auch in der Stadt Zürich die Frage, ob bezüglich sexueller und sexistischer Belästigung im öffentlichen Raum und im Nachtleben weiterer Handlungsbedarf besteht. Ende 2018 endet der Strategie-Schwerpunkt «Nachtleben» der Stadt Zürich. Vor diesen Hintergrund gilt es zu prüfen, wo Handlungsmöglichkeiten seitens Stadt bezüglich sexueller und sexistischer Belästigung im öffentlichen Raum und im Nachtleben liegen könnten. Die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich ist in einem ersten Schritt interessiert an einer systematischen Übersicht über bestehende Massnahmen gegen sexistische Belästigung im öffentlichen Raum und im Nachtleben in Schweizer sowie in europäischen Städten und über Erkenntnisse zu deren Wirkungen und hat dem Institut für Soziokulturelle Entwicklung der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit einen Auftrag für einen entsprechenden Bericht erteilt.

2. Forschungsstand

Sexistische und sexuelle Belästigungen im öffentlichen Raum wird zwar in einer Vielzahl von Studien als Problem erkannt, es gibt aber im deutschsprachigen Raum wenig aktuelle Studien, welche sich explizit mit dieser Thematik auseinandersetzen. Gerade Studien aus der frühen geografischen Geschlechterforschung fokussieren auf «Angsträume» und rücken bestehende Gesellschaftsstrukturen nur zögerlich in den Fokus. Der Fokus liegt auf den binären Geschlechterrollen und definiert Frauen als «die» vulnerable Gruppe im öffentlichen Raum. Es wird zudem deutlich, dass sich sexistische und sexuelle Belästigungen nicht ausschliesslich auf das Nachtleben beschränken, sondern ein gesellschaftliches Problem darstellen, welches auch zu anderen Tageszeiten an unterschiedlichen Orten erlebt wird. Im englischsprachigen Raum gibt es mehr Studien, welche explizit das Thema sexistische und sexuelle Belästigungen im Nachtleben aufgreifen. Hier zeigt sich, dass Frauen durch verschiedene Strategien selbst aktiv dazu beitragen, dass sie sich sicher fühlen (können). Dies kann als weiterer Hinweis gedeutet werden, dass Belästigungen im Nachtleben als Problem erkannt werden müssen und dass sich einige Bevölkerungsgruppen nicht frei in Räumen bewegen können, welche grundsätzlich für alle zugänglich sein sollten. Eine zentrale Herausforderung in diesem Themenbereich ist, dass sich die relevanten Begriffe oft nur im Kontext erschliessen lassen und jeweils einen grossen Graubereich miteinschliessen.

3. Datenlage

Es gibt zu sexistischen und sexuellen Belästigungen im Nachtleben offensichtlich einen Mangel an Daten, welche eine differenzierte Analyse des Phänomens erlauben würden. Dennoch lässt die Zusammenstellung die Schlussfolgerung zu, dass es sich bei diesen Belästigungen um eine Bedrohung für gewisse Bevölkerungsgruppen handelt, dass es sich um ein Phänomen handelt, welches häufiger vorkommt als vermutet wird und dass Handlungsbedarf besteht. Die Umfrage in Lausanne bildet eine interessante Ausgangslage und kommt der hier untersuchten Fragestellung am nächsten.

Insbesondere der Fokus auf das Nachtleben wurde bisher in Studien fast gänzlich weggelassen. Sexistische und sexuelle Belästigungen scheinen dabei keine Eigenheit des Nachtlebens zu sein, scheinen sich aber in ihrer Form und dem Umgang damit von denjenigen am Tag zu unterscheiden. Aus den Interviews mit den Fachpersonen können Hinweise auf solche Unterschiede abgeleitet werden. So beispielsweise, dass belästigte Personen im Kontext des Nachtlebens direkter auf Belästigungen reagieren können oder dass im Nachtleben nicht selten aussenstehende Personen und Gruppen eingreifen würden, was tagsüber im öffentlichen Raum selten der Fall ist. Beispiele von Massnahmen aus Schweizer und europäischen Städten

4. Beispiele und Massnahmen

Die Beispiele zeigen, dass es in Schweizer und anderen europäischen Städten verschiedene Massnahmen gibt, um gegen sexistische und sexuelle Belästigungen im öffentlichen Raum vorzugehen. Wenige davon konzentrieren sich explizit auf das Nachtleben.

Obwohl es wegen fehlender Evaluationen schwierig ist, von erfolgreichen Massnahmen zu sprechen, können aus den im Bericht beschriebenen Massnahmen Gemeinsamkeiten abgeleitet werden, welche der Schlüssel zu *good practices* sein könnten:

- Den Massnahmen geht meist eine spezifische Datenerhebung, respektive Analyse voraus. Dies, um ein ortsspezifisches Verständnis zu erhalten und um daraus gezielte Massnahmen ableiten zu können. Die meisten Massnahmen bestehen aus mehreren Teilkomponenten, welche auf individueller, gesellschaftlicher und struktureller Ebene ansetzen.
- Die meisten Massnahmen zielen darauf ab, das Thema der Belästigungen sichtbar zu machen. Um Veränderungen herbeizuführen müssen Informationen zugänglich gemacht werden und sexistische und sexuelle Belästigungen als solche benannt werden. Sensibilisierungsansätze, welche die Anerkennung von sexistischen und sexuellen Belästigungen als gesamtgesellschaftliches Problem thematisieren, verweisen auf einen Kulturwandel, nicht nur bei den Urheber/innen und Opfern, sondern auch bei aussenstehenden Personen.

- Bei jeder umgesetzten Massnahme ist es wichtig, dass sie nicht nur implementiert wird, sondern dass die Öffentlichkeit auch weiss, dass sie implementiert wird. Dazu gehört das öffentliche Berichterstaten, ob eine Massnahme funktioniert oder nicht sowie eine plausible Begründung dazu.
- Es gibt verschiedene Meldestellen, welche sich mit der Thematik von Belästigungen im öffentlichen Raum beschäftigen. So werden bei der Polizei nur schwerwiegendere Fälle von sexueller Belästigung registriert. Es gilt daher auch zu prüfen, wo – wenn überhaupt – sexistische Belästigungen im niederschweligen Bereich gemeldet werden.
- Es gibt wenige Beispiele, welche nicht die belästigten Personen ins Zentrum stellen. Das Beispiel aus dem Lambeth Council in London «Know the Difference» scheint das einzige Fallbeispiel, welches sich ausschliesslich an die Urheber richtet.
- Das Beispiel *Project Guardian* aus England zeigt, dass Synergien zwischen Städten genutzt werden können und sollten. So wurde die Kampagne als *Project Empower* in der West Midlands Region übernommen.

5. Schlussfolgerungen

Der Bericht umfasst eine Zusammenstellung von Studien und Daten zu sexistischen Belästigungen im öffentlichen Raum im Nachtleben. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass wenig kontextspezifische Daten vorhanden sind und es in Bezug auf Massnahmen schwierig ist, *best practices* zu identifizieren. Trotz diesen Schwierigkeiten wird aus dem Bericht aber deutlich, dass Handlungsbedarf auf Forschungsebene wie auch auf der Ebene der Entwicklung, Implementierung und Evaluation konkreter Massnahmen besteht.

Kombination unterschiedlicher Massnahmen

Die Aufgabe, sexistische und sexuelle Belästigungen – insbesondere im öffentlichen Raum – als ein gesamtgesellschaftliches Phänomen zu erfassen und anzugehen ist komplex und erfordert verschiedene Zugänge. Die vorgestellten Massnahmen zeigen, dass Teilkomponenten auf verschiedenen Ebenen – auf der individuellen, gesellschaftlichen und strukturellen Ebene – ansetzen können. Zudem setzen Massnahmen zu verschiedenen Zeitpunkten an. So bauen einige Massnahmen auf Prävention auf, während andere beim Tatvorgang selbst ansetzen oder sich auf den Umgang mit sexistischen Belästigungen nach dem Vorfall konzentrieren. Hingewiesen wird von Fachpersonen auf die frühe Sensibilisierung von Rollenbildern und Machtverhältnissen im Kindergarten und der Schule, da Rollenbilder bereits in der frühen Kindheit prägend sind. Bereits bestehende Gefässe wie die Peacemaker-Projekte an Schulen können diese Themen und damit das Erlernen eines gendersensiblen Umgangs aufnehmen, ebenso tragen Projekte wie das Präventionsprogramm «Herzprung» oder die DVD „Flirt, Anmache oder Übergriff“ zur Sensibilisierung von Jugendlichen bei.

Bestehende Massnahmen zielen also auf Sensibilisierung, Schutz und auf den Umgang mit UrheberInnen und Opfern ab. Eine weitere zentrale Erkenntnis besteht darin, verschiedene Massnahmen zu kombinieren, um die grosse Spannweite der Formen von sexistischen und sexuellen Belästigungen berücksichtigen zu können. Erfolgversprechende Massnahmen gegen Belästigungen im öffentlichen Raum setzen also auf unterschiedlichen Ebenen an und sind als orchestrierte Aktionen entlang einer durchdachten Dramaturgie zu entwickeln. Ermöglicht wird damit, dass unterschiedliche Lebenswelten und Situationen einbezogen, angesprochen oder behandelt werden und dem komplexen Thema auf verschiedenen Ebenen begegnet wird.

Hürden im Meldeprozess

Im Meldeprozess bestehen einige Hürden für die Opfer von Belästigungen. Eine zentrale Herausforderung ist hier die Spannweite verschiedener Formen von Belästigungen – von niederschwellig bis zu schwerwiegenden Fällen von sexueller Belästigungen. Im Bereich der Meldungen ist es bekanntlich kaum gewinnbringend, nur auf strafrechtliche Verfolgung von Taten zu setzen, da nicht alle Taten strafrechtlich relevant sind. In Bezug auf das Meldeverhalten gilt es der Frage nachzugehen, wie Hürden abgebaut werden können und zu prüfen, ob spezifische Meldestellen für Belästigungen im niederschweligen Bereich eingerichtet respektive ausgebaut werden sollten.

Zusammenarbeit und Synergien

Ein Wissens- und Erfahrungsaustausch über die Anwendung und die Wirksamkeit von Ansätzen und Massnahmen unter den Städten erlaubt, Synergien gezielt nutzen zu können. Im vorliegenden Kontext sind die Erfahrungen, welche die Stadt Lausanne zurzeit mit ihren Programmen macht, sicherlich sehr erkenntnisreich für die Stadt Zürich. Eine Zusammenarbeit oder Kooperation mit Lausanne und weiteren Städten wäre sinnvoll. Eine Kooperation zwischen den Städten ermöglicht die Entwicklung überregionaler, kantonaler, respektive schweizweiter Kampagnen. Dies ist umso wichtiger, als der Handlungsbedarf von Kommunen (z.B. rechtliche Massnahmen, Massnahmen im Bildungsbereich) zum Teil eingeschränkt ist.

Mit dem vorliegenden Bericht zeigt sich, dass in der Stadt Zürich zurzeit wenige spezifische Massnahmen vorhanden sind, jedoch einige Angebote bestehen, welche sich indirekt der Thematik annehmen. Handlungsbedarf besteht auch darin, bestehende Angebote zu überprüfen und gegebenenfalls differenzierter auszugestalten, um dem Thema der sexistischen und sexuellen Belästigungen im öffentlichen Raum und im Nachtleben Rechnung zu tragen und auch auf dieser Ebene Synergien nutzen zu können.

Fehlende Forschungserkenntnisse und Grundlagen

Der Bericht verweist darauf, dass es neben den Kriminalstatistiken zu wenig Forschung und damit auch zu wenig differenzierte quantitative und qualitative Datenerhebungen, Datensätze und Erkenntnisse zu sexistischer und sexueller Belästigung im öffentlichen Raum und im Nachtleben gibt. Es bestehen zum Beispiel bis anhin wenig Forschungserkenntnisse darüber, wie Opfer mit (niederschweligen) Belästigungen umgehen, wo sie allenfalls Hilfe oder Rat suchen und welche Copingstrategien sie entwickeln. Auch wurde der Einbezug von Urhebern/Urheberinnen in den bisherigen Untersuchungen weitgehend vernachlässigt. Vernachlässigt werden auch Evaluationen von bestehenden Massnahmen. Entsprechende Auswertungen gibt es zurzeit nur sehr wenige, was zum einen die Identifikation von erfolgsversprechenden Massnahmen wie auch deren Legitimation erschwert. Zum anderen können sensible Evaluationen auch zur Stärkung der Arbeiten der Fachstellen wie auch zu Veränderungen respektive Vertrauensaufbau beim Meldeverhalten beitragen. Gerade bei diesem komplexen Thema der sexistischen und sexuellen Belästigung im öffentlichen Raum, ist es angezeigt, neue Erhebungs- und Evaluationsmethoden zu entwickeln. Diese Analysen und Erkenntnisse wären wichtige Grundlage für die Entwicklung und Ausarbeitung von guten Massnahmen im Bereich der Prävention, des Opferschutzes und der Betreuung sowie des Umgangs mit UrheberInnen.

Rolle der Städte

Der öffentliche Raum ist grundsätzlich eine *städtische* Raumordnung. Qualitätsmerkmale von öffentlichen Räumen sind unter anderem Nutzungsvielfalt und Nutzungsoffenheit, Zugänglichkeit und eine gelungene Balance zwischen Verunsicherung und sozialer Kontrolle, wie die Stadtsoziologen Häussermann, Siebel und Lämpfle 2008 festhalten. So sind Städte auch seit jeher Kristallisationspunkt und Impulsgeberin von und für gesellschaftliche Entwicklungen und sichtbare Orte gesellschaftlicher Umbrüche. Städte sind Orte und Räume der sozialen Vielfalt und Dichte, wo unterschiedliche Lebensstile und Milieus aufeinandertreffen und das Zusammenleben sowohl bereichern, als auch Konflikte zu Tage bringen.

Städte übernehmen deshalb in vielen gesellschaftlichen Entwicklungen wie auch im Umgang mit sexistischer und sexueller Belästigung im öffentlichen Raum eine Vorreiterrolle. Dies insbesondere auch deshalb, weil sich die rechtlichen Regelwerke in Bezug auf sexistische und sexuelle Belästigung im öffentlichen Raum nicht spezifisch an städtischen Situationen orientieren, sondern generell, für Stadt und Land, gültig und verbindlich sein müssen. Städte haben jedoch die Möglichkeiten, zum Beispiel mittels Beratungen, Fachstellen, Kampagnen und Sensibilisierung aktiv zu werden. Dabei können sie auch von ihren langjährigen Erfahrungen, die die entsprechenden Fachstellen im städtischen Kontext im Erarbeiten bereichsübergreifenden Lösungsansätzen gesammelt haben, profitieren. Gerade die Ergebnisse des vorliegenden Berichts weisen jedoch darauf hin, dass weitere Studien und Analysen hilfreich sind, um adäquate Kampagnen und Sensibilisierungsmassnahmen zu lancieren und die Arbeit der Fachstellen zu unterstützen.

Wohlbefinden im öffentlichen Raum und im Nachtleben ist ein spezifisches Merkmal von Lebensqualität der Städte. Im Rating um die Lebensqualität müssen sich Städte entsprechend mit sexistischer und sexueller Belästigung im öffentlichen Raum und im Nachtleben auseinandersetzen und Massnahmen entwickeln, die das Wohlbefinden aller - und insbesondere jedoch spezifisch vulnerabler - Personen im öffentlichen Raum und im Nachtleben stärken.