



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Zusammenfassung der Studie

Frauen im öffentlichen Raum

Gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums

Originaltitel: Frauen im öffentlichen Raum: Gleichberechtigte und sichere Nutzung des öffentlichen Raums

Originalsprache: Deutsch

Autor: Reto Locher

Erscheinungsdatum: 31. Januar 2022

Umfang: 48 Seiten

Abrufbar: skmr.ch > Publikationen > Studien und Gutachten

Diese Zusammenfassung erscheint in identischer Form in der Studie.

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.

¹ WYSSMANN U., Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum, Zürich/St. Gallen 2009, S. 43.

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 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 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.