



Frauen im öffentlichen Raum

Gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums

Reto Locher

Bern, 31. Januar 2022

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern

Telefon +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

AUTORVERZEICHNIS

Reto Locher

Lic. iur., Rechtsanwalt, MA in Public Management & Policy, Projektleiter SKMR

Der Autor dankt Prof. Dr. iur. Judith Wytenbach, Ordinaria für Staats- und Völkerrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, Themenbereichsleiterin Geschlechterpolitik sowie Polizei und Justiz des SKMR, für die Durchsicht der Studie und die wertvollen Rückmeldungen.

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Frauen im öffentlichen Raum. Gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums, verfasst von Locher Reto, Bern 2022



Gesamte Studie



Ausschnitte

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	1
I. Einleitung, Ziel und Aufbau der Kurzstudie	4
1. Einleitung	4
2. Ziel und Untersuchungsgegenstand	5
3. Aufbau der Studie	5
II. Rechtliche Schutzmechanismen	6
1. Grund- und Menschenrechte und die Nutzung des öffentlichen Raums	6
1.1. Freiheit und Gleichheit	6
1.2. Verpflichtungen aus Grund- und Menschenrechten	7
2. Das Diskriminierungsverbot im Allgemeinen	8
2.1. Einleitung	8
2.2. Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbote	8
2.3. Direkte und indirekte Diskriminierung	9
2.4. Allgemeine Diskriminierungsverbote	10
3. Spezifischer Diskriminierungsschutz für Frauen	12
3.1. Übersicht über die internationalen Schutzmechanismen	12
3.2. Das CEDAW-Übereinkommen	13
3.3. Umsetzung des CEDAW-Übereinkommens in der Schweiz	16
3.4. Zwischenfazit	19
4. Ausgewählte Schutzmechanismen auf Gesetzesstufe	19
5. Zusammenfassung	21
III. Umsetzung in der Praxis	24
1. Einleitung	24
2. Erkenntnisse aus Forschung und Praxis	24
3. Massnahmen zum Schutz vor sexualisierter Gewalt und Belästigung in der Praxis	25
3.1. Prävention, Sensibilisierung und Ausbildung	26
3.2. Datenerhebung	29
3.3. Meldung sexualisierter Grenzüberschreitungen	30
3.4. Vernetzung	31
3.5. Gendergerechtes Planen und Bauen	31
4. Zusammenfassung	36
IV. Schlussfolgerungen	39
Literaturverzeichnis	42

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CEDAW	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
ETH	Eidgenössisch technische Hochschule
f.	folgende
ff.	fortfolgende
ibid.	ibidem
lit.	litera
N.	Nota
Nr.	Nummer
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR 220)
para.	paragraph
PolG	Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 8. Juni 1997 (BSG 551.1)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SG	Systematische Gesetzessammlung
sog.	sogenannte
SR	Systematische Rechtsammlung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 31. Dezember 1937 (SR 311.0)
u.a.	unter anderem
UNO	United Nations Organisation
UNO-Charta	Charta der Vereinten Nationen vom 26.06.1945 (SR 0.120)

UNO-Pakt I	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte (SR 0.103.1)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2)
v.a.	vor allem
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer

ZUSAMMENFASSUNG

Ziel, Untersuchungsgegenstand und Aufbau der Kurzstudie

Die Kurzstudie «Frauen im öffentlichen Raum: Rechtsschutz und Massnahmen zur gleichberechtigten und sicheren Nutzung» geht der Frage nach, an welche menschen- und grundrechtliche Vorgaben die Schweiz gebunden ist, wenn es um die gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums durch Frauen geht. Untersuchungsgegenstand der Kurzstudie ist der öffentliche Raum, d.h. «Räume mit einem öffentlichen Zweck und freier Zugänglichkeit».¹ Typische Beispiele sind öffentliche Strassen, Parks, Bahnhöfe und Wartebereiche von öffentlichen Verkehrsmitteln. Ebenfalls erfasst wird sexistische Werbung auf öffentlichen Grund. In einem ersten Teil werden die rechtlichen Rahmenbedingungen aufgezeigt und dargelegt, welche Verpflichtungen der Schweiz daraus erwachsen. In einem zweiten Teil wird anhand verschiedener Praxisbeispiele gezeigt, welche Massnahmen ergriffen werden, um diesen Verpflichtungen nachzukommen. Der dritte Teil enthält schliesslich die Schlussfolgerungen aus den gewonnenen Erkenntnissen.

Erkenntnisse der Kurzstudie

Rechtliche Schutzmechanismen

Die Nutzung des öffentlichen Raums ist eine Grundvoraussetzung für die Ausübung verschiedener bedeutender Freiheiten, die durch die Bundesverfassung (BV) und Menschenrechtsübereinkommen garantiert sind. In rechtlicher Hinsicht ist der Staat dazu verpflichtet, diese Freiheiten zu achten, sie vor Verletzungen durch staatliche oder private Akteure zu schützen und er hat dafür zu sorgen, dass sie in der Realität möglichst umfassend zur Geltung kommen (staatliche Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten). Diesem letzterwähnten Aspekt kommt bei der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums die grösste Bedeutung zu.

Im *internationalen Menschenrechtsschutz* gewähren die beiden UNO-Pakte sowie auf regionaler Ebene die EMRK allgemeinen Schutz vor Diskriminierungen. Einen spezifischen Diskriminierungsschutz für Frauen verankert das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen, das CEDAW-Übereinkommen. Neben allgemeinen Bestimmungen enthält es spezifische Normen, die Frauen den Zugang zum öffentlichen Raum sowie die diskriminierungsfreie und gleichberechtigte Teilhabe an Freizeitaktivitäten gewährleisten sollen. Weiter sind die Staaten dazu verpflichtet, Massnahmen zur Gewaltprävention zu ergreifen, was sich ebenfalls positiv auf den Zugang zum öffentlichen Raum auswirkt. Auf regionaler Ebene verpflichtet die Istanbul-Konvention die Staaten zur Ergreifung gesetzgeberischer und administrativer Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen. Die Konvention umfasst Massnahmen in den Bereichen Gewaltprävention, Opferschutz und Strafverfolgung.

Die *Bundesverfassung* und das CEDAW-Übereinkommen verpflichten die Schweiz zur Bekämpfung von Diskriminierung. Neben dem Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 BV sind zwei Bestimmungen zentral: Zum einen verpflichtet Art. 35 BV alle Staatsorgane und Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Verwirklichung der Grundrechte in rechtlicher und faktischer Hin-

¹ WYSSMANN, S. 43.

sicht. Gesetzgebende und rechtsanwendende Behörden haben sämtliche Rechtsnormen grundrechtskonform auszugestalten bzw. auszulegen und anzuwenden. Zum anderen enthält Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV einen umfassenden Auftrag zur Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in sämtlichen Lebensbereichen. Diese Bestimmung richtet sich ebenfalls an die Behörden aller Staatsebenen. Bund, Kantone und Gemeinden haben in ihren Kompetenzbereichen mit gesetzgeberischen und anderen Massnahmen zur faktischen Verwirklichung der Gleichstellung in der Lebensrealität beizutragen. Diese Verpflichtung beinhaltet auch entsprechende umfassende politische Strategien sowie Gender-Mainstreaming in sämtlichen Politikbereichen. Bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem CEDAW-Übereinkommen fällt auf, dass der CEDAW-Ausschuss bis anhin keine Empfehlungen zur Verbesserung der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums von Frauen an die Schweiz gerichtet hat. Aufgrund der in der Praxis offenkundig bestehenden Probleme kann dies ein Hinweis dafür sein, dass die Sensibilität für diese Thematik selbst beim Ausschuss noch zu wenig ausgeprägt ist.

Auf *Gesetzesstufe* können kantonale Polizeigesetze eine Rechtsgrundlage darstellen, um Frauen vor sexualisierter Gewalt und Belästigungen im öffentlichen Raum zu schützen. Ob eine polizeiliche Intervention im Einzelfall möglich ist, hängt jedoch von den jeweiligen Umständen und den verfügbaren Ressourcen der Polizei ab. Ein Verbot sexistischer Werbung im öffentlichen Raum ist derzeit lediglich in zwei Kantonen und einer Handvoll Gemeinden in Kraft. Ein solches könnte dazu beitragen, dass sich bestehende Geschlechterstereotypen und sexistische Rollenbilder nicht weiter verfestigen. Gegen geschlechterdiskriminierende kommerzielle Werbung kann bei der Schweizerischen Lauterkeitskommission Beschwerde geführt werden. Schliesslich gibt es verschiedene strafrechtliche Normen, die im Fall von sexualisierter Gewalt und Belästigung gegen Frauen im öffentlichen Raum angerufen werden können.

Ausgewählte Massnahmen aus der Praxis

Die exemplarisch analysierten Massnahmen der Städte Genf, Zürich und Wien sowie das in der Romandie entwickelte Meldetool «Eyes Up» zeigen insgesamt auf, dass für die Gewährleistung der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums idealerweise unterschiedliche Massnahmen auf verschiedenen Ebenen ergriffen werden müssen. Diese Massnahmen betreffen sowohl den Schutz von Frauen, aber auch von weiteren Personengruppen wie namentlich LGBTIQ*-Personen, von Rassismus betroffenen Menschen sowie Menschen mit Behinderungen, die ebenfalls von sexualisierter Gewalt und Belästigung betroffen sind. Folgende Massnahmen sind zentral:

Prävention, Sensibilisierung und Ausbildung tragen dazu bei, das Bewusstsein für die Thematik in der breiten Bevölkerung und bei Fachpersonen zu verbessern. Dies umfasst namentlich auch Hinweise auf Hilfsangebote, Beratung und rechtliche Handhabe gegen sexualisierte Übergriffe und Gewalt mittels Flyers, Online-Informationen und Sensibilisierungsaktivitäten bei öffentlichen Anlässen. Weitere Massnahmen sind die Förderung der Zivilcourage und Selbstverteidigungskurse von und für Frauen sowie die Aus- und Weiterbildung von mit der Thematik befassten Behördenmitgliedern. Zentral ist schliesslich die Sensibilisierung und der damit verbundene Abbau von stereotypen Rollenbildern, Geschlechterrollen, Vorurteilen und Klischees im Rahmen des Themas «Geschlechter und Gleichstellung» des Lehrplans 21.

Ein weiterer bedeutsamer Aspekt ist die *Datenerhebung*. Umfragen zu den Erfahrungen und zum Verhalten von Betroffenen oder Erhebungen zu den Auswirkungen von sexistischer Werbung im öffentlichen Raum können Hinweise auf bestehende Hindernisse und Probleme geben. Entspre-

chende Erkenntnisse sind eine zentrale Grundvoraussetzung, damit zielgerichtete und lösungsorientierte Massnahmen ergriffen werden können. In dieser Hinsicht und insbesondere auch mit Blick auf die Identifikation von Best Practices scheint noch ein bedeutendes Forschungspotential zu bestehen.

Meldetools wie die App «Eyes Up» in der Romandie ermöglichen Betroffenen oder Zeug*innen, ihre Erlebnisse anonym zu registrieren. Dies macht verschiedene Formen von sexualisierten Übergriffen und Gewalt sichtbar, trägt zur Sensibilisierung bei und soll die Behörden dazu veranlassen, Massnahmen gegen derartige Verhaltensweisen zu ergreifen. Schliesslich werden Betroffene auf der App auf Hilfsangebote hingewiesen.

Die *Vernetzung*, d.h. der Austausch und die Zusammenarbeit verschiedener mit sexualisierter Gewalt und Belästigungen befassten Akteuren, ist eine weitere wichtige Massnahme, die identifiziert werden konnte. Sie fördert den Wissensaustausch, die Identifikation von Best Practices und kann zur Nutzung von Synergien beitragen.

Alltags- und gendergerechtes Planen und Bauen trägt den Bedürfnissen sämtlicher Nutzer*innen des öffentlichen Raums Rechnung. Es zeichnet sich zum einen durch helle Räume, Übersichtlichkeit, einfache Orientierung, gute Zugänglichkeit und soziale Durchmischung öffentlicher Räume aus. Zum anderen sollen Frauen bei der Projektentwicklung und -umsetzung in Schlüsselpositionen mitbestimmen und sich in Beurteilungsgremien, Kommissionen und Projektorganisationen einbringen. Weiter kann gendergerechtes Planen und Bauen durch strukturelle Massnahmen gefördert werden. In der Stadt Wien gibt es bspw. eine beim Stadtbauamt angesiedelte Verwaltungseinheit, die sich mit alltags- und frauengerechtem Wohnbau sowie weiteren Themen befasst, die für eine nachhaltige Teilhabe von Frauen im öffentlichen Raum bedeutsam sind. Eine Reflexion über die Sichtbarkeit von Frauen im öffentlichen Raum kann zudem durch die Umbenennung von Strassen mit Namen von berühmten Frauen oder durch die Feminisierung von Strassenschildern erreicht werden.

Zusammenfassend ist somit ein *Strauss von Massnahmen auf individueller, gesellschaftlicher und struktureller Ebene* notwendig, um die bestehenden Probleme und Herausforderungen anzugehen. Nur mit diesem umfassenden Ansatz kann erreicht werden, dass die Rechtsansprüche von Frauen und weiteren von sexualisierter Gewalt und Belästigungen betroffenen Personengruppen auf eine gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums verwirklicht werden.

I. EINLEITUNG, ZIEL UND AUFBAU DER KURZSTUDIE

1. Einleitung

Eine ältere Frau im Park ist auf dem Weg zur Hausärztin, eine junge Frau fährt mit dem Bus zur Berufsschule, eine Gruppe Menschen joggt durch den Park, Frauen und Männer im Biergarten spielen Karten, junge Leute stehen auf der Strasse vor einer Bar und Tausende fiebern im Fussballstadion für ihr Team oder demonstrieren auf einem grossen Platz. Der öffentliche Raum ist ein Ort, wo Menschen ihren Bedürfnissen nachgehen: Beruf, Bildung, Demokratie, Freizeit, Gesundheit und vieles mehr findet im öffentlichen Raum statt. Die freie Nutzung dieses Raums setzt voraus, dass er für alle in gleicher Weise sicher zugänglich und nutzbar ist.

Wie verschiedene Untersuchungen zeigen, ist die Nutzung des öffentlichen Raums in der Praxis mit Unsicherheiten und Ängsten verbunden. Gemäss einer ETH-Jahresstudie zur Sicherheit fühlen sich «Männer im öffentlichen Raum überdurchschnittlich und signifikant sicherer als Frauen» (Männer: 88%, Frauen: 77%).² In einer Umfrage der Stadt Lausanne gaben 72 Prozent der befragten Frauen zwischen 16 und 25 Jahren an, innerhalb von 12 Monaten zumindest einmal auf der Strasse belästigt worden zu sein.³ Andere Umfragen ergeben ein ähnliches Resultat: Frauen sind regelmässigen und zahlreichen Belästigungen ausgesetzt und oft finden diese im öffentlichen Raum statt. Gemäss einer repräsentativen Umfrage des Forschungsinstituts GFS Bern wurde jede zweite Frau bereits in der Öffentlichkeit bedrängt.⁴ Frauen sind massiv häufiger von *sexualisierter Gewalt* im öffentlichen Raum betroffen als Männer. Was die *nicht sexualisierte* Gewalt angeht, sind Männer häufiger Opfer als Frauen.⁵ Allerdings sind vor allem junge Frauen inzwischen immer öfter auch mit solcher Gewalt konfrontiert. So haben die Fälle von Gewalt im öffentlichen Raum gegen Frauen im Alter von 15 bis 24 Jahren gemäss einer Statistik der SUVA zwischen 1995 und 2014 um 181 Prozent zugenommen.⁶ Nachdem im Sommer 2018 mehrere Männer fünf Frauen vor einem Nachtclub in der Altstadt von Genf spitalreif schlugen,⁷ haben Belästigungen und Gewalt gegen Frauen im öffentlichen Raum auch die Öffentlichkeit, die Behörden und die Medien stark beschäftigt.

² Siehe Center for Security Studies, ETH Zürich; Militärakademie an der ETH Zürich (MILAK), Sicherheit 2018, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, S. 82-83, abrufbar unter <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/SS2018.pdf> (besucht am 7.12.2021).

³ Der Bund, Übergriffe in den Nachtstunden, abrufbar unter <https://www.derbund.ch/schweiz/standard/uebergriffe-in-den-nachtstunden/story/25814700> (besucht am 7.12.2021).

⁴ Im öffentlichen Verkehr haben 46%, in Clubs und Bars 42% der befragten Frauen bereits Belästigungen erlebt. Siehe NZZ vom 21.5.2019, Wie und wo Frauen in der Schweiz sexuell belästigt werden: Eine erste repräsentative Umfrage zeigt das Ausmass des Problems, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/schweiz/sexuelle-belaestigung-erste-studie-zeigt-das-ausmass-des-problems-id.1483151?reduced=true> (besucht am 7.12.2021).

⁵ Gemäss einer langjährigen Statistik der SUVA weisen junge Männer mit Abstand das grösste Verletzungsrisiko durch Gewalt auf. Siehe, SUVA, Unfallstatistik UVG 2016, S. 67, abrufbar unter <https://www.suva.ch/de-CH/material/Dokumentationen/unfallstatistik-uvg-2016> (besucht am 7.12.2021). Allerdings können diese statistischen Angaben nicht zuletzt aus methodischen Gründen nur beschränkt die Realität wiedergeben. Ausserdem spielt das subjektive Sicherheitsempfinden eine entscheidende Rolle bei der Frage, ob und wie weit der öffentliche Raum für Frauen und Männer gleichermaßen und sicher zugänglich sowie nutzbar ist.

⁶ Ibid.

⁷ Tagesanzeiger, Genf nach Gewalt gegen Frauen im Schockzustand, abrufbar unter <https://www.tagesanzeiger.ch/panorama/vermishtes/genf-nach-gewalt-gegen-frauen-im-schockzustand/story/27976450> (besucht am 7.12.2021).

2. Ziel und Untersuchungsgegenstand

Nach unserem Kenntnisstand gibt es bis anhin keine systematische menschenrechtliche Analyse zur Frage, wozu die Schweiz aufgrund der menschen- und grundrechtlichen Vorgaben genau verpflichtet ist, damit die gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums für Frauen gewährleistet ist.

Die Kurzstudie wird diese Frage systematisch analysieren und in einem *ersten Teil* aufzeigen, welche Menschen- und Grundrechte tangiert sind, welche Verpflichtungen die Schweiz in diesem Zusammenhang eingegangen ist und unter welchen Umständen eine Diskriminierung vorliegt. In einem *zweiten Teil* wird anhand verschiedener ausgewählter Beispiele aufgezeigt, wie diese Vorgaben in der Praxis umgesetzt werden und welche Massnahmen zur Gewährleistung und Verbesserung der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums für Frauen bereits bestehen und sich bewährt haben. Diese Beispiele könnten anderen Behörden als bewährte Praktiken (good practises) zur Orientierung dienen. Der *dritte Teil* enthält Schlussfolgerungen der gewonnenen Erkenntnisse.

Untersuchungsgegenstand der Studie ist der öffentliche Raum, d.h. «Räume mit einem öffentlichen Zweck und freier Zugänglichkeit».⁸ Typische Beispiele dafür sind öffentliche Strassen, Parks, Bahnhöfe und Wartebereiche von öffentlichen Verkehrsmitteln (inkl. Bus- oder Tramhäuschen). Nicht umfasst sind hingegen bspw. Einkaufszentren, Bars, Clubs oder Restaurants (freie Zugänglichkeit, aber keine öffentliche Aufgabe) oder Gefängnisse (öffentliche Aufgabe, aber keine freie Zugänglichkeit).⁹ Ebenfalls nicht thematisiert werden sexistische oder sonst diskriminierende Äusserungen in Leserbriefen oder Social Media. Derartige Handlungen können zwar von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, sie geschehen jedoch nicht im öffentlichen Raum im physischen Sinn.¹⁰ Vom Untersuchungsgegenstand erfasst ist dagegen sexistische Werbung auf öffentlichem Grund.

3. Aufbau der Studie

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Nach der Einleitung sowie dem Ziel und Untersuchungsgegenstand folgen in Ziff. II Ausführungen zu den rechtlichen Schutzmechanismen. Diese beinhalten die Unterkapitel Grund- und Menschenrechte und die Nutzung des öffentlichen Raums (Ziff. 1), Allgemeine Bemerkungen zum Diskriminierungsverbot (Ziff. 2) sowie zum spezifischen Diskriminierungsschutz für Frauen (Ziff. 3) und schliesslich ausgewählte Schutzmechanismen auf Gesetzesstufe (Ziff. 4). Ziff. III widmet sich der Umsetzung in der Praxis. Nach einer Einleitung (Ziff. 1) und allgemeinen Erkenntnissen aus Forschung und Praxis (Ziff. 2) werden exemplarisch verschiedene Massnahmen zum Schutz vor sexualisierter Gewalt und Belästigungen in der Praxis erläutert (Ziff. 3). Ziff. IV enthält schliesslich Schlussfolgerungen der gewonnenen Erkenntnisse.

⁸ WYSSMANN, S. 43.

⁹ Ibid. Nicht erfasst werden dagegen die öffentlichen Verkehrsmittel selbst, da deren Einbezug den Untersuchungsgegenstand sprengen würde. An dieser Stelle jedoch der Hinweis, dass in öffentlichen Verkehrsmitteln eine erhöhte Schutzpflicht vor sexualisierter Belästigung und Gewalt besteht, sofern es sich bei der Betreiber*in um eine öffentlich-rechtliche Unternehmung handelt.

¹⁰ Ibid., S. 39f.

II. RECHTLICHE SCHUTZMECHANISMEN

1. Grund- und Menschenrechte und die Nutzung des öffentlichen Raums

1.1. Freiheit und Gleichheit

Die Nutzung des öffentlichen Raums ist eine Grundvoraussetzung für die Ausübung verschiedener Freiheiten, die in von der Schweiz ratifizierte internationale Menschenrechts-Übereinkommen und durch die Schweizerische Bundesverfassung garantiert sind. Dazu zählen beispielsweise:

- *die persönliche Freiheit*: Diese garantiert «die elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung bzw. die grundlegenden Aspekte menschlicher Existenz», insbesondere die körperliche und geistige Integrität sowie die Freiheit der Bewegung.¹¹
- *der Schutz der Privatsphäre*: Von Bedeutung sind im vorliegenden Kontext die Freiheit des Beziehungslebens und der Schutz der sozialen Integrität. Danach hat jeder Mensch das Recht, persönliche Beziehungen zu anderen Personen einzugehen und zu pflegen, diese jedoch auch abzulehnen und seine Privatsphäre zu wahren.¹² Der Staat hat somit insbesondere Massnahmen zu ergreifen, um Frauen vor sexualisierter Gewalt und Belästigungen durch Privatpersonen zu schützen und dafür zu sorgen, dass derartige Übergriffe geahndet werden.
- *die Kommunikationsgrundrechte*: Solche sind die Meinungs-, Informations-, Medien-, Versammlungs-, Vereinigungs- und die Kunstfreiheit. Diesen Grundrechten ist gemeinsam, dass sie «die Freiheit der Einzelnen in der Bildung, Äusserung, Verbreitung sowie im Empfang von Meinungen und die Freiheit der Verbreitung und des Empfangs von Informationen» schützen.¹³ Es muss bspw. gewährleistet sein, dass sich Frauen und Mädchen im öffentlichen Raum ihre Meinung bilden, diese äussern und sich versammeln können, ohne dass sie durch den Staat oder Private daran gehindert werden.
- *die politischen Rechte*: So das Stimm- und Wahlrecht sowie das Initiativ- und Referendumsrecht. In diesem Zusammenhang muss es der Staat bspw. dulden, dass politische Rechte auch auf öffentlichem Grund ausgeübt werden. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht ein bedingter «Anspruch auf Benutzung des öffentlichen Grundes für das Sammeln von Unterschriften für Volksbegehren».¹⁴
- *die Wirtschaftsfreiheit*: Diese umfasst gemäss Art. 27 Abs. 2 BV u.a. und die freie Ausübung einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit. In einem individualrechtlichen Sinn beinhaltet dies auch das Recht auf die bedingte Nutzung des öffentlichen Grundes bei Berufsgruppen, die darauf

¹¹ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, S. 145, Rz. 6 sowie TSCHENTSCHER, Basler Kommentar zu Art. 10 BV, N. 51ff.

¹² DIGGELMANN, Basler Kommentar zu Art. 13 BV, N. 11; sowie BELSER/WALDMANN, S. 76, Rz. 81.

¹³ KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, S. 213, Rz. 11; sowie zu den Funktionen der Kommunikationsgrundrechte RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, S. 293f., Rz. 1539ff.

¹⁴ TSCHANNEN, Basler Kommentar zu Art. 34, N. 22; sowie KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, S. 301 ff., Rz. 1, 11, mit Verweis auf BGE 135 I 302 E. 4..

angewiesen sind, bspw. Strassenkünstler*innen, Marktfahrer*innen oder Zirkusunternehmen.¹⁵ Für die freie Berufsausübung ist es aber auch wichtig, dass Frauen sicher und diskriminierungsfrei an ihren Arbeitsplatz und wieder nach Hause gelangen, wenn sie sich im öffentlichen Raum bewegen.

Der Staat muss gewährleisten, dass die verschiedenen Freiheiten diskriminierungsfrei ausgeübt werden können.

1.2. Verpflichtungen aus Grund- und Menschenrechten

Grund- und menschenrechtliche Garantien verpflichten den Staat einerseits dazu, gewisse Handlungen zu unterlassen (sog. negative Verpflichtungen), andererseits kann aus ihnen auch eine Handlungspflicht folgen (sog. positive Verpflichtungen). Dabei können drei Verpflichtungsarten unterschieden werden:¹⁶

- *Unterlassungspflichten*: Der Staat muss die Menschenrechte achten (sog. «duty to respect») und berechnete Personen haben gegenüber dem Staat einen entsprechenden Abwehranspruch.¹⁷ Daraus folgt, dass die Menschenrechtsgarantien den Staat bzw. alle ihm zurechenbaren Behörden dazu verpflichten, Verletzungen zu unterlassen.
- *Schutzpflichten*: Zusätzlich sind die Staaten verpflichtet, menschenrechtlich geschützte Rechtsgüter namentlich vor Übergriffen von Privaten zu schützen (sog. «duty to protect»). Betroffene Personen haben gegenüber dem Staat in diesem Bereich einen Schutzanspruch. Die entsprechenden Schutzpflichten des Staates entstehen allerdings nur dann, wenn «der Staat von der Beeinträchtigung weiss oder bei genügender Sorgfalt wissen könnte und faktisch und rechtlich die Möglichkeit hat, sie zu verhindern».¹⁸ Wenn es um die Abwehr einer drohenden Verletzung geht, haben die Schutzpflichten *präventiven* Charakter, wenn Opfer im Nachhinein unterstützt werden oder gegen Täter*innen vorgegangen werden soll, kommt ihnen ein *kurativer oder repressiver* Charakter zu. Dabei kann der Schutz unmittelbar und faktisch – etwa durch einen Polizeieinsatz oder durch vorsorgliche gerichtliche Massnahmen – oder durch die Gesetzgebung – z.B. durch den Erlass von Verbots- und Strafbestimmungen – geleistet werden.¹⁹
- *Gewährleistungspflichten*: Schliesslich sind die Staaten verpflichtet, Menschenrechte zu gewährleisten, «d.h. sicherzustellen, dass sie für die Berechtigten in möglichst umfassender Weise zur Realität werden».²⁰ Gegebenenfalls sind dafür umfassende gesetzgeberische oder administrative Massnahmen nötig, damit die rechtlichen, institutionellen und verfahrensmässigen Voraussetzungen geschaffen werden, um die Realisierung des Rechts sicher zu stellen (sog. «duty to ensure».²¹

¹⁵ UHLMANN, Basler Kommentar zu Art. 27 BV, N. 72ff.; sowie BELSER/WALDMANN, S. 215, Rz. 32.

¹⁶ Siehe etwa KÄLIN/KÜNZLI, S. 108, Rz. 3.68.

¹⁷ Ibid., Rz. 3.69.

¹⁸ Ibid., Rz. 3.70.

¹⁹ Ibid. Das Recht auf Schutz der körperlichen Integrität verpflichtet die Behörden etwa, 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.

²⁰ Ibid., Rz. 3.71.

²¹ Zuweilen muss die Gewährleistung eines individuellen Rechts durch die Ausrichtung direkter staatlicher Leistungen in der Form von Geld, Gütern (z.B. Nahrungsmitteln) oder Dienstleistungen (z.B. medizinischer Versorgung oder Grundschulunterricht) erfolgen und damit in die Realität umgesetzt werden (sog. «duty to fulfil»)

- Im Sinne einer *transversalen Verpflichtung* muss schliesslich auf all diesen Ebenen das Verbot der Diskriminierung aufgrund «der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt und ähnlicher Merkmale beachtet werden».²² Schränkt der Staat Freiheitsrechte ein (z.B. die Versammlungsfreiheit oder die Bewegungsfreiheit), müssen diese Massnahmen alle Menschen gleich behandeln. Einschränkende Massnahmen sind diskriminierend, wenn sie Personen aufgrund solcher aufgezählten Merkmale benachteiligen, ohne dass es für die Ungleichbehandlung wichtige sachliche Gründe gibt. Zudem wäre es auch unzulässig, diesen Personen nur aufgrund eines verpönten Merkmals keinen Schutz zu gewähren oder Leistungen zu verweigern, welche ihnen aus den Menschenrechten grundsätzlich zustehen.²³

Schliesslich stellt sich die Frage, wie weit Individuen ihre Ansprüche im Einzelfall vor Gericht durchsetzen können (sog. Justiziabilität). Dabei zeigt die Praxis menschenrechtlicher Überwachungsorgane, dass Unterlassungs- und Schutzpflichten sowie das Diskriminierungsverbot ohne weiteres gerichtlich durchsetzbar sind. Bei den Leistungs- bzw. Gewährleistungspflichten hängt die Justiziabilität dagegen von der konkreten Garantie ab und kann somit nicht pauschal bejaht werden. Gestützt auf das Verbot der Geschlechterdiskriminierung kann bspw. ein Anspruch darauf abgeleitet werden, dass der Staat Massnahmen zur Gleichstellung trifft. Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung dieser Massnahmen kommt dem Staat jedoch ein Ermessensspielraum zu.²⁴

2. Das Diskriminierungsverbot im Allgemeinen

2.1. Einleitung²⁵

Dem Grundgedanken der Gleichheit aller Menschen und dem daraus abgeleiteten Schutz vor Diskriminierung – etwa aufgrund der Herkunft, der Hautfarbe oder des Geschlechts – kommt im internationalen Recht seit der Gründung der UNO eine zentrale, herausragende Stellung zu und ist eines der Hauptziele der Vereinten Nationen. Dies wird auf globaler Ebene bereits in der UNO-Charta²⁶ ersichtlich, in der sich die Vereinten Nationen u.a. zum Ziel gesetzt haben, «[...] die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen».²⁷

2.2. Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbote

Das Gebot der Rechtsgleichheit bildet den Ausgangspunkt des Diskriminierungsverbotes und gleichzeitig auch den Kern der Nichtdiskriminierung: Menschen sollen «ungeachtet ihrer Merkmale

(ibid.). Dieser Aspekt steht aber im vorliegenden Kontext nicht im Vordergrund, weshalb an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen wird.

²² Ibid., Rz. 3.73.

²³ Ibid.

²⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 34, Rz. 14, 16.

²⁵ Siehe dazu SKMR, Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, Teilstudie 1: Grundsätze des Diskriminierungsschutzes, verfasst von Reto Locher, Bern 2015, S. 9 ff.

²⁶ Charta der Vereinten Nationen vom 26.6.1945 (SR 0.120).

²⁷ Art. 1 Abs. 3 UNO-Charta; KÄLIN/KÜNZLI, S. 405, Rz. 11.1.

gleich wie die anderen behandelt werden».²⁸ Nicht gefordert ist jedoch eine absolute Gleichbehandlung, sondern eine Gleichbehandlung in vergleichbaren tatsächlichen Verhältnissen, oder wie es das Bundesgericht ausdrückt «Gleiches [ist] nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich» zu behandeln.²⁹ Gemäss dem *Gleichbehandlungsgebot* sind demnach rechtliche Unterscheidungen in vergleichbaren Situationen unzulässig, «die sich auf keine sachlichen Gründe stützen lassen». Weiter müssen die Behörden bei Verhältnissen, «die wesentlich voneinander abweichen und daher einer unterschiedlichen Behandlung bedürfen», differenzieren (sog. Differenzierungsgebot).³⁰

Im Unterschied zum Rechtsgleichheitsgebot erfolgt die Benachteiligung beim Diskriminierungsverbot aufgrund eines tatsächlich vorhandenen oder zugeschriebenen persönlichen Merkmals – wie bspw. Geschlecht, Religion, Hautfarbe oder Herkunft.

2.3. Direkte und indirekte Diskriminierung

2.3.1. Direkte Diskriminierung

Diskriminierungen können direkt oder indirekt sein. Eine *direkte* Diskriminierung liegt «vor, wenn ein Erlass oder ein Einzelakt eine Differenzierung enthält, welche ausdrücklich an einem verpönten Merkmal anknüpft und eine Benachteiligung bewirkt, die nicht mit qualifizierten Gründen gerechtfertigt werden kann».³¹

Von direkter Diskriminierung sprechen wir, wenn folgende Elemente gegeben sind:

- 1) Es liegen zwei vergleichbare Sachverhalte vor, dennoch werden Personen ungleich behandelt;
- 2) Diese Ungleichbehandlung hat eine *Benachteiligung* der betreffenden Person zur Folge. Nicht entscheidend ist dabei, ob eine Diskriminierungsabsicht besteht oder nicht; entscheidend ist vielmehr, ob der Effekt diskriminierend ist;
- 3) Die benachteiligende Ungleichbehandlung knüpft an ein *verpöntes Unterscheidungsmerkmal an*. Dazu gehören namentlich «die Rasse oder Hautfarbe, die ethnische oder nationale Herkunft bzw. die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, das Geschlecht, die Religion, die Sprache, die soziale Herkunft oder Geburt und die politische Überzeugung»;
- 4) Es besteht *keine Rechtfertigung* für die ungleiche Behandlung, d.h. es gibt keine legitimen Gründe für die Benachteiligung der betroffenen Person oder Personengruppe. Eine solche kann vorliegen, «wo gewichtige und legitime Gründe eine benachteiligende Unterscheidung zu rechtfertigen vermögen». Eine Rechtfertigung ist dann gegeben, wenn «eine Unterscheidung legitime Ziele verfolgt und verhältnismässig, d.h. geeignet, notwendig und zumutbar ist, um solche Ziele zu erreichen».

Falls eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist, so handelt es sich um keine Diskriminierung.³²

²⁸ Ibid., S. 406, Rz. 11.5.

²⁹ BGE 136 I 1 E. 4.1 S. 5.

³⁰ KÄLIN/KÜNZLI, S. 407, Rz. 11.6; sowie WALDMANN, Basler Kommentar zu Art. 8, N. 26ff.

³¹ KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, S. 449, Rz. 36; sowie RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, S. 357f., Rz. 1899ff.

³² KÄLIN/KÜNZLI, S. 414, Rz. 11.30f. sowie WALDMANN, Basler Kommentar zu Art. 8, N. 60ff.

2.3.2. Indirekte Diskriminierung

Gemäss der Praxis der Menschenrechtsorgane liegt eine indirekte Diskriminierung dann vor, wenn 1) eine Massnahme gemäss ihrer Formulierung keine Unterscheidungen macht, d.h. neutral gefasst ist, 2) ihre tatsächlichen Folgen jedoch ausschliesslich bzw. «klar überwiegend eine Personengruppe mit Merkmalen benachteiligt», deren Merkmale gemäss den Diskriminierungsverboten kritisch einzustufen sind und es 3) keine genügende Rechtfertigung für die Benachteiligung gibt.³³ Im öffentlichen Raum können Barrieren wie bspw. Trottoirränder oder ausschliesslich visuell funktionierende Ampeln indirekt diskriminierende Effekte auf Menschen mit Mobilitäts- und Sehbehinderungen haben.

2.3.3. Strukturelle Diskriminierung

Strukturelle Diskriminierung liegt vor, wenn einzelne Gruppen aufgrund der Organisation der Gesellschaft benachteiligt werden. Dabei werden einzelne Gruppen gestützt auf Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte alte Konventionen, Praktiken und Traditionen privilegiert, andere Gruppen dagegen benachteiligt, etwa hinsichtlich der Arbeitsteilung oder der Verteilung von Entscheidungsbefugnissen. Aufgrund der lange gewachsenen, verfestigten Strukturen sind derartige Diskriminierungen nicht ohne weiteres erkennbar, da diese häufig nicht hinterfragt werden und auch von den Betroffenen selbst mitunter nicht als diskriminierend erkannt werden.³⁴

2.4. Allgemeine Diskriminierungsverbote

2.4.1. Internationaler Menschenrechtsschutz

Auf UNO-Ebene verankerte bereits Art. 1 Abs. 3 der UNO-Charta ein Diskriminierungsverbot. Dieses räumt den Individuen allerdings keine Rechtsansprüche ein.³⁵ Die UNO-Menschenrechtspakte aus dem Jahr 1966 enthalten dagegen Diskriminierungsverbote, aus denen individuelle Rechtsansprüche abgeleitet werden können:

Der *UNO-Pakt*³⁶ gewährleistet wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und enthält in Art. 2 Abs. 2 ein Diskriminierungsverbot. Danach verpflichten sich die Vertragsstaaten, zu gewährleisten, dass die im UNO-Pakt I enthaltenen Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen und sonstigen Anschauung, der nationalen und sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.³⁷

³³ KÄLIN/KÜNZLI., S. 418., Rz. 11.35f. sowie RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, S. 357, Rz. 1895ff.

³⁴ Siehe humanrights.ch, «Formen der Diskriminierung», abrufbar unter <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/diskriminierung/diskriminierungsverbot-dossier/juristisches-konzept/formen-der-diskriminierung/> (besucht am 27.1.2022).

³⁵ KÄLIN/KÜNZLI., S. 43, Rz. 2.23.

³⁶ Internationaler Pakt vom 16.12.1966 über wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte (SR 0.103.1).

³⁷ Nach Auffassung des Bundesgerichts ist diese Bestimmung des UNO-Paktes I allerdings – im Gegensatz zum UNO-Pakt II – unter Vorbehalt gewisser Ausnahmen grundsätzlich nicht direkt anwendbar (siehe z.B. BGE 136 I 290 S. 293).

Der *UNO-Pakt II*³⁸ gewährleistet bürgerliche und politische Rechte und enthält in Art. 2 Abs. 1 sowie in Art. 26 Diskriminierungsverbote. Laut Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt II verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, die im Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen und sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten. Art. 26 UNO-Pakt II bestimmt, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz haben. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.³⁹ Art. 3 UNO-Pakt II verpflichtet darüber hinaus die Staaten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller im Pakt verankerten Rechte sicherzustellen.

Auf *regionaler Ebene* ist die Europäische Menschenrechtskonvention⁴⁰ das bedeutendste Übereinkommen. Sie enthält in Art. 14 ein Diskriminierungsverbot, das bestimmt, dass der Genuss der in der EMRK anerkannten Rechte und Freiheiten ohne Diskriminierung insbesondere wegen des 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 oder eines sonstigen Status zu gewährleisten ist. Art. 14 EMRK ist allerdings akzessorisch ausgestaltet, d.h. es kann «grundsätzlich nur zusammen mit den materiellen Garantien der betreffenden Vertragswerke angerufen werden».⁴¹

2.4.2. Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung

Gemäss Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung darf «niemand (...) diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung». Das Diskriminierungsverbot «soll verhindern, dass Menschen schlechter gestellt und damit herabgesetzt werden, alleine aufgrund von Merkmalen, welche nicht oder nur schwer verzichtbare, wesentliche Bestandteile jedes Individuums ausmachen».⁴²

³⁸ Internationaler Pakt vom 16.12.1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2).

³⁹ Die Schweiz hat zu dieser Bestimmung allerdings einen Vorbehalt angebracht, wonach sie hiezulande nur für diejenigen Rechte anwendbar ist, die explizit vom Übereinkommen garantiert werden. Deshalb kommt Art. 26 UNO-Pakt II keine Bedeutung zu, die über jene von Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt II hinausgeht.

⁴⁰ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (SR 0.101).

⁴¹ KÄLIN/KÜNZLI, S. 410, Rz. 11.17. Einen weiteren Schutz vor Diskriminierung gewährt das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK, das ein umfassendes, selbständiges Diskriminierungsverbot enthält. Allerdings wurde das Zusatzprotokoll von der Schweiz bisher weder unterzeichnet noch ratifiziert.

⁴² KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 441, Rz. 1. Siehe dazu ausführlich unten, Ziff. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

3. Spezifischer Diskriminierungsschutz für Frauen

3.1. Übersicht über die internationalen Schutzmechanismen

Zusätzlich zu den eben erläuterten *allgemeinen Normen* gibt es verschiedene *spezifische Instrumente* zum Schutz von Frauen vor Diskriminierung. Die bedeutsamsten Bestimmungen sind nachfolgend aufgeführt.

Auf globaler Ebene ist das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, das CEDAW-Übereinkommen, das bedeutendste spezifische Instrument. Es geht von der Feststellung aus, dass die rein formale Gleichstellung der Geschlechter oft nicht ausreichend ist, um strukturell bedingte Gründe der Geschlechterdiskriminierung zu beseitigen. Das CEDAW-Übereinkommen ist somit asymmetrisch ausgestaltet und schützt nur Personen weiblichen Geschlechts. In Art. 1 wird der Begriff der Diskriminierung folgendermassen definiert:

«(...) jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Zivilstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.»

Im Kern geht es dabei um «die Idee, dass Frauen nicht wegen ihres Geschlechts an ihrer Entfaltung und damit am vollen Genuss der Menschenrechte gehindert werden sollen».⁴³

Auf regionaler Ebene sind insbesondere das *Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*, die sog. Istanbul-Konvention⁴⁴, sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und die Praxis des Europarats zur Geschlechtergleichheit bzw. -diskriminierung von Bedeutung:

Die *Istanbul-Konvention* umschreibt in detaillierter Weise die gesetzgeberischen und administrativen Massnahmen, welche die Staaten ergreifen müssen, um Gewalt gegen Frauen zu verhindern.⁴⁵ Die Eckpfeiler der Istanbul-Konvention sind die Bereiche Gewaltprävention, Opferschutz und Strafverfolgung. Zudem soll ein Bewusstseinswandel der Gesellschaft in Bezug auf die Einstellung zum Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt angestrebt werden, insbesondere bei Männern und Jungen. Im vorliegenden Kontext sind vor allem die Massnahmen im Zusammenhang mit der Gewaltprävention bedeutsam. Die Staaten sollen etwa «auf Einstellungen, Geschlechterrollen und Klischees» einwirken, die «Gewalt gegen Frauen gesellschaftlich akzeptabel machen» sowie weitere Massnahmen treffen, um die Öffentlichkeit für verschiedene Formen von Gewalt und für die Gleichstellungsthematik zu sensibilisieren.⁴⁶

Der *Europarat* hat verschiedene Factsheets zur Geschlechtergleichheit und -diskriminierung veröffentlicht. Diese decken die wichtigsten Gebiete im Zusammenhang mit der Förderung der Geschlechtergleichstellung ab und beinhalten nützliche Informationen und Definitionen sowie Hinweise auf relevante Aktivitäten, Standards und Mechanismen des Europarates. In Bezug auf die

⁴³ Ibid., S. 423, Rz. 11.51. Siehe zu den einzelnen im vorliegenden Kontext relevanten Bestimmungen des CEDAW-Übereinkommens die Ausführungen unten, Ziff. II.3.2.

⁴⁴ Vom 11.5.2011 (SR 0.311.35).

⁴⁵ KÄLIN/KÜNZLI, S. 428, Rz. 11.67.

⁴⁶ Siehe Europarat, Informationsbroschüre «Angstfrei Gewaltfrei» zur Istanbul-Konvention, abrufbar unter <https://rm.coe.int/ger-leaflet-general/16806ffc9b> (besucht am 9.12.2021).

Gleichstellung der Geschlechter liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten des Europarats auf folgenden Themen, zu denen der Europarat auch Factsheets erarbeitet hat:

- «Combating Gender stereotyping and sexism in the media»;
- «Combating sexist hate speech»;
- «Achieving gender mainstreaming in all policies and measures»;
- «Gender Equality and Women's Rights»;
- «Equality between Women and Men».⁴⁷

Im Zusammenhang mit der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums durch Frauen ist das Factsheet «Achieving gender mainstreaming in all policies and measures» von Interesse. Demnach bedeutet Geschlechtergleichheit, dass Frauen* wie Männer* gleichberechtigt an allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens teilhaben. Ansonsten finden sich in den erwähnten Factsheets keine konkreten Ausführungen zur gleichberechtigten und sicheren Teilhabe von Frauen im öffentlichen Raum.

3.2. Das CEDAW-Übereinkommen

Das CEDAW-Übereinkommen enthält verschiedene allgemeine und besondere Bestimmungen, die für die gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums für Frauen von Bedeutung sind.

3.2.1. Allgemeine Bestimmungen

Wichtig im Zusammenhang mit der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums sind zunächst die einleitenden allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Art. 1-5 CEDAW):

- Art. 2 CEDAW hält die Kernverpflichtungen der Staaten fest. Die Staaten müssen jede Diskriminierung von Frauen verurteilen und solche unterlassen. Weiter sind Diskriminierungen durch geeignete gesetzgeberische und administrative Massnahmen zu verbieten und der Staat ist verpflichtet, den gesetzlichen Schutz der Frauenrechte zu gewährleisten sowie für einen wirksamen Schutz vor diskriminierenden Handlungen zu sorgen. Zudem müssen die Staaten auch gegen Diskriminierungen durch Private vorgehen und sämtliche rechtlichen Erlasse, Gepflogenheiten und Praktiken abändern oder abschaffen, die eine Diskriminierung der Frau darstellen.⁴⁸ Damit kommt Art. 2 CEDAW eine grosse Bedeutung für die vollständige Umsetzung und die Interpretation der einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens zu. Die Norm umschreibt die allgemeinen rechtlichen Verpflichtungen, die in sämtlichen Artikeln des Übereinkommens zu beachten sind.⁴⁹ In Bezug auf die gleichberechtigte Nutzung des öffentlichen Raums bringt dies gemäss dem CEDAW-Ausschuss bspw. die Verpflichtung mit sich, statistische Daten zur Geschlechterdiskriminierung im öffentlichen Raum zu erheben und zu analysieren.⁵⁰

⁴⁷ Die erwähnten Factsheets können auf der Website des Europarates abgerufen werden, siehe <https://www.coe.int/en/web/genderequality/factsheets> (besucht am 9.12.2021).

⁴⁸ KÄLIN/KÜNZLI, S. 423, Rz. 11.52.

⁴⁹ SCHLÄPPI/KÜNZLI/STURM, Art. 2, Allgemein, N. 7.

⁵⁰ Ibid., N. 22.

- Art. 3 CEDAW verpflichtet die Staaten, auf sämtlichen Gebieten die geeigneten Massnahmen zur vollen Entfaltung und Förderung der Frau zu ergreifen, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet. Damit soll gewährleistet werden, dass Frauen die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und geniessen können. Der Frauenrechtsausschuss nennt als mögliche Massnahmen bspw. Forschung, Datenerhebung und das Erfassen von geschlechtsspezifischen Daten, das Festhalten einer umfassenden Geschlechterpolitik sowie Aus-, Weiterbildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen.⁵¹ In Bezug auf die gleichberechtigte Nutzung des öffentlichen Raums sind die Staaten gestützt auf diese Bestimmung bspw. dazu verpflichtet, die breite Bevölkerung betreffend sexualisierte Belästigung und Sexismus im öffentlichen Raum zu sensibilisieren und entsprechende Kampagnen zu konzipieren und umzusetzen.
- Art. 5 CEDAW ist im Hinblick auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zentral. Diese Bestimmung enthält namentlich die Verpflichtung, Massnahmen im Hinblick auf einen Wandel in den sozialen und kulturellen Mustern von Frau und Mann zu ergreifen und damit Vorurteile und Geschlechterstereotypen zu beseitigen.⁵² Inhaltlich kommen folgende Massnahmen in Frage: a) Solche betreffend die Anpassung bzw. Durchsetzung der Rechtsordnung, b) Massnahmen zur Verbesserung der Beteiligung/Partizipation von Frauen und Mädchen, namentlich in den Bereichen Politik, Arbeitsmarkt, Öffentlichkeit und Bildung, c) Massnahmen, die Vorurteile und Rollenbilder abbauen sowie d) Begleitmassnahmen (Forschung, Datenerhebung sowie Monitoring und Evaluation).⁵³ In Bezug auf die gleichberechtigte Nutzung des öffentlichen Raums kritisiert der Frauenrechtsausschuss die stereotype Zuordnung der Lebenssphären in eine männliche öffentliche und eine weibliche private Sphäre. In diesem Zusammenhang wird der öffentliche Raum, wie WYTTENBACH schreibt, auch in westlichen Ländern für Frauen und junge Mädchen als gefährlich konstruiert. Diese sollten sich vor der männlich dominierten Kriminalität schützen und nur kontrolliert sowie zeitlich und örtlich begrenzt im öffentlichen Raum bewegen, was sie schon im Ansatz unfreier als Männer macht.⁵⁴

3.2.2. Besondere Bestimmungen

Bei den Besonderen Bestimmungen des Übereinkommens (Art. 6-16) ist im Hinblick auf die Nutzung des öffentlichen Raums durch Frauen Art. 13 von besonderem Interesse. Danach haben die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen zu ergreifen, um Diskriminierungen der Frau in anderen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zu beseitigen. Unter den Bereich des *sozialen Lebens* fallen insbesondere «der gleichberechtigte Zugang zum öffentlichen Raum und zu Dienstleistungen, die sich an die Öffentlichkeit richten (Verkehrsmittel, öffentliche Plätze, private Restaurants etc.).»⁵⁵ Weiter relevant ist das in Art. 13 lit. c CEDAW-Übereinkommen festgehaltene Recht von Frauen auf diskriminierungsfreie und gleichberechtigte Teilnahme an Freizeitbeschäftigungen, Sport und allen Aspekten des kulturellen Lebens. Die Teilnahme am «kulturellen Leben» gehört zum eben erwähnten Bereich des «sozialen Lebens». Die Staaten müssen sowohl auf den gesetz-

⁵¹ SCHLÄPPI/KÜNZLI/STURM, Art. 3, Allgemein, N. 1, 14.

⁵² KÄLIN/KÜNZLI, S. 423, Rz. 11.53.

⁵³ WYTTENBACH, Art. 5, Allgemein, N. 46.

⁵⁴ *Ibid.*, N. 34.

⁵⁵ KIENER/MEDICI, Art. 13, Allgemein, N. 12.

lichen Schutz vor direkten oder indirekten Diskriminierungen als auch auf die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen bei der Ausübung der erwähnten Aktivitäten hinwirken.⁵⁶ Als Gründe für die Ungleichbehandlung von Frauen beim Zugang zu Freizeitbeschäftigungen werden unter anderem Gewalt und Belästigungen angeführt.⁵⁷ Das CEDAW-Übereinkommen verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die erkannten Hindernisse durch geeignete Massnahmen zu beseitigen, damit die Gleichberechtigung auch de facto realisiert wird (duty to fulfil). Dabei verfügen die Staaten in Bezug auf die Wahl der Massnahmen, Programme und Mittel über einen grossen Gestaltungsspielraum.⁵⁸

3.2.3. Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt

Das CEDAW-Übereinkommen enthält zwar keine spezifische Bestimmung zum Thema Gewalt gegen Frauen. Der für die Umsetzung des Übereinkommens zuständige CEDAW-Ausschuss hat sich aber verschiedentlich dazu geäussert, zum ersten Mal im Jahr 1989 in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 12.⁵⁹ Der Ausschuss hält darin fest, dass verschiedene Bestimmungen des Übereinkommens die Vertragsstaaten verpflichten, Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen, sowohl in der Familie als auch am Arbeitsplatz oder in anderen Bereichen des Soziallebens. 1992 äusserte sich der Ausschuss in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 ausführlicher zum Thema Gewalt an Frauen und hielt fest, dass auf dem Geschlecht basierende Gewalt an Frauen eine Form von Diskriminierung darstellt, wie sie in Art. 1 erwähnt wird und damit vom CEDAW-Übereinkommen mitumfasst ist.⁶⁰ Der Ausschuss definiert Gewalt gegen Frauen im Sinne von Art. 1 einerseits dadurch, dass es sich um geschlechterbasierte Gewalt handeln muss, d.h. «Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder von der Frauen überproportional betroffen sind»⁶¹. Andererseits liegt geschlechtsbasierte Gewalt im Sinne von Art. 1 dann vor, wenn Frauen dadurch an der Ausübung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten gehindert werden oder deren Ausübung deswegen verunmöglicht wird. Vom Gewaltbegriff umfasst sind namentlich körperliche, psychische und sexuelle Gewalttaten sowie die Androhung solcher Handlungen. Ob die Gewalt von staatlichen Behörden oder von Privaten oder Organisationen ausgeht, ist dabei unerheblich.⁶²

Auch im Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen treffen den Staat die bereits erläuterten Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten (siehe oben, II.1.2). Bei der Nutzung des öffentlichen Raums kommt insbesondere den Gewährleistungspflichten eine bedeutende Rolle zu. Darunter fallen namentlich auch Massnahmen zur Prävention von Gewalt gegen Frauen, bspw. Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Massnahmen zur Förderung des Respekts gegenüber Frauen in den Medien⁶³ oder auch städtebauliche Massnahmen,⁶⁴ die dazu beitragen können, die Sicherheit von Frauen im öffentlichen Raum zu erhöhen.

⁵⁶ Ibid., N. 25.

⁵⁷ Ibid., N. 29.

⁵⁸ Ibid., N. 30.

⁵⁹ CEDAW, General Recommendation Nr. 12 (1989).

⁶⁰ KARTUSCH, Bekämpfung von Gewalt, Allgemein, N. 1ff., mit Verweis auf CEDAW, General Recommendation Nr. 19 (1992), para. 6.

⁶¹ Ibid., N. 9, mit Verweis auf CEDAW, General Recommendation Nr. 19 (1992), para. 6.

⁶² Ibid., N. 9ff.

⁶³ Ibid., N. 34 mit Hinweisen auf zahlreiche beispielhaft aufgeführte Massnahmen, die der Erfüllung staatlicher Gewährleistungspflichten dienen.

⁶⁴ Siehe dazu unten, Ziff. III.3.5.

Soweit ersichtlich gibt es im Rahmen der Umsetzung des CEDAW-Übereinkommens keine spezifischen Allgemeinen Empfehlungen oder views, die sich mit der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums durch Frauen befassen. Dies kann ein Hinweis dafür sein, dass die Sensibilität für diese Thematik bis dato wenig ausgeprägt ist.

3.3. Umsetzung des CEDAW-Übereinkommens in der Schweiz

Die nachfolgenden Ausführungen fokussieren sich auf die im vorliegenden Kontext bedeutsamsten rechtlichen Umsetzungsmechanismen zum CEDAW-Übereinkommen in der Schweiz. Die Umsetzung von Art. 2 und 13 CEDAW sowie der Schutz vor Gewalt stehen im Zusammenhang mit der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums durch Frauen im Zentrum.

Die Umsetzung von Art. 2 CEDAW befasst sich mit folgenden Aspekten:

- Zunächst geht es um *das Diskriminierungsverbot und die Verwirklichung der Grundrechte*. Wie bereits erwähnt, enthält Art. 8 Abs. 2 BV ein *verfassungsrechtliches Bekenntnis zum Diskriminierungsverbot* (siehe oben, Ziff. II.2.4.2). Gemäss dieser Bestimmung darf namentlich niemand aufgrund des Geschlechts diskriminiert werden (dies reflektiert Art. 2 Ingress, lit. a CEDAW).⁶⁵ Das Diskriminierungsmerkmal «Geschlecht» in Art. 8 Abs. 2 BV ist vor allem in Bezug auf Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Identität bedeutsam, d.h. für Trans- und Intersexmenschen.⁶⁶ Bei der Diskriminierung von Frauen geht Art. 8 Abs. 3 BV dieser Bestimmung als *lex specialis* vor.⁶⁷
- Aus der Bundesverfassung ergibt sich weiter eine *Pflicht zur Bekämpfung von Diskriminierung* (Umsetzung von Art. 2 lit. a CEDAW). Art. 35 BV enthält einen an alle Staatsorgane⁶⁸ und Behörden aller Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) gerichteten Auftrag zur Verwirklichung der Grundrechte. Danach binden die Grundrechte sowohl den Staat selbst als auch alle Träger*innen staatlicher Aufgaben und bilden das Fundament der gesamten Rechtsordnung. Art. 35 Abs. 1 BV, wonach die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen sollen, «zielt auf die rechtliche und tatsächliche Verwirklichung der in den Grundrechten gewährleisteten Rechte und Freiheiten»⁶⁹ ab. Die Bestimmung bezieht sich auf sämtliche Rechtsgebiete und die Grundrechte sind in ihrer Funktion als Grundsätze und Wertprinzipien «Mass und Ziel staatlicher Ordnung». Die Staatstätigkeit soll sich als Gesamtes an ihrem objektivrechtlichen Gehalt ausrichten, wodurch erreicht werden soll, dass sich die grundrechtliche Werteordnung tatsächlich verwirklicht.⁷⁰ Die staatlichen Behörden sind in jedem Fall an das Diskriminierungsverbot gebunden und somit «zur Sicherung faktischer Voraussetzungen für diskriminierungsfreies Handeln verpflichtet», d.h. unabhängig davon, ob aus einem Grundrecht ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch abgeleitet werden kann oder nicht.⁷¹ Art. 35 BV richtet sich schliesslich sowohl an den Gesetzgeber als auch

⁶⁵ SCHLÄPPI, Art. 2, Umsetzung Schweiz, in: CEDAW-Kommentar, N. 2.

⁶⁶ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Rz. 24, S. 446.

⁶⁷ SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 8 Abs. 2 BV, N. 69.

⁶⁸ Namentlich Parlamente, Regierungen, Verwaltungen und Gerichte sowie vom Staat mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben betraute Private.

⁶⁹ WALDMANN, Basler Kommentar zu Art. 35, N. 9ff.; sowie Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 35 BV, N. 6.

⁷⁰ WALDMANN, Basler Kommentar zu Art. 35, N. 13f.

⁷¹ SCHLÄPPI, Art. 2, Umsetzung Schweiz, N. 4.

an die rechtsanwenden Behörden. Letztere haben alle Rechtsnormen grundrechtskonform zu handhaben und auszulegen.⁷²

- Die oben erwähnten Verpflichtungsdimensionen (siehe Ziff. II.1.2) kommen auch hier zur Anwendung. Insbesondere hat der Staat potentielle Diskriminierungsopfer vor künftigen Verletzungen zu schützen, und staatliche Behörden sind dazu angehalten, derartige Verletzungen zu vermeiden, wenn es um von Dritten ausgehende Risiken geht (duty to protect). Zudem muss der Staat das Diskriminierungsverbot gewährleisten, d.h. staatliche Behörden müssen die faktischen Voraussetzungen für die Gleichstellung der Geschlechter verbessern (duty to fulfil).⁷³ Dies hat bspw. zur Folge, dass Gerichte die Auslegung bestehender Normen zum Persönlichkeitsschutz (Art. 27ff. ZGB, Art. 328 OR) oder Bestimmungen zur missbräuchlichen Kündigung im Arbeits- und Mietrecht (Art. 336 Abs. 1 lit. b sowie Art. 271 OR) im Lichte des Diskriminierungsverbotes vornehmen.⁷⁴
- Ein weiterer Aspekt der Umsetzung von Art. 2 CEDAW betrifft die Verwirklichung der Gleichstellung in Gesetz und Praxis: Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV enthält einen umfassenden Auftrag zur Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in sämtlichen Lebensbereichen. Dieser richtet sich an alle rechtssetzenden Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) sowie an die rechtsanwendenden Behörden (Verwaltung und Gerichte). Mit anderen Worten haben «Bund, Kantone und Gemeinden mit ihren gesellschaftspolitischen Instrumenten darauf hinzuwirken, dass die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung in allen sozialen Lebensbereichen für beide Geschlechter verwirklicht wird»⁷⁵. Auch wenn der Auftrag die Gleichstellung in der Rechtsordnung in den Vordergrund stellt, beinhaltet er gleichzeitig auch die Veränderung der tatsächlichen gesellschaftlichen Situation. Dies bedeutet bspw., dass der Staat umfassende politische Strategien für die faktische Verwirklichung der Gleichstellung erarbeiten sollte. Mit der Gleichstellungsstrategie 2030 hat der Bundesrat im April 2021 die erste nationale Strategie mit dem Ziel der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter verabschiedet. Deren Fokus liegt auf den vier Bereichen Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben, bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Prävention von Gewalt sowie Bekämpfung von Diskriminierung.⁷⁶ Im «Aktionsplan Gleichstellungsstrategie 2030» werden verschiedene Massnahmen von Kantonen und Städte zur Bekämpfung von Diskriminierungen von Frauen im öffentlichen Raum erwähnt.⁷⁷ Bspw. sensibilisiert der Kanton Aargau seine Bevölkerung mit der Kampagne «Kein Platz für Sexismus» auf sexuelle und sexistische Belästigung im öffentlichen Raum.⁷⁸ Zudem wird auf weitere Kampagnen der Städte Zürich⁷⁹ und Yverdon-les-Bains⁸⁰ hingewiesen.
- Bei «*Gender Mainstreaming*» zur Umsetzung der Frauenrechtskonvention und des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrages handelt es sich schliesslich um eine strategische

⁷² Ibid., N. 5.

⁷³ Ibid., N. 6.

⁷⁴ Ibid., N. 5.

⁷⁵ BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 8 Abs. 3 BV, N. 110f.

⁷⁶ Abrufbar unter https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/das-ebg/nsb-news_list.msg-id-83294.html (besucht am 9.12.2021).

⁷⁷ Abrufbar unter <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/recht/gleichstellungsstrategie2030.html> (besucht am 25.1.2022).

⁷⁸ Siehe Aktionsplan Gleichstellung 2030, S. 116f.

⁷⁹ Siehe dazu die Ausführungen unten im Kapitel III «Umsetzung in der Praxis» sowie Aktionsplan Gleichstellung 2030, S. 142.

⁸⁰ Siehe Aktionsplan Gleichstellung 2030, S. 137f. und 140.

Ausrichtung der Genderpolitik, die zum Ziel hat, Gleichstellungsanliegen in allen Politikbereichen langfristig und nachhaltig zu verankern.⁸¹ Damit sollen strukturelle Ursachen der Frauendiskriminierung beseitigt werden. Bei Strategien, Massnahmen und (politischen) Programmen staatlicher Akteure aller Ebenen soll eine Geschlechterperspektive miteinbezogen werden. Der Fokus soll also darauf gerichtet werden, welche Auswirkungen rechtliche und tatsächliche Massnahmen auf die Geschlechter haben. Die Untersuchung und Bewertung dieser Auswirkungen sind für das Gender Mainstreaming zentral. Bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming sind namentlich die Aspekte «Gender Controlling (Monitoring), Gender Expertise (Fachwissen) und Gender Assessment (Bewertung der Auswirkungen)» von bestimmten Situationen und Massnahmen) bedeutsam.⁸² Wichtige rechtliche Grundlagen für das Gender Mainstreaming sind im CEDAW-Übereinkommen sowie in Art. 8 Abs. 3 BV enthalten. Dies bedeutet bspw., dass bei der Stadtplanung und beim Städtebau sowie in Sicherheitsfragen (etwa bei der Polizeiausbildung) Gleichstellungsanliegen und die Sensibilität für diese Thematik mitgedacht und mitberücksichtigt werden müssen.

Art. 13 CEDAW garantiert wie oben erwähnt den gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Raum und die diskriminierungsfreie Teilhabe an allen Aspekten des kulturellen Lebens. In Bezug auf dessen Umsetzung finden sich in den Staatenberichten der Schweiz keine Hinweise auf den Zugang von Frauen zum öffentlichen Raum (sowie zu Verkehrsmitteln oder Gaststätten).⁸³ Da Frauen in der Schweiz wie Eingangs erläutert regelmässig Belästigungen ausgesetzt sind (siehe oben, Ziff. I.1), erstaunt es, dass dieser Aspekt in den Staatenberichten nicht thematisiert wird. Es liegt nahe, dass Frauen gewisse Örtlichkeiten aus Sicherheitserwägungen meiden und die ihnen durch Art. 13 CEDAW verbrieften Rechte somit de facto nicht wahrnehmen können.⁸⁴

Bei der *Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt* stehen in der Schweiz bisher die Themen häusliche Gewalt, Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung sowie der Schutz von Mädchen vor Gewalt und sexueller Ausbeutung im Vordergrund. Betreffend Gewalttaten im öffentlichen Raum sind in der Schweiz statistisch in der Mehrheit Männer Opfer derartiger Delikte, die überwiegend durch Männer verübt werden.⁸⁵ Wie Eingangs erwähnt (siehe oben, Ziff. I.1) sind Frauen hingegen deutlich stärker von sexistischer und sexueller Belästigung oder noch weitergehenden Beeinträchtigungen ihrer sexuellen Integrität betroffen. Die Angst davor wird in der Praxis mit hoher Wahrscheinlichkeit einen grossen Einfluss darauf haben, dass Frauen beim Zugang und der Nutzung des öffentlichen Raums signifikante Einschränkungen bei der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte erfahren.

⁸¹ SCHLÄPPI, Art. 2, Umsetzung Schweiz, in: CEDAW-Kommentar, N. 24.

⁸² Siehe [humanrights.ch](https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/frau/dossier/konzept-gleichstellung/gleichstellungspolitik/gendermainstreaming), Gendermainstreaming, abrufbar unter <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/frau/dossier/konzept-gleichstellung/gleichstellungspolitik/gendermainstreaming> (besucht am 9.12.2021).

⁸³ Auch im neusten Staatenbericht der Schweiz vom November 2020 sind keine entsprechenden Angaben zu finden, siehe https://www.ebg.admin.ch/dam/ebg/de/dokumente/cedaw/cedaw_6_report.pdf.download.pdf/CEDEF_Sixième_Rapport_Suisse_Nov2020.pdf (besucht am 9.12.2021).

⁸⁴ Hinweise dazu sollten Erkenntnisse der geographischen Geschlechterforschung geben. Siehe KIENER/MEDICI, Art. 13, Umsetzung Schweiz, in: CEDAW-Kommentar, N. 9, mit Verweis auf WASTL-WALTER, DORIS, Gender Geographien. Geschlecht und Raum als soziale Konstruktionen, Stuttgart 2010.

⁸⁵ Im häuslichen Bereich sind dagegen überwiegend Frauen Opfer von Gewalttaten, die von ihnen bekannten Männern verübt werden. Siehe SCHWANDER, Bekämpfung von Gewalt, Schweiz, N. 3.

3.4. Zwischenfazit

Verschiedene internationale Übereinkommen auf globaler und regionaler Ebene gewähren Frauen spezifischen Schutz vor Diskriminierung. Neben der Istanbul-Konvention, die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, gesetzgeberische und administrative Massnahmen zu ergreifen, um Gewalt gegen Frauen zu verhindern, stehen vorliegend die Bestimmungen des CEDAW-Übereinkommens und deren Umsetzung im Zentrum. Gestützt auf die einschlägigen Normen dieses Übereinkommens sind die Staaten verpflichtet, selbst Diskriminierungen von Frauen zu unterlassen und diese vor Diskriminierungen sowohl durch staatliche Akteure als auch durch Private zu schützen. Diese Unterlassungs- und Schutzpflichten sind wichtig, doch vorliegend stehen vor allem die Gewährleistungspflichten im Zentrum: Der Staat hat dafür besorgt zu sein, dass die Grund- und Menschenrechte von Frauen in der Realität möglichst umfassend zur Geltung kommen. Frauen sollen sich gleichberechtigt und sicher im öffentlichen Raum bewegen und die ihnen in diesem Zusammenhang zustehenden Grund- und Menschenrechte ungehindert ausüben können.

4. Ausgewählte Schutzmechanismen auf Gesetzesstufe

Nachfolgend werden einige ausgewählte gesetzliche Vorschriften aufgeführt, die zur gleichberechtigten und sicheren Nutzung im öffentlichen Raum beitragen können.

4.1.1. Schutz vor Belästigungen im öffentlichen Raum: Kantonale Polizeigesetze

Wenn Frauen im öffentlichen Raum, also bspw. auf der Strasse, beim Verweilen auf öffentlichen Plätzen, beim Warten auf den Bus oder aufs Tram, Belästigungen ausgesetzt sind, welche die Schwelle zur strafrechtlich relevantem Verhalten nicht bereits eindeutig überschreiten, stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage sie sich in derartigen Situationen zur Wehr setzen bzw. polizeiliche Unterstützung anfordern können. Zu denken ist bspw. ans Nachpfeifen, Schnalzen, verfolgt werden, Anmachen durch Wort oder Gesten/Zeichen oder Angaffen. Es stellt sich die Frage, ob die Polizei in derartigen Situationen verpflichtet ist, einzugreifen und die Handlungen der «Belästiger» zu unterbinden.

In der Schweiz obliegt der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den kantonalen oder kommunalen Polizeibehörden. Im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgaben haben sie die polizeilichen Schutzgüter zu bewahren, also bspw. im vorliegenden Kontext die körperliche Integrität (Leib und Leben) der belästigten Frauen zu schützen. Polizeiliches Handeln kann präventiv, d.h. zur Abwehr drohender Gefahren, erfolgen, oder repressiv, wenn die Gefahr bereits eingetreten ist und der ordnungsgemässe Zustand wiederhergestellt werden soll.⁸⁶ Im Kanton Bern ist bspw. in Art. 1 des kantonalen Polizeigesetzes⁸⁷ unter «Allgemeines» festgehalten, dass die Polizeiorgane des Kantons und der Gemeinde die Aufgabe haben, Menschen zu helfen, die unmittelbar an Leib und Leben bedroht sind.

Grundsätzlich ist der Schutzauftrag der Polizei zwar eine verbindliche Handlungsanweisung.⁸⁸ Gleichzeitig muss die Polizei verschiedene Aufgaben bewältigen, wofür ihr nur beschränkte personelle und materielle Mittel zur Verfügung stehen. Unter Umständen kann sie deshalb nicht alle ihr übertragenen Aufgaben bewältigen und kann deshalb gezwungen sein, Prioritäten zu setzen. Bei

⁸⁶ SCHWEGLER, S. 267f.

⁸⁷ Art. 1 Abs. 1 lit. b des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 8.6.1997 (PolG; BSG 551.1).

⁸⁸ SCHWEGLER, S. 272.

der Berücksichtigung dieses sog. Opportunitätsprinzip, einer polizeispezifischen Ausprägung des Verhältnismässigkeitsprinzips,⁸⁹ hat die Polizei allerdings ihre Prioritäten gemäss den konkret auf dem Spiel stehenden Interessen zu setzen. Umso höher die Interessen sind, desto höher die Priorität wird, desto kleiner ist ihr Handlungsspielraum, im Einzelfall von einer Intervention abzusehen.⁹⁰ Beim Entscheid über ein Handeln oder Nichthandeln sind namentlich «die Art des Polizeiguts, die Schwere der Gefahr, die verfügbaren Mittel sowie die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen».⁹¹ Wenn die Sicherheit von Personen gefährdet ist, gibt es für die Polizei kein sog. «Entscheidungsermessen» mehr.⁹²

In der Praxis wird sich in den eingangs erläuterten Konstellationen jeweils die Frage stellen, ob die von den Frauen erfahrenen Belästigungen im Einzelfall bereits als derart gravierend erlebt werden, dass gestützt auf die erläuterten Grundsätze eine polizeiliche Intervention angezeigt ist oder nicht. Dies wird davon abhängen, wie die Situationen von den betroffenen Frauen erlebt wird und individuell ausfallen. Trotz der als unangenehm oder gar bedrohlich wahrgenommenen Situation wird für die betroffenen Frauen auch eine gewisse Hemmschwelle bestehen, aktiv eine polizeiliche Intervention herbeizuführen. Der Schutz vor derartigen Belästigungen durch den Beizug der Polizei wird in der Praxis im Einzelfall also mit verschiedenen Herausforderungen verbunden sein. Ob die Polizei zu einer Intervention verpflichtet ist, hängt von den konkreten Umständen im Einzelfall und von den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab.

4.1.2. Sexistische Werbung im öffentlichen Raum⁹³

Sexistische Werbung im öffentlichen Raum kann bereits bestehende Geschlechterstereotypen verstärken, einfältige und sexistische Rollenbilder der Geschlechter schaffen und verbreiten. Zudem kann sexistische Werbung dazu beitragen, dass Frauen den öffentlichen Raum als feindlich und fremd empfinden. Auf Bundesebene gab es zwar Vorstösse, welche die Einführung eines entsprechenden Verbotes forderten, diese wurden jedoch abgelehnt. Auf kantonaler Ebene verbieten soweit ersichtlich einzig der Kanton Basel-Stadt und der Kanton Waadt derartige Werbung im öffentlichen Raum. Auf kommunaler Ebene gelten entsprechende Verbote in den Städten Zürich, Lausanne und Bern sowie in der Gemeinde Reinach (BS).⁹⁴

Die Verbote sexistischer Werbung in den Kantonen Basel-Stadt und Waadt lehnen sich inhaltlich an die Formulierung der Schweizerischen Lauterkeitskommission betreffend unlautere kommerzielle Werbung an. Gemäss Grundsatz Nr. B.8 Abs. 1 ist «kommerzielle Kommunikation, die ein Geschlecht diskriminiert, in dem sie die Würde eines Geschlechts verletzt, (...) unlauter.»⁹⁵ Laut Abs. 2 dieses Grundsatzes liegt geschlechterdiskriminierende Kommunikation «insbesondere vor, wenn

⁸⁹ TIEFENTHAL, S. 173.

⁹⁰ SCHWEGLER, S. 272.

⁹¹ TIEFENTHAL, S. 174.

⁹² Ibid.

⁹³ Siehe zum Thema geschlechterdiskriminierende Werbung WYTTENBACH, Art. 5, Umsetzung Schweiz, in: CE-DAW-Kommentar, N. 21.

⁹⁴ Siehe [humanrights.ch](https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/frau/sexistische-werbung), Der Kanton Waadt verbietet sexistische Werbung im öffentlichen Raum, abrufbar unter <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/frau/sexistische-werbung> (besucht am 9.12.2021).

⁹⁵ Siehe Schweizerische Lauterkeitskommission, Grundsätze, Lauterkeit in der kommerziellen Kommunikation, Grundsatz Nr. B.8, abrufbar unter https://www.faire-werbung.ch/wp-content/uploads/2021/09/SLK-Grundsätze_DE-26.5.2021.pdf (besucht am 9.12.2021).

1. einem Geschlecht stereotype Eigenschaften zugeschrieben werden und damit die Gleichwertigkeit der Geschlechter in Frage gestellt wird,
2. Unterwerfung oder Ausbeutung dargestellt oder zu verstehen gegeben wird, dass Gewalt oder Dominanzgebaren tolerierbar seien,
3. bei den dargestellten Personen das Kindes- und Jugendalter nicht mit erhöhter Zurückhaltung respektiert wird,
4. zwischen der das Geschlecht verkörpernden Person und dem Produkt kein natürlicher Zusammenhang besteht,
5. die Person in rein dekorativer Funktion als Blickfang dargestellt wird,
6. eine unangemessene Darstellung von Sexualität vorliegt.»

Gegen sexistische kommerzielle Werbung kann bei der Lauterkeitskommission Beschwerde geführt werden. Bei Gutheissung der Beschwerde kann die Lauterkeitskommission anordnen, dass ein Unternehmen auf solche Werbung verzichtet, eine Verurteilung der dafür verantwortlichen Werbeagentur ist jedoch nicht vorgesehen.⁹⁶

4.1.3. Strafrechtliche Schutznormen

Sexualisierte Belästigungen, Gewalt und weitere Übergriffe gegen Frauen im öffentlichen Raum können strafrechtlich relevant sein, wenn sie die entsprechenden Tatbestände erfüllen. Dem Strafrecht kommt dabei sowohl eine präventive als auch eine repressive Funktion zu.⁹⁷ Nachfolgend sind die wichtigsten Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs⁹⁸ aufgeführt, die sexuelle Belästigungen, Beschimpfungen und weitere Handlungen, welche die Ehre, die Freiheit sowie die körperliche oder sexuelle Integrität von Frauen beeinträchtigen, unter Strafe stellen:

Beschimpfung (Art. 177 StGB), Drohung (Art. 180 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB), Tötlichkeiten (Art. 126 StGB) Körperverletzungen (Art. 122, 123 und 125 StGB) sexuelle Belästigung (Art. 198 StGB), sexuelle Nötigung (Art. 189 StGB), Vergewaltigung (Art. 190 StGB), Schändung (Art. 191 StGB), Ausnützung der Notlage (Art. 193 StGB) sowie Exhibitionismus (Art. 194 StGB).⁹⁹

Bei homophoben Herabsetzungen durch Wort oder Tat ist zudem die im Jahr 2020 neu in Kraft getretene Norm zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung anwendbar: Gemäss Art. 261^{bis} Abs. 1 StGB macht sich u.a. strafbar, wer öffentliche gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer sexuellen Orientierung zu Hass oder zu Diskriminierung aufruft.

5. Zusammenfassung

Die Nutzung des öffentlichen Raums ist eine *Grundvoraussetzung für die Ausübung verschiedener Freiheiten*, etwa für die Bewegungsfreiheit, die Freiheit des Beziehungslebens, die Ausübung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, der politischen Rechte oder der Wirtschaftsfreiheit. Der

⁹⁶ LEMPEN, S. 23.

⁹⁷ Siehe zu den verschiedenen Straftheorien sowie zur Spezial- und Generalprävention GETH, S. 25ff. sowie zur Strafe als Mittel der Verbrechenverhütung STRATHENWERTH, S. 41ff.

⁹⁸ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 31.12.1937 (SR 311.0).

⁹⁹ Siehe Stadt Genf, Flyer «Pour que chaque personne se sente bien dans l'espace publique», abrufbar unter <https://www.geneve.ch/sites/default/files/2020-10/objectif-zero-sexisme-depliant-2020-ville-de-geneve.pdf> (besucht am 9.12.2021).

Staat muss gewährleisten, dass die verschiedenen Freiheiten diskriminierungsfrei ausgeübt werden können. Dabei treffen ihn *drei Verpflichtungsarten*: 1) Unterlassungspflichten, d.h. die Achtung der entsprechenden Rechte, 2) Schutzpflichten, d.h. der Schutz dieser Rechte vor staatlichen Eingriffen oder vor Beeinträchtigungen durch Private sowie 3) Gewährleistungspflichten, d.h. die Verpflichtung, dafür besorgt zu sein, dass die Grund- und Menschenrechte für Frauen in der Realität möglichst umfassend zur Geltung kommen. Letztere ist im vorliegenden Kontext am bedeutsamsten. Frauen sollen sich de facto gleichberechtigt und sicher im öffentlichen Raum bewegen und die eingangs beispielhaft erwähnten Freiheiten ungehindert ausüben können. Bei der Ausgestaltung der entsprechenden Massnahmen kommt dem Staat allerdings ein erheblicher Ermessensspielraum zu.

Im internationalen Menschenrechtsschutz gewähren auf globaler Ebene die beiden *UNO-Pakte* sowie auf regionaler Ebene die *EMRK* einen allgemeinen Schutz vor direkten und indirekten Diskriminierungen. In der Bundesverfassung findet sich in Art. 8 Abs. 2 BV ein umfassendes Diskriminierungsverbot.

Verschiedene internationale Übereinkommen gewähren darüber hinaus Frauen einen *spezifischen Schutz vor Diskriminierungen*. Auf *globaler Ebene* ist dies das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau, das sog. *CEDAW-Übereinkommen*. Das Übereinkommen soll im Wesentlichen verhindern, dass Frauen wegen ihres Geschlechts an ihrer Entfaltung und damit am vollen Genuss ihrer Menschenrechte gehindert werden. Es beinhaltet zum einen allgemeine Bestimmungen, welche die oben erwähnten Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten der Staaten umschreiben (Art. 2, 3 und 5). Zum anderen enthält das Übereinkommen spezifische Normen, die Frauen den Zugang zum öffentlichen Raum sowie die diskriminierungsfreie und gleichberechtigte Teilnahme an Freizeitaktivitäten gewährleisten sollen (Art. 13). Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass entsprechende Hindernisse beseitigt und die de facto-Gleichberechtigung von Frauen realisiert wird. Zudem hat der für die Umsetzung des Übereinkommens zuständige CEDAW-Ausschuss festgehalten, dass verschiedene Bestimmungen des Übereinkommens die Vertragsstaaten dazu verpflichten, gegen geschlechtsspezifische Gewalt vorzugehen und Frauen vor jeglicher Art von Gewalt zu schützen. Im Hinblick auf die gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums sollten Staaten im Rahmen ihrer Gewährleistungspflichten Massnahmen zur Prävention von Gewalt gegen Frauen ergreifen. Dies beinhaltet bspw. die Sensibilisierung der Öffentlichkeit, die Förderung des Respekts gegenüber Frauen in den Medien oder städtebauliche Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit von Frauen. Auf *regionaler Ebene* verpflichtet die sog. *Istanbul-Konvention* die Staaten dazu, gesetzgeberische und administrative Massnahmen zu ergreifen, um Gewalt gegen Frauen zu verhindern. Die zentralen Eckpfeiler der Konvention sind die Gewaltprävention, der Opferschutz sowie die Strafverfolgung. Weiter hat der Europarat verschiedene Factsheets zur Geschlechtergleichheit und -diskriminierung erarbeitet, bspw. zu den Themen «Gender Mainstreaming in all policies and measures» sowie «Gender Equality and Women's Rights».

Die *Umsetzung des CEDAW-Übereinkommens in der Schweiz* umfasst eine Pflicht zur Bekämpfung von Diskriminierung. Dabei stehen zwei Bestimmungen im Zentrum: Art. 35 BV beinhaltet einen an alle Staatsorgane und Behörden sämtlicher Staatsebenen gerichteten Auftrag zur Verwirklichung der Grundrechte, sowohl in rechtlicher als auch in faktischer Hinsicht. Der Gesetzgeber sowie die rechtsanwendenden Behörden sind daran gebunden und alle Rechtsnormen müssen grundrechtskonform gehandhabt und ausgelegt werden. Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV enthält zudem einen umfassenden Auftrag zur Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in sämtlichen Lebensbereichen. Auch dieser Auftrag richtet sich an sämtliche

rechtsetzenden und rechtsanwendenden Behörden aller Staatsebenen und zielt insbesondere auch auf die Veränderung der gesellschaftlichen Wirklichkeit, etwa indem der Staat umfassende politische Strategien zur faktischen Verwirklichung der Gleichstellung erarbeitet. Weiter bedeutsam ist schliesslich das sog. «Gender-Mainstreaming», das zum Ziel hat, strukturelle Ursachen der Diskriminierung von Frauen zu beseitigen: Gleichstellungsanliegen sollen in sämtlichen Politikbereichen langfristig und nachhaltig mitgedacht und verankert werden, bspw. im Städtebau oder in Sicherheitsfragen.

Auf *Gesetzesstufe* können *kantonale Polizeigesetze* und der Auftrag der Polizei zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eine Grundlage darstellen, um Frauen vor sexualisierter Gewalt und Belästigungen im öffentlichen Raum zu schützen. Die Polizei muss jedoch situativ entscheiden, ob im Einzelfall eine Intervention angezeigt ist oder nicht. Aufgrund ihrer beschränkten Ressourcen und ihrer vielfältigen Aufgaben ist die Frage, ob eine polizeiliche Intervention angezeigt ist, wenn sich eine Frau bspw. im öffentlichen Raum bedroht oder belästigt fühlt, im Einzelfall aufgrund aller relevanten Umstände zu entscheiden. Ein *Verbot sexistischer Werbung im öffentlichen Raum* könnte dazu beitragen, dass bestehende Geschlechterstereotypen sowie sexistische Rollenbilder der Geschlechter nicht weiter verfestigt, sondern vielmehr hinterfragt werden. Bis anhin haben jedoch einzig zwei Kantone sowie eine Handvoll Gemeinden derartige Werbung im öffentlichen Raum untersagt. Gegen geschlechterdiskriminierende kommerzielle Werbung kann jedoch bei der Schweizerischen Lauterkeitskommission Beschwerde geführt werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Schliesslich gibt es in der Schweiz verschiedene *strafrechtliche Schutznormen*, die sexualisierte Belästigungen, Gewalt und weitere Übergriffe gegen Frauen im öffentlichen Raum unter Strafe stellen. Zu denken ist bspw. an Drohung, Nötigung, Beschimpfung, strafbare Handlungen gegen die körperliche und die sexuelle Integrität sowie den Aufruf zu Hass oder Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung. Diese Bestimmungen haben sowohl eine präventive als auch eine repressive Wirkung.

III. UMSETZUNG IN DER PRAXIS

1. Einleitung

In diesem Kapitel soll anhand konkreter Beispiele illustriert werden, wie die gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Teilhabe von Frauen am öffentlichen Raum in der Praxis gewährleistet werden kann. Wie werden die erläuterten rechtlichen Schutzmechanismen und insb. der in der Bundesverfassung enthaltene Grundsatz, wonach die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann in sämtlichen Lebensbereichen zu verwirklichen ist, in der Praxis umgesetzt? Welche Massnahmen werden ergriffen, damit sich Frauen im öffentlichen Raum ungehindert bewegen und frei entfalten können? Diesen Fragen soll im Folgenden anhand ausgewählter Beispiele nachgegangen werden.

2. Erkenntnisse aus Forschung und Praxis

Das Departement Soziale Arbeit der Hochschule Luzern hat im Jahr 2018 im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich einen Bericht mit 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» verfasst.¹⁰⁰

Nachfolgend werden die wichtigsten Erkenntnisse und Schlussfolgerungen des Berichts summarisch aufgeführt, geben sie doch einen guten aktuellen Überblick zu zentralen Aspekten der vorliegenden Thematik.

Erkenntnisse zur Identifikation von Best Practices

Die Identifikation von *Best Practices* ist infolge unzureichender Datenlage schwierig. Es ist jedoch evident, dass auf Forschungsebene wie auch bei der Entwicklung, Implementierung und Evaluation spezifischer Massnahmen Handlungsbedarf besteht.¹⁰¹

Kombination unterschiedlicher Massnahmen

Die in der Studie erwähnten Massnahmen sind auf die Sensibilisierung, den Schutz sowie den Umgang mit Urheber*innen und Opfern ausgerichtet. Um den unterschiedlichen Formen von sexistischer und sexueller Belästigungen im öffentlichen Raum adäquat begegnen zu können, wird die Kombination verschiedener Massnahmen auf unterschiedlichen Ebenen (individuell, gesellschaftlich und strukturell) empfohlen.¹⁰²

¹⁰⁰ Hintergrund des Auftrags war die Erarbeitung einer neuen Strategie zur Bekämpfung von sexueller und sexistischer Belästigung im öffentlichen Raum und im Nachtleben der Stadt Zürich für die Jahre 2019-2022. Siehe Hochschule Luzern, Ziff. 1.1, S. 4.

¹⁰¹ Ibid., S. 32.

¹⁰² Ibid., S. 31f.

Hürden im Meldeprozess

Die grosse Spannweite verschiedener Belästigungsformen – etwa vom Nachpfeifen bis hin zur (strafrechtlich relevanten) sexuellen Belästigung (Art. 198 StGB) – stellt eine zentrale Herausforderung dar. Meldemöglichkeiten sollten möglichst niederschwellig sein und bestehenden Hürden abgebaut bzw. wo nötig neue Angebote geschaffen werden.¹⁰³

Zusammenarbeit und Synergien

Der Wissens- und Erfahrungsaustausch unter den Städten betreffend die Anwendung und die Wirksamkeit unterschiedlicher Ansätze und Massnahmen ermöglicht eine gezielte Nutzung von Synergien. Eine Kooperation verschiedener Städte kann die Entwicklung überregionaler, kantonaler oder gar landesweiter Kampagnen ermöglichen bzw. begünstigen.¹⁰⁴

Fehlende Forschungserkenntnisse und Grundlagen

Bis auf die Kriminalstatistiken¹⁰⁵ gibt es zu sexistischen und sexuellen Belästigungen im öffentlichen Raum und im Nachtleben zu wenig Forschung, Datenerhebungen und Erkenntnisse.¹⁰⁶ Neue Analysen und Erkenntnisse sind erforderlich, damit in den Bereichen Prävention, Opferschutz, Betreuung sowie im Umgang mit Urheber*innen adäquate Massnahmen entwickelt und ausgearbeitet werden können.¹⁰⁷

Rolle der Städte

Den mit sexistischen und sexuellen Belästigungen im öffentlichen Raum und im Nachtleben verbundenen Herausforderungen können Städte mit dem Bereitstellen von Beratungsangeboten, Fachstellen sowie durch Informations- und Sensibilisierungsaktivitäten begegnen. In rechtlicher Hinsicht haben sie dagegen mangels Kompetenzen i.d.R. keine Handhabe, spezifische, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Bestimmungen, zu erlassen. Nutzungsvielfalt und -offenheit sowie die Zugänglichkeit und das Wohlbefinden in öffentlichen Räumen gelten als Merkmal städtischer Lebensqualität. Die Städte haben deshalb ein grosses Interesse daran, Massnahmen für den Schutz und das Wohlbefinden aller Menschen im Allgemeinen sowie vulnerabler Personen im Speziellen zu ergreifen.¹⁰⁸

3. Massnahmen zum Schutz vor sexualisierter Gewalt und Belästigung in der Praxis

Nachfolgend wird anhand verschiedener Beispiele exemplarisch aufgezeigt, welche Massnahmen zum Schutz vor sexualisierter Gewalt und Belästigungen ergriffen werden. Analysiert werden Massnahmen der Städte Zürich und Genf, der Romandie sowie der Stadt Wien und Sensibilisierungs-

¹⁰³ Ibid., S. 10, 32.

¹⁰⁴ Ibid., S. 32.

¹⁰⁵ Die dort abgebildeten Daten sind allerdings für das tatsächliche Ausmass von sexistischen und sexuellen Belästigungen nur bedingt aussagekräftig. Es sind nämlich nur bestimmte Formen von Übergriffen und Belästigungen strafrechtlich relevant und werden damit in den Polizeistatistiken erfasst, andere – wie bspw. das Nachpfeifen – jedoch nicht.

¹⁰⁶ Hochschule Luzern, S. 33. Weiter gibt es auch nur wenig spezifische Literatur zur sexistischen und sexuellen Belästigungen im öffentlichen Raum. Der Diskurs orientiert sich thematisch an drei Hauptsträngen, nämlich 1) Angsträume, 2) Raumplanung und Geschlecht und 3) Raumnutzung und Geschlecht. Ibid., S. 5.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

massnahmen im Rahmen des Lehrplans 21. Dabei wird zwischen folgenden Massnahmen unterschieden: 1) Prävention, Sensibilisierung und Ausbildung, 2) Datenerhebung, 3) Meldung sexualisierter Grenzüberschreitungen, 4) Vernetzung und 5) Gendergerechtes Planen und Bauen.

3.1. Prävention, Sensibilisierung und Ausbildung

Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen sowie Massnahmen in der Ausbildung werden von verschiedenen Akteuren durchgeführt und sind für die Bekämpfung von sexualisierter Gewalt und Belästigung zentral. Dazu sind auch Massnahmen zum Abbau von Stereotypen und traditionellen Rollenbildern zu zählen.

3.1.1. Stadt Genf

Die Prävention von geschlechtsbasierter und sexualisierter Gewalt mit dem Fokus auf den öffentlichen Raum ist bereits seit 2017 Teil der Gleichstellungspolitik der Stadt Genf. Im Jahr 2019 hat die Stadt Genf einen dreijährigen Aktionsplan gegen Sexismus und Belästigung im öffentlichen Raum für den Zeitraum von 2019-2021 lanciert.¹⁰⁹ Dabei soll speziell das Recht jeder Person gestärkt werden, den gesamten städtischen öffentlichen Raum unbekümmert und in Sicherheit in Anspruch zu nehmen. Für die Erarbeitung des Aktionsplans wurden die kommunalen und kantonalen Facheinheiten, akademische Institutionen und private Vereinigungen konsultiert, welche die Gleichstellung fördern und sich für die Prävention von Gewalt gegen Frauen einsetzen. Dadurch konnte die Stadt von der praktischen Expertise dieser Akteure profitieren, die in Bereichen spezialisiert sind, die mit den Themenfeldern Geschlecht, Jugend, Sicherheit und öffentliche Räume zusammenhängen.¹¹⁰

Der *Präventions- und Sensibilisierungsaspekt* des Genfer Aktionsplans umfasst zum einen eine Sensibilisierungskampagne für die breite Bevölkerung zu den Themen sexistische Gewalt und Belästigung.¹¹¹ In diesem Zusammenhang wurde u.a. der Flyer «Pour que chaque personne se sente bien dans l'espace public» erarbeitet. Dieser informiert darüber, was unter Sexismus und Belästigung zu verstehen ist, wie und wo dies vorkommt und welche Folgen damit für die Betroffenen verbunden sind. Zudem wird auf die rechtlichen Bestimmungen verwiesen, die derartige Verhaltensweisen sanktionieren und darüber informiert, wie Betroffene ihre Rechte geltend machen können. Schliesslich führt der Flyer verschiedene Organisationen auf, bei denen Betroffene Hilfe in Anspruch nehmen können und verweist auf eine App, bei der Vorfälle anonym erfasst werden können.¹¹² Eine weitere Priorität ist die Durchführung von Selbstverteidigungskurse von und für Frauen. Diese sollen das Selbstbewusstsein der Frauen stärken und Raum schaffen für den Austausch zwischen den Frauen.¹¹³

¹⁰⁹ Siehe Stadt Genf, Plan d'action «sexisme et harcèlement dans l'espace public» (nachfolgend: Aktionsplan Stadt Genf), abrufbar unter <https://www.geneve.ch/sites/default/files/2021-03/plan-action-zero-sexisme-ville-geneve-2.pdf> (besucht am 9.12.2021).

¹¹⁰ Siehe «Objective zero séxisme dans ma ville», abrufbar unter <https://www.geneve.ch/fr/actualites/dossiers-information/objectif-zero-sexisme-ville> (besucht am 9.12.2021).

¹¹¹ Siehe Aktionsplan Stadt Genf, S. 3f.

¹¹² Der Flyer ist abrufbar unter <https://www.geneve.ch/sites/default/files/2020-10/objectif-zero-sexisme-depliant-2020-ville-de-geneve.pdf> (besucht am 9.12.2021).

¹¹³ Siehe Aktionsplan Stadt Genf, S. 4.

Im Bereich *Ausbildung* beinhaltet der Genfer Aktionsplan die Erarbeitung eines Sensibilisierungsangebotes zu den Themen Sexismus und Belästigungen im öffentlichen Raum, das im Rahmen von Weiterbildungen für die Mitarbeitenden der Genfer Stadtverwaltung angeboten wird.¹¹⁴ Im Jahr 2019 wurden in diesem Kontext die kommunalen Polizeibehörden mit einem Sensibilisierungsmodul zu den Themen alltäglicher Sexismus und Belästigung im öffentlichen Raum im Rahmen von Weiterbildungen geschult. Dieses Modul wird ab 2021 in die Grundausbildung der kommunalen Polizei integriert. Darüber hinaus gibt es für die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung weitere Weiterbildungsangebote wie bspw. die bereits erwähnten Selbstverteidigungskurse von und für Frauen sowie Workshops zur Stärkung der Zivilcourage, die durch Partnerorganisationen angeboten werden.¹¹⁵

3.1.2. Stadt Zürich

Die Stadt Zürich hat gestützt auf die Erkenntnisse des Berichts der Hochschule Luzern¹¹⁶ das Projekt «Zürich schaut hin» ausgearbeitet. Es hat zum Ziel, in Bezug auf sexuelle und sexistische sowie homo- und transfeindliche Belästigungen ein Umdenken zu bewirken. Die Vision des Projektes besteht darin, dass der öffentliche Raum allen Bewohner*innen gleichermaßen zur Verfügung steht, «unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrer Geschlechtsidentität, ihrer sexuellen Orientierung, ihrer Hautfarbe und unabhängig davon, ob sie mit oder ohne Behinderung leben. In der Stadt Zürich sollen sich alle sicher und frei im öffentlichen Raum bewegen, ohne Angst vor Belästigungen».¹¹⁷ Das Projekt wird gemeinsam vom Sicherheitsdepartement und der Fachstelle für Gleichstellung geleitet und stellt eine im Gleichstellungsplan 2019-2022 festgehaltene Massnahme dar.¹¹⁸ Es besteht insgesamt aus sechs Zielen.

Betreffend *Sensibilisierung und Prävention* ist das erste Projektziel von Interesse. Dieses sieht ein «sichtbares Engagement der Stadt gegen Sexismus, Homo- und Transfeindlichkeit und gegen sexuelle Gewalt und Belästigung im öffentlichen Raum und im Nachtleben» vor. Unterziele sind die Wahrnehmungsschärfung für die Thematik und das Sichtbarmachen und Hinterfragen bisher tolerierter Verhaltensweisen, eine Stärkung der Haltung «es geht uns alle an» und ein Hinterfragen von Geschlechterstereotypen sowie gewaltbegünstigender Gender-Normen.¹¹⁹ Auch die Stadt Zürich bietet (vergünstigte) Selbstverteidigungskurse für in der Stadt Zürich wohnhafte Personen an.¹²⁰ Für den Kampagnenauftritt hat die Stadt Zürich die oben erwähnte Kampagne der Stadt Genf adaptiert.¹²¹

¹¹⁴ Siehe die entsprechenden Angaben im Aktionsplan.

¹¹⁵ Siehe «Formation en matière de sexisme et de harcèlement», abrufbar unter <https://www.geneve.ch/fr/actualites/dossiers-information/objectif-zero-sexisme-ville/formation> (besucht am 9.12.2021).

¹¹⁶ Siehe oben, Ziff. III.2.

¹¹⁷ Siehe Stadt Zürich, «Zürich schaut hin», Grundlagenbericht, S. 4ff., abrufbar unter https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/oeffentlicher_raum/hinschauen/studien-berichte.html (besucht am 9.12.2021) (nachfolgend: Grundlagenbericht Stadt Zürich).

¹¹⁸ Siehe Gleichstellungsplan der Stadt Zürich, abrufbar unter https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/gleichstellungsplan/2019-2022/schwerpunkte--ziele--massnahmen.html#schwerpunkte_gleichstellungsplan20192022 (besucht am 9.12.2021).

¹¹⁹ Ibid, S. 7.

¹²⁰ Siehe Stadt Zürich, https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/oeffentlicher_raum/hinschauen/selbstverteidigung.html (besucht am 16.12.2021).

¹²¹ Siehe Stadt Zürich, https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/oeffentlicher_raum/hinschauen/mitmachen.html (besucht am 9.12.2021).

Im Bereich der *Ausbildung* sollen gemäss dem vierten Projektziel Berufsgruppen, die mit der Thematik befasst sind, informiert und weitergebildet werden.

3.1.3. Lehrplan 21: Abbau von Stereotypen und Sensibilisierung

Im oben erwähnten Bericht der Hochschule Luzern (siehe Ziff. III.2) wird bei den präventiven Massnahmen auf die grosse Bedeutung einer möglichst frühen Sensibilisierung für Rollenbilder und Machtverhältnisse bereits im Kindergarten und in der Schule hingewiesen, denn Rollenbilder sind schon in der frühen Kindheit prägend.

Im Schweizerischen Bildungssystem ist im Lernplan 21 das Thema «Geschlechter und Gleichstellung» eines von sieben fächerübergreifenden Themen, die unter der Leitidee «Nachhaltige Entwicklung» aufgeführt sind.¹²² Die konkrete Umsetzung des Lehrplans 21 fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Als Beispiel sei hier die Umsetzung des Lehrplans 21 im Kanton Bern aufgeführt. Das Thema «Geschlechter und Gleichstellung» soll hier bspw. folgende Aspekte beinhalten:

«Das Thema leistet einen Beitrag zur Umsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter in Familie, Ausbildung und Arbeit. Es befasst sich mit Wahrnehmung und Umgang mit Geschlecht und Rollen in der Gesellschaft und thematisiert die Auseinandersetzung mit Gestaltungsmöglichkeiten und Lebenschancen aufgrund des Geschlechts. Die Schülerinnen und Schüler setzen sich dabei mit Geschlechterrollen, Stereotypen, Vorurteilen und Klischees im Alltag und in der Arbeitswelt auseinander. Sie reflektieren die Bedeutung von Geschlecht und Rollen sowohl in Bezug auf Bildung und Beruf als auch hinsichtlich Beziehung, Sexualität und Familienarbeit. Sie erfassen kulturelle Eigenheiten und Unterschiede und denken über ihre eigenen Bilder und Vorstellungen nach. Die Schülerinnen und Schüler befassen sich mit Darstellungen von Männer- und Frauenrollen in den Medien und untersuchen die Verwendung der Sprache in Geschlechterfragen und in der Kommunikation. Sie setzen sich mit Faktoren und Situationen auseinander, die Diskriminierungen und Übergriffe begünstigen, und wissen, wie sie sich dagegen wehren können.»¹²³

Dabei sollen der Wissensaufbau sowie das Können in allen fächerübergreifenden Themenbereichen über die Volksschulzeit hinausreichen. Die Schule leistet dafür einen grundlegenden Beitrag.¹²⁴

Weitere Angebote wie bspw. die im Bericht der Hochschule Luzern erwähnten Peacemaker-Projekte an Schulen oder das Präventionsprojekt «Herzprung» für Freundschaft, Liebe und Sexualität ohne Gewalt¹²⁵ tragen zu einem gendersensiblen Umgang bei und leisten einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung von Kinder und Jugendlichen und zum Abbau von Stereotypen.

Diese präventiven Massnahmen haben damit ein grosses Potential, um in der Gesellschaft verfestigte Rollenbilder und Stereotypen zu hinterfragen und abzubauen und damit zur gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums von Frauen beizutragen.

¹²² Siehe Lehrplan 21, Überblick, abrufbar unter <https://v-fe.lehrplan.ch/index.php?code=e|100|1> (besucht am 9.12.2021).

¹²³ Siehe Kanton Bern, Lehrplan 21, Bildung für nachhaltige Entwicklung, abrufbar unter <https://be.lehrplan.ch/index.php?code=e|200|4&hilit=101e200dq9VRJG6LXfYuy9uS75ZMHP#101e200dq9VRJG6LXfYuy9uS75ZMHP> (besucht am 9.12.2021).

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Siehe <https://www.herzprung.ch/> (besucht am 9.12.2021).

3.2. Datenerhebung

Das Vorliegen möglichst spezifischer Daten ist die Voraussetzung für die Ergreifung zielgerichteter Massnahmen gegen sexualisierte Gewalt und Belästigungen. Wie bei den Ausführungen zu den Erkenntnissen aus Forschung und Praxis erwähnt¹²⁶, ist die Datenlage insgesamt dürftig. Deshalb ist es auch schwierig, in Bezug auf Massnahmen best practices zu identifizieren. Der Datenerhebung kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu.

In der *Stadt Genf* besteht das Ziel dieses Pfeilers des Aktionsplans in der Sammlung von qualitativen Daten, um über bessere Kenntnisse betreffend die Erfahrungen von Frauen im öffentlichen Raum der Stadt Genf zu verfügen.¹²⁷ Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass sowohl landesweit als auch in Genf sehr wenige Daten darüber existieren, wie Frauen den öffentlichen Raum im Allgemeinen sowie Sexismus und Belästigungen, erleben. Um Strategien zur Förderung der Gleichstellung und zur Bekämpfung von Gewalt umzusetzen, braucht es vertiefte Kenntnisse über die Erfahrungen von Frauen sowie ihre Anliegen und Lösungsansätze zur Überwindung der bestehenden Probleme und Hürden. In diesem Zusammenhang hat die Stadt Genf folgende Aktivitäten in die Wege geleitet:

- Die Stadt Genf hat bei der Universität Genf eine *Umfrage zu den Gewohnheiten von Frauen im öffentlichen Raum* in Auftrag gegeben. Dabei wurden Fokusgruppeninterviews mit 80 Frauen durchgeführt. Der Bericht mit den Ergebnissen der Umfrage mit dem Titel «Genève, une ville égalitaire? Les pratiques des femmes dans les espaces publics» wurde im September 2020 publiziert. Er zeigt auf, dass die Lebensqualität in Genf von den befragten Frauen geschätzt wird. Gleichzeitig können nicht alle Frauen die in der Stadt bestehenden Angebote in gleicher Weise nutzen. Eine der Hauptbeobachtungen des Forscherteams war das Vorhandensein verschiedener Formen von geschlechtsbasierter Gewalt in der Stadt Genf. Frauen möchten zwar von den dynamischen Interaktionsorten der Stadt profitieren, sie erleben dabei jedoch verschiedene unerwünschte Begegnungen und Konfrontationen.
- Weiter hat die Stadt Genf durch eine Partnerorganisation *die Auswirkungen von Werbung im öffentlichen Raum und Gender-Fragen untersuchen lassen*. Werbung ist im urbanen Raum allgegenwärtig und hat einen bedeutenden Einfluss auf die Atmosphäre in der Stadt. Die massenhafte Verbreitung stereotyper, entwürdigender Bilder, die Frauenkörper mit Konsumgütern vergleichen, hat zur Folge, dass das System geschlechtsspezifischer Gewalt weiter verfestigt wird. Derartige Werbung stellt somit ein Hindernis dar, dass Frauen den öffentlichen Raum in aller Ruhe geniessen können. Die Forschungsergebnisse geben einen Überblick über die aktuelle Situation in der Stadt Genf und weisen auf die Bedürfnisse und Herausforderungen hin, mit denen Fachleute und Institutionen konfrontiert sind, die Werbung machen und verbreiten.
- Schliesslich beteiligt sich die Stadt Genf finanziell an der App «Eyes Up», einer in der Romandie zur Verfügung stehenden Applikation, auf der von sexualisierter Gewalt oder Belästigung betroffene Personen ihre Erlebnisse anonym festhalten und schildern können.¹²⁸

¹²⁶ Siehe oben, Ziff. III.2.

¹²⁷ Aktionsplan der Stadt Genf, S. 8.

¹²⁸ Siehe <https://www.geneve.ch/fr/actualites/dossiers-information/objectif-zero-sexisme-ville/recolte-donnees> (besucht am 9.12.2021). Siehe dazu ausführlich unten, Ziff. III.3.3.

Auch in der *Stadt Zürich* besteht das zweite Ziel des Projektes «Zürich schaut hin» in der Bereitstellung von Datengrundlagen, Analysen und Erkenntnissen, die als Grundlage für die Ausarbeitung von Massnahmen dienen sollen.¹²⁹ In diesem Zusammenhang wurde im Februar 2021 im Auftrag der Stadt Zürich bspw. eine Befragung zu den Erfahrungen, Erlebnissen und zur Haltung der Bevölkerung zum Thema Sexismus durchgeführt.¹³⁰

3.3. Meldung sexualisierter Grenzüberschreitungen

3.3.1. Romandie

In der Romandie wurde im Rahmen eines Pilotprojektes die App «Eyes Up» entwickelt, um gegen sexualisierte Grenzüberschreitungen vorzugehen. Es handelt sich um eine Meldeplattform, welche Opfern und Zeug*innen von sexualisierter Gewalt und Belästigungen die Möglichkeit gibt, entsprechende Erlebnisse anonym zu registrieren. Das Projekt ist seit Juni 2019 in Betrieb und wurde von der Lausanner Nationalrätin Léonore Porchet initiiert. Benutzt wird die App von Menschen aus den Kantonen Genf, Waadt, Wallis und Jura. Bei der Fallregistrierung können die Betroffenen angeben, welche Art von Übergriff erfolgt ist. Dies umfasst namentlich die Kategorien «unangemessener Blick», «Beschimpfung», «verfolgt worden», «Sexangebot» oder «Vergewaltigungsandrohung». Weiter können Ort und Zeitpunkt sowie die Beschreibung des Vorfalls selbst in der App festgehalten werden. Je nachdem, wie gravierend der Vorfall gewesen ist, wird am Ende der App auf Fachpersonen und Hilfsorganisationen verwiesen bzw. haben die Betroffenen bei schweren Fällen die Möglichkeit, durch einen Klick die Notrufnummer der Polizei zu wählen.

Eine erste Auswertung der App für den Zeitraum vom 13. Juni 2019 bis 12. Juni 2020 hat ergeben, dass neun von zehn Meldungen durch Frauen gemacht wurden, deren Durchschnittsalter 26 Jahre betrug. Gemäss der Auswertung sind zwei Drittel der Täter zum Tatzeitpunkt mutmasslich über 30 Jahre alt gewesen. Von insgesamt 1100 in dieser Zeit gemeldeten Vorfälle ging es bei 100 um Verfolgungen, bei 83 um körperliche Übergriffe, bei 54 um Aufforderungen zum Sex und bei 16 um Vergewaltigungsandrohungen. Für die Initiantin der App handelt es sich bei Belästigungen von Frauen im öffentlichen Raum um eine nicht tolerierbare Form der Machtausübung. Die App soll den Opfern dazu dienen, verschiedene Dimensionen von sexualisierter Gewalt sichtbar zu machen, und Städte, Gemeinden, Schulen, Hochschulen und Polizeibehörden sensibilisieren und animieren, Massnahmen gegen sexualisierte Gewalt zu ergreifen.¹³¹

3.3.2. Stadt Zürich

Im Rahmen des Projekts «Zürich schaut hin» hat auch die Stadt Zürich nach dem Vorbild der App «Eyes Up» im Mai 2021 ein mobiles Meldetool in Betrieb genommen.¹³² Gemäss einer Vertreterin der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich besteht ein grosses Bedürfnis der Menschen, ihre Erlebnisse zu melden, sichtbar zu machen und damit eine Diskussion auszulösen. Diese Dis-

¹²⁹ Siehe Grundlagenbericht Stadt Zürich, S. 7.

¹³⁰ Siehe Stadt Zürich, https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/oeffentlicher_raum/hinschauen/studien-berichte.html (besucht am 17.12.2021).

¹³¹ Der Bund vom 27.3.2021, Ihre App soll Übergriffe stoppen.

¹³² Das Meldetool ist abrufbar unter https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/oeffentlicher_raum/hinschauen/meldetool-zuerich-schaut-hin.html (besucht am 9.12.2021).

kussion soll dazu beitragen, dass die Gesellschaft damit beginnt, derartiges Verhalten zu hinterfragen.¹³³ Ein Prototyp des Meldetools wurde in Zusammenarbeit von Vertreter*innen des Zürcher Sicherheitsdepartements, der Fachstelle für Gleichstellung, der Frauenberatung sexuelle Gewalt sowie Pink Cross entwickelt. Das primäre Ziel des Meldetools besteht im Sichtbarmachen von Belästigungen, im Aufzeigen von Handlungsoptionen für Betroffene und diese auf eine Anlaufstelle hinzuweisen, die im konkreten Fall geeignet ist. Ein sekundäres Ziel besteht in der Dokumentation der erlebten Belästigungen.¹³⁴ Bis Ende September 2021 gingen über das Melde-Tool rund 700 Meldungen ein.¹³⁵

3.4. Vernetzung

In der *Stadt Genf* besteht das übergeordnete Ziel des Pfeilers «Vernetzung» des Aktionsplans in der Vernetzung und der Zusammenarbeit der Akteure, die von der Thematik Sexismus und Belästigung im öffentlichen Raum betroffen sind. Dies betrifft namentlich den verstärkten Austausch und die Zusammenarbeit der Mitarbeitenden der Genfer Verkehrsbetriebe (tpg), des Kantonalen Amtes für öffentliche Bildung, Ausbildung und Jugend (DIP), des Kantonalen Büros für die Förderung der Gleichstellung und die Prävention von Gewalt (BPVE), der Kantonspolizei sowie dem Amt für Wohnungsbau und Umwelt (DALE). Geplant ist bspw. der Austausch von good practices mit lokalen Behörden im In- und Ausland, die sich mit der Prävention sexistischer Gewalt und Belästigungen im öffentlichen Raum auseinandersetzen.¹³⁶

Auch die *Stadt Zürich* stuft die Vernetzungsaktivitäten als bedeutsame Massnahme gegen sexualisierte Gewalt und Übergriffe ein: Das dritte Ziel des Projekts «Zürich schaut hin» besteht im Aufbau eines Netzwerks von relevanten Akteur*innen. Dadurch sollen zivilgesellschaftliche Angebote zur Förderung von Zivilcourage, Respekt und Gleichberechtigung gestärkt werden. Auf der Kampagnenwebsite sind zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen und Verwaltungseinheiten aufgeführt, die sich zu einer breiten Allianz gegen Sexismus sowie Homo- und Transfeindlichkeit zusammengeschlossen haben.¹³⁷

3.5. Gendergerechtes Planen und Bauen

3.5.1. Ausgangslage

Gendergerechtes Planen und Bauen ist ein wichtiges Element im Hinblick auf eine gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums. Aus einer historischen Perspektive wurden öffentliche Räume und Städte von und für Männer geplant und gebaut und auf deren Bedürfnisse ausgerichtet. Diese Bedürfnisse sind anders gelagert als jene von Frauen: Im traditionellen Rollenbild einer Kleinfamilie gehen Männer morgens aus dem Haus, fahren mit dem Auto zur Arbeit und anschliessend wieder nach Hause. Frauen haben jedoch andere Bewegungsmuster und ein anderes Mobilitätsverhalten als Männer: Da immer noch mehrheitlich Frauen für die Kinderbetreuung

¹³³ Der Bund vom 27.3.2021, Ihre App soll Übergriffe stoppen.

¹³⁴ Siehe Stadt Zürich, Informationen zum Projekt, abrufbar unter https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/oeffentlicher_raum/hinschauen/informationen-projekt.html (besucht am 13.4.2021).

¹³⁵ Siehe https://www.watson.ch/!757180314?utm_medium=social-user&utm_source=social_app (besucht am 9.12.2021).

¹³⁶ Aktionsplan der Stadt Genf, S. 9.

¹³⁷ Siehe https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/themen/oeffentlicher_raum/hinschauen/allianz.html (besucht am 10.12.2021).

zuständig sind, gehen sie andere Wege, bringen bspw. die Kinder in die Kita, machen Einkäufe, treffen sich mit Freundinnen und sind mit dem ÖV, mit dem Fahrrad oder oftmals auch zu Fuss unterwegs. Erhebungen belegen, dass trotz fortschreitender aufgeweichter Rollenaufteilung zwischen Frau und Mann letztere bspw. pro Tag doppelt so weit Auto fahren wie Frauen. Die traditionelle Rollenverteilung lässt sich also im öffentlichen Raum auch heute noch nachweisen. Es ist demzufolge bspw. nachteilig für Frauen, wenn die Strassen in einer Stadt perfekt ausgebaut, die Trottoirs aber viel zu schmal und voller Hindernisse sind, da die Planer mutmasslich nie mit dem Kinderwagen in der Stadt unterwegs gewesen sind.¹³⁸

3.5.2. Entwicklung und Massnahmen für gendergerechtes Planen und Bauen

In den 1980er Jahren entwickelten sich die Bemühungen zur Gleichstellung von Frau und Mann weiter, und dabei wurde auch die Dominanz des männlichen Alltagslebens im öffentlichen Raum sichtbar. Die Bedürfnisse der Frauen sowie Sicherheit und Lebensqualität in öffentlichen Räumen waren damals im Fokus. Dabei ging es v.a. um den Schutz vor männlichen Übergriffen, bspw. durch Massnahmen wie nah an den Eingängen platzierte Frauenparkplätze in Parkhäusern, oder die Aufwertung dunkler Unterführungen und das Vermeiden toter Winkel (sog. «Angsträume»). Diese eher etwas enge Sichtweise wurde jedoch rasch erweitert hin zu einer ganzheitlichen, sozialen und partizipativen Perspektive des öffentlichen Raums: In der Stadtplanung sollen alle sozialen Rollen beachtet und ihre Bedürfnisse gleichwertig gewichtet werden.¹³⁹

In der Schweiz hat sich der 2013 gegründete Verein Lares zum Ziel gesetzt, gender- und alltagsgerecht zu planen und zu bauen. Für Lares sind die Bedürfnisse der Nutzer*innen im Zentrum, also jene von Frauen und Männern, Jugendlichen und Pensionierten, Berufstätigen sowie Menschen mit Familienbetreuungsaufgaben, Velo-, Auto- und Rollstuhlfahrer*innen, Erwachsenen und Kindern. Der Verein ist ein Netzwerk, der einen Kulturwandel im Planen und Bauen anstrebt, damit sämtliche Bedürfnisse der verschiedenen Nutzer*innen selbstverständlich berücksichtigt werden. Die Lares-Fachpersonen verfügen über einen Abschluss in einem planungs- und/oder raumorientierten Fachgebiet und bilden sich regelmässig an internen Weiterbildungen des Vereins weiter.¹⁴⁰

Eine strukturelle Verbesserung für eine gendergerechte Stadtplanung wird namentlich durch den bewussten Einbezug von Frauen in Schlüsselpositionen bei der Projektentwicklung und -umsetzung erreicht. In grossen Schweizer Städten ist diese Forderung auf gutem Weg: In Bern waren im Jahr 2018 bspw. 56% der Mitarbeitenden des Stadtplanungsamtes weiblichen Geschlechts und die Geschäftsleitung zur Hälfte. Gemäss dem stadtbernischen Stadtplaner Mark Werren ist das Denken beim Planen und Bauen in der Stadt ganz klar nicht mehr männlich dominiert. Vielmehr würden Frauen in Beurteilungsgremien, Kommissionen und Projektorganisationen ganz bewusst eingesetzt. Auch in Zürich ist der Frauenanteil in der Stadtplanung und -entwicklung bei 50% oder darüber, und die Führungsebene dieser Bereiche liegt – wie auch in Basel – in Frauenhand. Durch spezielle bauliche Massnahmen soll für die Sicherheit aller, aber auch spezifisch für jene von Frauen, gesorgt werden.

¹³⁸ Der Bund vom 17.1.2020, Die Frauen erobern die Stadt.

¹³⁹ Berner Zeitung, Wer baut, trägt Verantwortung für die Gesellschaft, 15.2.2021, abrufbar unter <https://www.bernerzeitung.ch/wer-baut-traegt-verantwortung-fuer-die-gesellschaft-334153953684> (besucht am 10.12.2021).

¹⁴⁰ Siehe Lares, Über uns, abrufbar unter <https://www.lares.ch/de/verein/ueber-uns> (besucht am 10.12.2021). Lares hat seit seinem Bestehen zahlreiche Projekte begleitet und dabei seine Fachexpertise eingebracht. Beispiele realisierter Projekte unter Einbezug von Lares-Fachpersonen sind abrufbar unter <https://www.lares.ch/de/leistungen/begleitete-projekte> (besucht am 10.12.2021).

Standartkriterien für die Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Raum sind Raumorientierung, Übersicht und Licht, insb. bei Brücken, Unterführungen und Liftanlagen, sowie «soziale Sicherheit durch Dichte und Aneignung».¹⁴¹ Umgesetzt wird dies in Zürich bspw. durch eine gute Wegführung und Ausleuchtung öffentlicher Orte, damit etwa bei Gebäudeeingängen oder Bahnhofsarealen keine unübersichtlichen Situationen entstehen. In St. Gallen werden bspw. Treppenhäuser und Tiefgaragen mit Tageslicht ausgeleuchtet und mit Kontaktmöglichkeiten nach aussen versehen. In Basel wurden öffentliche Grünflächen wie die Parkanlage «Claramatte» bis vor ihrem Umbau 2006 vor allem spätabends wegen dunkler Ecken, einseitigen Zugängen und Drogenprostitution gemieden. Heute ist die Claramatte hell und übersichtlich, in der Nacht besser ausgeleuchtet, die Zugänglichkeit wurde verbessert und sie ist wegen eines Kinderspielplatzes auch für Familien attraktiv. Dadurch halten sich mehr Frauen und Kinder im Park auf – diese Nutzmischung ist ein wichtiges Instrument für einer erhöhte Kontrolle im sozialen Raum. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass gendergerechtes Bauen in der Schweiz insbesondere durch helle Räume, Übersichtlichkeit, einfache Orientierung, gute Zugänglichkeit und soziale Durchmischung erreicht wird.¹⁴²

Wie bei den Ausführungen zur Stadt Genf erläutert werden wird (siehe unten, Ziff. III.3.5.4), sind die Feminisierung von Strassennamen und -schildern weitere Möglichkeiten, um eine Reflexion und einen Diskurs über die Sichtbarkeit, Rolle und Präsenz von Frauen im öffentlichen Raum anzustossen.

3.5.3. Pionierstadt Wien

A. Vorreiterin seit den 1990er Jahren

Die Stadt Wien gilt als Vorreiterin für geschlechtergerechte Stadtplanung. In Wien wurde bereits in den 90er Jahren Gender-Planning betrieben: 1992 wurde das Frauenbüro der Stadt Wien gegründet, und eines seiner ersten Projekte war die Frauen-Werk-Stadt I. Die 1997 fertiggestellte Wohnanlage gilt europaweit auch heute noch als grösste Wohnanlage, die von Architektinnen geplant worden ist. In jedem Stockwerk gibt es Kinderwagenabstellplätze und ein geräumiges Treppenhaus, das den nachbarschaftlichen Austausch fördern soll. Die Waschräume befinden sich auf dem Dach und nicht im finsternen Keller, und die Wohnungen sind mit Leichtbauwänden ausgestattet, die ohne weiteres entfernt werden können. Weiter wurde Wert darauf gelegt, dass die benötigte Infrastruktur sich in der unmittelbaren Nähe befindet: So befinden sich ein Kindergarten, eine Praxis für Allgemeinmedizin und eine Apotheke im Haus selbst und ein Supermarkt sowie eine Strassenbahn gleich nebenan. Damit wurden die Bedürfnisse der Nutzer*innen umfassend in die Planung und Umsetzung miteinbezogen.¹⁴³

Auch bei der Nutzung von Parks ging die Stadt Wien neue Wege: Untersuchungen in den 90er Jahren hatten gezeigt, dass sich Mädchen zwischen dem zehnten und dem 13. Lebensjahre mangels ansprechender Angebote oftmals aus Parks zurückgezogen hatten. Ab 1999 wurden erste Umgestaltungen in Parks erprobt, indem Ballspielkäfige, die zuvor überwiegend von Jungen genutzt worden waren, offener gestaltet wurden. Gestützt auf Befragungen von Mädchen wurden diese mit Badminton und Volleyball-Plätzen ergänzt. Weiter wurden Hängematten und zahlreiche

¹⁴¹ Tagesanzeiger, Gender and the City, 14.8.2018, abrufbar unter <https://www.tagesanzeiger.ch/kultur/architektur/gender-and-the-city/story/13676932> (besucht am 10.12.2021).

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Siehe ORF, Stadtplanung ist nie geschlechtsneutral, 12.3.2021, abrufbar unter <https://orf.at/stories/3204407/> (besucht am 10.12.2021) (nachfolgend: Stadtplanung Wien).

unterschiedliche Sitzmöglichkeiten in die Parks integriert, die zum Verweilen und Plaudern einladen sollten, was sich bei sämtlichen Bevölkerungsgruppen bewährt hat. Zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls wurden schliesslich hohe Büsche zurückgeschnitten oder teilweise entfernt und für eine gute Beleuchtung der Wege gesorgt.¹⁴⁴

B. Gender-Planning heute: Seestadt Aspern, neuer Stadtteil von Wien

Die bei der Planung und beim Bau der Frauen-Werk-Stadt I erwähnten Prinzipien geschlechtergerechter Stadtplanung bzw. «Gender-Planning» kommen auch heute noch zur Anwendung: Derzeit wird in Wien die «Seestadt Aspern» gebaut, ein neuer Wiener Stadtteil für 20'000 Einwohner*innen, in dem auch etwa gleich viele Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Um dem Mobilitätsverhalten von Frauen gerecht zu werden, die öfter zu Fuss unterwegs sind als Männer, sollen Gehwege möglichst breit gebaut werden und damit mehr Komfort bieten und eine höhere Verkehrssicherheit gewährleisten. Geplant ist zudem eine Stadt der kurzen Wege, wo die Distanz von A nach B möglichst rasch zurückgelegt werden kann, um Zeit zu sparen. Damals wie heute sollen deshalb Supermärkte, Arztpraxen, Parks, Kitas und Schulen möglichst nahe am eigenen Wohnort liegen. Nicht nur wegen ihrem Mobilitätsverhalten, sondern auch wegen der immer noch grösstenteils von Frauen wahrgenommenen (unbezahlten) Versorgungs- und Pflegearbeit profitieren von derartigen Strukturen insbesondere Frauen. Laut einer jüngsten Analyse des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) verschärft die Corona-Krise diese Situation noch: Frauen sind stärker von der Doppelbelastung von Beruf und Betreuungspflichten betroffen als Männer, vor allem im Homeoffice. Bei der Stadtplanung sollte also die vornehmlich von Frauen verrichtete Care-Arbeit mitgedacht und –berücksichtigt werden. Darüber hinaus tragen sämtliche Strassen, Plätze und Parks in der Seestadt Aspern die Namen bekannter Frauen. Gemäss einer Vertreterin der städtischen Projektleitung Seestadt soll dies ein Signal sein, um aufzuzeigen, dass viele Frauen Grossartiges geleistet haben. Insgesamt sind nämlich ein Grossteil der Wiener Verkehrsflächen nach wie vor nach Männern benannt, konkret über 4'000 gegenüber lediglich 500 nach Frauen benannten personenbezogenen Verkehrsflächen im öffentlichen Raum. Die Fertigstellung der Seestadt Aspern ist für 2028 geplant, und in einer Broschüre wird – vor dem Hintergrund der erwähnten Massnahmen wohl nicht zu Unrecht – mit dem Slogan «Die Seestadt ist weiblich» geworben.¹⁴⁵

C. Strukturelle Ansätze der Stadt Wien

Auf struktureller Ebene verfügt die Stadt Wien über eine beim Stadtbauamt angesiedelte Leitstelle Alltags- und Frauengerechtes Planen und Bauen. Diese befasst sich mit den Themen Alltags- und Frauengerechter Wohnbau, Geschlechtssensible Freiraumgestaltung, Sicherheit im öffentlichen Raum, Gendergerechte Gestaltung öffentlicher Bauten, Geschlechtersensible Verkehrsplanung sowie Gender Mainstreaming im Städtebau. Beim Planen und Bauen sollen die komplexen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen miteinbezogen werden und im öffentlichen Raum und bei Gebäuden den Anforderungen von Haus- und Familienarbeit Rechnung getragen werden, und nicht nur jenen erwerbstätiger Personen.¹⁴⁶ Seit 2005 ist zudem «Gender-Budgeting» Bestandteil des Wiener Budgetprozesses. Das wichtigste Anliegen besteht in der gerechten Aufteilung der Haushaltsmittel zwischen den Geschlechtern unter sozialen Gesichtspunkten. Die Magistratsabteilung für

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Siehe Stadt Wien, Alltags- und Frauengerechtes Planen und Bauen, abrufbar unter <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/alltagundfrauen/> (besucht am 10.12.2021).

Stadtentwicklung und Stadtplanung veröffentlicht darüber hinaus seit 2013 ein umfassendes Handbuch zur Anleitung für Stadtplanungsprojekte. Und schliesslich werden derzeit sowohl das Planungs- und Verkehrsressort, das Wohnbauressort als auch die Stadtbaudirektion der Stadt von Frauen geleitet.¹⁴⁷

3.5.4. Stadt Genf

Das allgemeine Ziel der Säule «Gestaltung, Inbesitznahme und Nutzung des öffentlichen Raums von und durch Frauen» des Genfer Aktionsplans besteht darin, anhand verschiedener Pilotprojekte eine Reflexion über die Thematik «Geschlecht und öffentlicher Raum» anzustossen. Der Ausgangspunkt besteht darin, dass öffentliche Räume zunehmend aus der Perspektive der unterschiedlichen Geschlechter geplant, geteilt und genutzt werden. Wie bereits erwähnt sind öffentliche Räume und Städte aus einer historischen Sicht von und für Männer geplant und gestaltet worden, und Frauen waren davon weitgehend ausgeschlossen. Geschlechtsbasierte Belästigungen im öffentlichen Raum sind deshalb auch vor diesem Hintergrund zu sehen, denn sie reflektieren die herrschenden Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern und sind ein Mittel, um Frauen zu zeigen, dass sie sich im öffentlichen Raum nicht an einem ihnen zustehenden Platz befinden. Derartige Formen von Gewalt haben eine grosse Auswirkung auf das Leben von Frauen und die Ausübung der ihnen zustehenden Rechte im öffentlichen Raum. Dies kann sich negativ auf die psychische Gesundheit auswirken, führt zu Vermeidungsstrategien, Rückzug aus dem öffentlichen Raum und hat negative Konsequenzen in Bezug auf die Zugänglichkeit gewisser Stadtgebiete sowie auf die Partizipation am öffentlichen Leben. In diesem Kontext wurden namentlich die folgenden Projekte realisiert:

- Feminisierung von Strassennamen in der Stadt Genf: Bei der Benennung von Strassen für berühmte Persönlichkeiten sind Frauen derzeit stark unterrepräsentiert. Das Projekt hat deshalb zum Ziel, innerhalb von drei Jahren die Namen von 100 Strassen in Genf zu ändern und mit Namen von berühmten weiblichen Persönlichkeiten zu ersetzen.¹⁴⁸
- Feminisierung von 250 Strassenschildern: Im Januar 2020 hat die Stadt Genf zu diesem Zweck 250 Schilder bei Fussgängerübergängen ausgewechselt, mit dem Ziel, die Sichtbarkeit von Frauen im öffentlichen Raum zu erhöhen. Wo früher nur männliche Figuren auf den Schildern zu sehen waren, wurde damit die Hälfte dieser Schilder durch eine Serie von sechs feminisierten Piktogrammen ersetzt. Dieses Projekt soll bei der Bevölkerung einen Anstoss dazu geben, um über die Präsenz von Frauen im öffentlichen Raum nachzudenken.
- Beim Projekt «Objectif zéro sexisme dans nos manifs» geht es schliesslich um die Prävention von Sexismus und Belästigung an öffentlichen Veranstaltungen. In einer ersten Projektphase war eine private Partnerorganisation der Stadt Genf mit mobilen Ständen an öffentlichen Anlässen und Open-Air-Festivals präsent mit dem Ziel, die an der Veranstaltung anwesenden Personen für die Thematik zu sensibilisieren. In einer zweiten Projektphase möchte die Stadt Genf das Thema nun weiter vertiefen. Das Ziel besteht darin, mit Organisatoren von Veranstaltungen auf dem Stadtgebiet zusammenzuarbeiten und die Prävention

¹⁴⁷ Siehe Stadtplanung Wien.

¹⁴⁸ Auch die Stadt Zürich hat im Jahr 2021 im Rahmen des Projekts «Zürich schaut hin» acht Strassen berühmten Frauen gewidmet und diese mit entsprechenden Hinweistafeln versehen. Zudem hat sie Videoporträts über diese Frauen produzieren lassen. Diese sind abrufbar unter <https://www.stadt-zuerich.ch/content/site/frauenstrassennamen/de/index.html> (besucht am 14.12.2021).

von Sexismus und Belästigung allmählich in sämtliche Etappen der Veranstaltungsorganisation zu integrieren.¹⁴⁹

4. Zusammenfassung

Die Analyse der ausgewählten Praxisbeispiele zur Bekämpfung von sexualisierter Gewalt und Belästigung hat zusammenfassend die folgenden Erkenntnisse hervorgebracht:

Prävention, Sensibilisierung und Ausbildung

Bei der *Prävention und Sensibilisierung* setzen sowohl die Stadt Genf als auch die Stadt Zürich auf eine Sensibilisierung der breiten Bevölkerung. Informationen zum Thema sexualisierte Gewalt und Belästigungen sollen das Bewusstsein für die Thematik stärken, die Auswirkungen für die Betroffenen aufzeigen und Geschlechterstereotypen hinterfragen. Die Stadt Genf informiert auf einem Flyer darüber, welche rechtlichen Folgen derartige Verhaltensweisen nach sich ziehen können, wie betroffene Personen ihre Rechte geltend machen können, und dass Vorfälle anonym auf einer App gemeldet werden können. In beiden Städten werden zudem Selbstverteidigungskurse zur Stärkung des Selbstvertrauens und zum Austausch zwischen den betroffenen Frauen angeboten.

Im Bereich *Ausbildung* bietet die Stadt Genf Weiterbildungen für Mitarbeitende der Stadtverwaltung zum Thema Sexismus und Belästigungen im öffentlichen Raum an. Seit 2021 ist dieses Modul fixer Bestandteil der Grundausbildung der kommunalen Polizei, und für Mitarbeitende der Stadtverwaltung werden weitere Angebote bereitgestellt, bspw. Workshops zur Stärkung der Zivilcourage. Auch in der Stadt Zürich sollen mit der Thematik befasste Berufsgruppen informiert und weitergebildet werden. Wichtig zu betonen ist schliesslich, dass beide Kampagnen den Schutz aller Menschen im Blick haben, die sich im öffentlichen Raum bewegen, also namentlich Frauen, LGBTIQ*-Personen, von Rassismus betroffene Personen sowie Menschen mit Behinderungen.

Der Abbau von *Stereotypen sowie Sensibilisierung* wird im Lehrplan 21 beim Thema «Geschlechter und Gleichstellung» behandelt. Das Thema soll einen Beitrag zur Umsetzung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter leisten. Im Kanton Bern reflektieren die Schüler*innen bspw. namentlich über Geschlechterrollen, Stereotypen, Vorurteile und Klischees im Alltag und in der Arbeitswelt sowie über die Darstellung von Frauen- und Männerrollen in den Medien.

Datenerhebung

Der Datenerhebung kommt eine grosse Bedeutung zu, ist das Vorliegen von umfassenden und zuverlässigen Daten doch eine Grundvoraussetzung zur Ergreifung zielgerichteter und lösungsorientierter Massnahmen gegen sexualisierte Belästigung und Übergriffe. Die Städte Genf und Zürich haben Umfragen zu den Erfahrungen und zum Verhalten von Frauen bzw. der Stadtbevölkerung im Allgemeinen im öffentlichen Raum in Auftrag gegeben. Die Erkenntnisse dieser Erhebungen geben Hinweise auf bestehende Hindernisse und Problemstellungen. Die Stadt Genf hat zudem die Auswirkungen von Werbung im öffentlichen Raum untersuchen lassen, denn Werbung kann die Atmosphäre in der Stadt beeinflussen, stereotype Geschlechterbilder verfestigen und negative Folgen auf die Teilhabe von Frauen im öffentlichen Raum haben.

¹⁴⁹ Siehe <https://www.geneve.ch/fr/actualites/dossiers-information/objectif-zero-sexisme-ville/espace-public> (besucht am 10.12.2021).

Applikation zur Meldung sexualisierter Grenzüberschreitungen

In der Romandie ist seit 2019 eine elektronische Meldeplattform, die App «Eyes Up», in Betrieb, bei der Betroffene und Zeugen von sexualisierten Übergriffen ihre Erlebnisse anonym registrieren können. Bei der Fallregistrierung können die Art des Übergriffes, Ort und Zeitpunkt sowie die Beschreibung des Vorfalls festgehalten werden und Betroffene werden auf Fachpersonen und Hilfsangebote verwiesen. Die App soll die verschiedenen Dimensionen von sexualisierter Gewalt sichtbar machen und die Behörden sensibilisieren und animieren, Massnahmen gegen sexualisierte Gewalt zu ergreifen. Zudem soll damit eine Diskussion ausgelöst, sexualisierte Übergriffe hinterfragt und Betroffene auf Hilfsangebote hingewiesen werden. Seit Mai 2021 ist auch in der Stadt Zürich ein an diese App angelehntes Meldetool in Betrieb.

Vernetzung

Die Städte Genf und Zürich erachten den Austausch und die Zusammenarbeit verschiedener Akteure, die von der Thematik Sexismus und Belästigung im öffentlichen Raum betroffen sind, als bedeutsam. Bei der Stadt Genf liegt der Fokus in der Vernetzung verschiedener damit befasster Behörden, während die Stadt Zürich eine breite Allianz zivilgesellschaftlicher Akteure und Verwaltungseinheiten schaffen will.

Gendergerechtes Planen und Bauen

Öffentliche Räume und Städte wurden aus einer historischen Perspektive von und für Männer gebaut und damit auch auf deren Bedürfnisse ausgerichtet. Da Frauen immer noch mehrheitlich für die Kinderbetreuung zuständig sind, sind deren Bedürfnisse jedoch anders gelagert: Sie haben ein unterschiedliches Bewegungsmuster und ein anderes Mobilitätsverhalten als Männer. Zeitgemässes, alltags- und gendergerechtes Planen und Bauen trägt den Bedürfnissen aller Nutzer*innen des öffentlichen Raums Rechnung. Es zeichnet sich zum einen durch helle Räume, Übersichtlichkeit, einfache Orientierung, gute Zugänglichkeit und soziale Durchmischung öffentlicher Räume aus. Zum anderen sollten Frauen bewusst in Schlüsselpositionen bei der Projektentwicklung und -umsetzung einbezogen werden und sich in Beurteilungsgremien, Kommissionen und Projektorganisationen einbringen.

Eine Vorreiterin für eine geschlechtergerechte Stadtplanung ist die *Stadt Wien*, die seit den 1990er Jahren Gender-Planning betreibt und gemäss den erwähnten Grundsätzen plant und baut. Ein aktuelles Beispiel ist der neue Wiener Stadtteil «Seestadt Aspern». Dieser zeichnet sich aus durch breite Gehwege, kurze Wege vom Wohnort zu Supermärkten, Arztpraxen, Parks, Kitas und Schulen. Zudem werden sämtliche Strassen, Plätze und Parks nach bekannten Frauen benannt. Darüber hinaus hat die Stadt Wien zur Förderung von gendergerechtem Planen und Bauen strukturelle Massnahmen ergriffen: So verfügt sie über eine beim Stadtbauamt angesiedelte Leitstelle Alltags- und Frauengerechtes Planen und Bauen. Diese befasst sich mit alltags- und frauengerechtem Wohnbau und Themen, die für eine nachhaltige Teilhabe von Frauen im öffentlichen Raum bedeutsam sind. Zudem ist Gender-Budgeting, bei dem es namentlich um eine gerechte Aufteilung der Haushaltsmittel zwischen den Geschlechtern in sozialer Hinsicht geht, seit 2005 Bestandteil des Wiener Budgetprozesses.

Auch die *Stadt Genf* misst der Gestaltung, Inbesitznahme und Nutzung des öffentlichen Raums von und durch Frauen eine grosse Bedeutung zu. Um die Sichtbarkeit von Frauen im öffentlichen Raum zu erhöhen, will sie innerhalb von drei Jahren 100 Strassennamen ändern und mit Namen von berühmten weiblichen Persönlichkeiten ersetzen. Weiter wurden im Jahr 2020 insgesamt 250

Strassenschilder bei Fussgängerübergängen mit einer Serie von sechs feminisierten Piktogrammen ersetzt. Damit soll ein Nachdenken über die Präsenz von Frauen im öffentlichen Raum angestossen werden. Schliesslich ist eine private Partnerorganisation der Stadt Genf an öffentlichen Anlässen und Open-Air-Festivals präsent, um für die Themen Sexismus und Belästigung an öffentlichen Veranstaltungen zu sensibilisieren.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Rechtliche Schutzmechanismen

Die Nutzung des öffentlichen Raums ist eine Grundvoraussetzung für die Ausübung verschiedener bedeutender Freiheiten, die durch die Bundesverfassung (BV) und Menschenrechtsübereinkommen garantiert sind. In rechtlicher Hinsicht ist der Staat dazu verpflichtet, diese Freiheiten zu achten, sie vor Verletzungen durch staatliche oder private Akteure zu schützen und er hat dafür zu sorgen, dass sie in der Realität möglichst umfassend zur Geltung kommen (staatliche Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten). Diesem letzterwähnten Aspekt kommt bei der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums die grösste Bedeutung zu.

Im *internationalen Menschenrechtsschutz* gewähren die beiden UNO-Pakte sowie auf regionaler Ebene die EMRK allgemeinen Schutz vor Diskriminierungen. Einen spezifischen Diskriminierungsschutz für Frauen verankert das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen, das CEDAW-Übereinkommen. Neben allgemeinen Bestimmungen enthält es spezifische Normen, die Frauen den Zugang zum öffentlichen Raum sowie die diskriminierungsfreie und gleichberechtigte Teilhabe an Freizeitaktivitäten gewährleisten sollen. Weiter sind die Staaten dazu verpflichtet, Massnahmen zur Gewaltprävention zu ergreifen, was sich ebenfalls positiv auf den Zugang zum öffentlichen Raum auswirkt. Auf regionaler Ebene verpflichtet die Istanbul-Konvention die Staaten zur Ergreifung gesetzgeberischer und administrativer Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen. Die Konvention umfasst Massnahmen in den Bereichen Gewaltprävention, Opferschutz und Strafverfolgung.

Die *Bundesverfassung* und das CEDAW-Übereinkommen verpflichten die Schweiz zur Bekämpfung von Diskriminierung. Neben dem Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 BV sind zwei Bestimmungen zentral: Zum einen verpflichtet Art. 35 BV alle Staatsorgane und Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Verwirklichung der Grundrechte in rechtlicher und faktischer Hinsicht. Gesetzgebende und rechtsanwendende Behörden haben sämtliche Rechtsnormen grundrechtskonform auszugestalten bzw. auszulegen und anzuwenden. Zum anderen enthält Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV einen umfassenden Auftrag zur Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann in sämtlichen Lebensbereichen. Diese Bestimmung richtet sich ebenfalls an die Behörden aller Staatsebenen. Bund, Kantone und Gemeinden haben in ihren Kompetenzbereichen mit gesetzgeberischen und anderen Massnahmen zur faktischen Verwirklichung der Gleichstellung in der Lebensrealität beizutragen. Diese Verpflichtung beinhaltet auch entsprechende umfassende politische Strategien sowie Gender-Mainstreaming in sämtlichen Politikbereichen. Bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem CEDAW-Übereinkommen fällt auf, dass der CEDAW-Ausschuss bis anhin keine Empfehlungen zur Verbesserung der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums von Frauen an die Schweiz gerichtet hat. Aufgrund der in der Praxis offenkundig bestehenden Probleme kann dies ein Hinweis dafür sein, dass die Sensibilität für diese Thematik selbst beim Ausschuss noch zu wenig ausgeprägt ist.

Auf *Gesetzesstufe* können kantonale Polizeigesetze eine Rechtsgrundlage darstellen, um Frauen vor sexualisierter Gewalt und Belästigungen im öffentlichen Raum zu schützen. Ob eine polizeiliche Intervention im Einzelfall möglich ist, hängt jedoch von den jeweiligen Umständen und den verfügbaren Ressourcen der Polizei ab. Ein Verbot sexistischer Werbung im öffentlichen Raum ist derzeit lediglich in zwei Kantonen und einer Handvoll Gemeinden in Kraft. Ein solches könnte dazu

beitragen, dass sich bestehende Geschlechterstereotypen und sexistische Rollenbilder nicht weiter verfestigen. Gegen geschlechterdiskriminierende kommerzielle Werbung kann bei der Schweizerischen Lauterkeitskommission Beschwerde geführt werden. Schliesslich gibt es verschiedene strafrechtliche Normen, die im Fall von sexualisierter Gewalt und Belästigung gegen Frauen im öffentlichen Raum angerufen werden können.

Ausgewählte Massnahmen aus der Praxis

Die exemplarisch analysierten Massnahmen der Städte Genf, Zürich und Wien sowie das in der Romandie entwickelte Meldetool «Eyes Up» zeigen insgesamt auf, dass für die Gewährleistung der gleichberechtigten und sicheren Nutzung des öffentlichen Raums idealerweise unterschiedliche Massnahmen auf verschiedenen Ebenen ergriffen werden müssen. Diese Massnahmen betreffen sowohl den Schutz von Frauen, aber auch von weiteren Personengruppen wie namentlich LGBTIQ*-Personen, von Rassismus betroffenen Menschen sowie Menschen mit Behinderungen, die ebenfalls von sexualisierter Gewalt und Belästigung betroffen sind. Folgende Massnahmen sind zentral:

Prävention, Sensibilisierung und Ausbildung tragen dazu bei, das Bewusstsein für die Thematik in der breiten Bevölkerung und bei Fachpersonen zu verbessern. Dies umfasst namentlich auch Hinweise auf Hilfsangebote, Beratung und rechtliche Handhabe gegen sexualisierte Übergriffe und Gewalt mittels Flyers, Online-Informationen und Sensibilisierungsaktivitäten bei öffentlichen Anlässen. Weitere Massnahmen sind die Förderung der Zivilcourage und Selbstverteidigungskurse von und für Frauen sowie die Aus- und Weiterbildung von mit der Thematik befassten Behördenmitgliedern. Zentral ist schliesslich die Sensibilisierung und der damit verbundene Abbau von stereotypen Rollenbildern, Geschlechterrollen, Vorurteilen und Klischees im Rahmen des Themas «Geschlechter und Gleichstellung» des Lehrplans 21.

Ein weiterer bedeutsamer Aspekt ist die *Datenerhebung*. Umfragen zu den Erfahrungen und zum Verhalten von Betroffenen oder Erhebungen zu den Auswirkungen von sexistischer Werbung im öffentlichen Raum können Hinweise auf bestehende Hindernisse und Probleme geben. Entsprechende Erkenntnisse sind eine zentrale Grundvoraussetzung, damit zielgerichtete und lösungsorientierte Massnahmen ergriffen werden können. In dieser Hinsicht und insbesondere auch mit Blick auf die Identifikation von Best Practices scheint noch ein bedeutendes Forschungspotential zu bestehen.

Meldetools wie die App «Eyes Up» in der Romandie ermöglichen Betroffenen oder Zeug*innen, ihre Erlebnisse anonym zu registrieren. Dies macht verschiedene Formen von sexualisierten Übergriffen und Gewalt sichtbar, trägt zur Sensibilisierung bei und soll die Behörden dazu veranlassen, Massnahmen gegen derartige Verhaltensweisen zu ergreifen. Schliesslich werden Betroffene auf der App auf Hilfsangebote hingewiesen.

Die *Vernetzung*, d.h. der Austausch und die Zusammenarbeit verschiedener mit sexualisierter Gewalt und Belästigungen befassten Akteuren, ist eine weitere wichtige Massnahme, die identifiziert werden konnte. Sie fördert den Wissensaustausch, die Identifikation von Best Practices und kann zur Nutzung von Synergien beitragen.

Alltags- und gendergerechtes Planen und Bauen trägt den Bedürfnissen sämtlicher Nutzer*innen des öffentlichen Raums Rechnung. Es zeichnet sich zum einen durch helle Räume, Übersichtlichkeit, einfache Orientierung, gute Zugänglichkeit und soziale Durchmischung öffentlicher Räume aus. Zum anderen sollten Frauen bei der Projektentwicklung und -umsetzung in Schlüsselpositio-

nen mitbestimmen und sich in Beurteilungsgremien, Kommissionen und Projektorganisationen einbringen. Weiter kann gendergerechtes Planen und Bauen durch strukturelle Massnahmen gefördert werden. In der Stadt Wien gibt es bspw. eine beim Stadtbauamt angesiedelte Verwaltungseinheit, die sich mit alltags- und frauengerechtem Wohnbau sowie weiteren Themen befasst, die für eine nachhaltige Teilhabe von Frauen im öffentlichen Raum bedeutsam sind. Eine Reflexion über die Sichtbarkeit von Frauen im öffentlichen Raum kann zudem durch die Umbenennung von Strassennamen mit Namen von berühmten Frauen oder durch die Feminisierung von Strassenschildern erreicht werden.

Zusammenfassend ist somit ein *Strauss von Massnahmen auf individueller, gesellschaftlicher und struktureller Ebene* notwendig, um die bestehenden Probleme und Herausforderungen anzugehen. Nur mit diesem umfassenden Ansatz kann erreicht werden, dass die Rechtsansprüche von Frauen und weiteren von sexualisierter Gewalt und Belästigungen betroffenen Personengruppen auf eine gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums in der Lebensrealität verwirklicht werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Grundrechte II, Die einzelnen Grundrechte, Zürich/Basel/Genf 2012.
- BIGLER-EGGENBERGER MARGRITH/KÄGI-DIENER REGULA, Art. 8 Abs. 3 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2014, S. 236-251 [zit.: Bigler-Eggenberger/Kägi-Diener, St. Galler Kommentar zu Art. 8 Abs. 3 BV, N. 110f.]
- DIGGELMANN OLIVER, Art. 13 BV, in: Bernhard Waldmann et al. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 288-289 [zit. Diggelmann, Basler Kommentar zu Art. 13 BV, N. 11].
- GETH CHRISTOPH, Strafrecht Allgemeiner Teil, 7. Auflage, Basel 2021.
- HOCHSCHULE LUZERN, DEPARTEMENT SOZIALE ARBEIT, Recherche über Good Practice-Massnahmen zu Sicherheit im öffentlichen Raum (und gegen Belästigungen im öffentlichen Raum und im Nachtleben), verfasst von Katrin Hofer/Barbara Emmenegger, Luzern August 2018, abrufbar unter <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/forschung/projekte/detail/?pid=4358> (besucht am 10.12.2021).
- KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, 4. Auflage, Basel 2019.
- KARTUSCH ANGELIKA, Bekämpfung von Gewalt, Allgemein, in: Erika Schläppi et al. (Hrsg.), CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Bern/Wien 2015, S. 1275-1305.
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTEBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018.
- KIENER REGINA/MEDICI GABRIELA, Art. 13, Allgemein, in: Erika Schläppi et al. (Hrsg.), CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Bern/Wien 2015, S. 971-982.
- LEMPEN KARIN, Sexismus in den Medien, im öffentlichen Raum und am Arbeitsplatz: Welcher Rechtsschutz besteht in der Schweiz?, in: Frauenfragen 2013, S. 22-27.
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016, S. 293-294.
- SCHLÄPPI ERIKA, Art. 2, Umsetzung Schweiz, in: Erika Schläppi et al. (Hrsg.), CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Bern/Wien 2015, S. 245-266.
- SCHLÄPPI ERIKA/KÜNZLI JÖRG/STURM EVELYNE, Art. 3, Allgemein, in: Erika Schläppi et al. (Hrsg.), CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Bern/Wien 2015, S. 283-294.
- SCHLÄPPI ERIKA/KÜNZLI JÖRG/STURM EVELYNE, Art. 2, Allgemein, in: Erika Schläppi et al. (Hrsg.), CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Bern/Wien 2015, S. 215-243.

- SCHWANDER MARIANNE, Bekämpfung von Gewalt, Schweiz, in: Erika Schläppi et al. (Hrsg.), CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Bern/Wien 2015, S. 1307-1324.
- SCHWEGLER IVO, Polizeirecht, in: Markus Müller/Reto Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 265-324.
- SCHWEIZER RAINER J., Art. 8 Abs. 2 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2014, S. 221-236 [zit.: Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 8 Abs. 2 BV, N. 69].
- SCHWEIZER RAINER J., St. Galler Kommentar zu Art. 35 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2014, S. 798 [zit.: Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 35 BV, N. 6].
- SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, Teilstudie 1: Grundsätze des Diskriminierungsschutzes, verfasst von Reto Locher, Bern 2015.
- STRATENWERTH GÜNTER, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I: Die Straftat, 4. Auflage, Bern 2011, S. 41-51.
- TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2018, S. 173-174.
- TSCHANNEN PIERRE, Art. 34 BV, in: Bernhard Waldmann et al. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 709 [zit.: Tschannen, Basler Kommentar zu Art. 34 BV, N. 22].
- TSCHENTSCHER AXEL, Art. 10 BV, in: Bernhard Waldmann et al. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 249-251. [zit. Tschentscher, Basler Kommentar zu Art. 10 BV, N. 51ff.].
- UHLMANN, FELIX, Art. 27 BV, in: Bernhard Waldmann et al., Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 567-570 [zit. Uhlmann, Basler Kommentar zu Art. 27 BV, N. 72ff.].
- WALDMANN BERNHARD, ART. 8 BV, in: Bernhard Waldmann et al., Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 726-728 [zit. Waldmann, Basler Kommentar zu Art. 8 BV, N. 26ff.].
- WALDMANN BERNHARD, ART. 35 BV, in: Bernhard Waldmann et al., Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 726-728 [zit. Waldmann, Basler Kommentar zu Art. 35 BV, N. 9ff.].
- WYSSMANN URSULA, Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum, Zürich/St. Gallen 2009.
- WYTTENBACH JUDITH, Art. 5, Allgemein, in: Erika Schläppi et al. (Hrsg.), CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Bern/Wien 2015, S. 404-410.