

Sachdokumentation:

Signatur: DS 3933

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3933



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Bern, 27. April 2022

Sexuelle Belästigung in der Schweiz: Ausmass und Entwicklung

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 18.4048 Reynard
Mathias vom 28. September 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
1.1 Inhalt des Postulats	5
1.2 Vorgehen Berichterstellung.....	5
2 Methodik der Studie	6
2.1 Begriffsbestimmung und Literaturanalyse	6
2.2 Systematische Analyse vorhandener Daten	6
2.3 Zusatzauswertung vorhandener Daten	7
2.4 Interviews und Explorativ-Gespräche mit Expertinnen und Experten	7
3 Ergebnisse der Studie	7
3.1 Definition von sexueller Belästigung.....	7
3.1.1 Sexuelle Belästigung aus rechtlicher Sicht.....	7
3.1.2 Sexuelle Belästigung aus sozialwissenschaftlicher Sicht.....	8
3.2 Ausmass von sexueller Belästigung in der Schweiz	9
3.2.1 Sexuelle Belästigung in der Polizeilichen Kriminalstatistik	9
3.2.2 Sexuelle Belästigung in Befragungsstudien	9
3.3 Entwicklung des Ausmasses sexueller Belästigung in der Schweiz.....	10
3.4 Rechtsdurchsetzung	11
3.5 Datenlage zu sexueller Belästigung in der Schweiz	12
3.6 Psychische Folgen für Betroffene	13
3.7 Betroffenengruppe LGBTIQ+	13
3.8 Betroffenengruppe Menschen mit Behinderungen	13
4 Empfehlungen der Studie	13
5 Schlussfolgerungen des Bundesrates	14

Zusammenfassung

Am 28. September 2018 reichte Nationalrat Mathias Reynard das Postulat 18.4048 «Sexuelle Belästigung. Wir brauchen endlich verlässliche Zahlen über dieses Problem» ein, welches am 19. März 2019 vom Nationalrat angenommen wurde. Das Postulat verlangt einen Bericht zum Ausmass und zur Entwicklung sexueller Belästigung in der Schweiz. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) wurde mit der Berichterstellung beauftragt. In Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) wurde ein Mandat zur Erstellung einer Studie öffentlich ausgeschrieben, die mandatierte Autorenschaft legte am 9. November 2021 ihre finalisierte Studie vor, auf deren Grundlage dieser Bericht beruht.

Die Studie analysiert die rechtlichen und sozialwissenschaftlichen Definitionen sexueller Belästigung und kommt zum Schluss, dass sexuelle Belästigung im rechtlichen Kontext hauptsächlich mit niederschweligen verbalen oder tätlichen Übergriffen sexueller Natur gleichgesetzt wird, in Abgrenzung zu schwerwiegenderen Formen sexueller Gewalt wie die sexuelle Nötigung oder Vergewaltigung. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive hingegen stehen Einzelhandlungen im Vordergrund, die einen sexuellen Bezug aufweisen und eine Person in ihrer Würde verletzen, weiter differenziert nach Örtlichkeit (z.B. Arbeitsplatz) oder nach Betroffenengruppe (z.B. Menschen mit Behinderung). Häufigkeit und Dauer der Belästigungen oder subjektive Angstempfindungen finden dabei weniger Berücksichtigung. So ist gemäss der Autorenschaft sexuelle Belästigung «ein Verhalten, das unerwünscht ist, einen sexuellen Bezug hat oder einen Bezug auf das Geschlecht resp. die Geschlechtszugehörigkeit aufweist und das von der belästigten Person als solches empfunden wird sowie das eine Person in ihrer Würde verletzt». Weiter ist es aus sozialwissenschaftlicher Perspektive relevant, sexuelle Belästigung als Handlung eingebettet in Machtverhältnisse zu betrachten.

Aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) geht hervor, dass das Antragsdelikt sexuelle Belästigung im Zeitraum von 2009 bis 2014 von 1208 auf 1019 registrierte Straftaten abnimmt, danach bis zum Jahr 2020 auf 1435 registrierte Straftaten ansteigt. 90 % der Geschädigten sind weiblich, 95 % der Beschuldigten sind männlich. Ein grosser Teil der sexuellen Belästigungen findet auf der Strasse/einem Parkplatz/im Freien etc. statt, am häufigsten sind körperliche Übergriffe wie Berühren oder verbale Belästigungen. Aus Befragungsstudien geht hervor, dass zwischen 20 % und 60 % der Frauen in der Schweiz in ihrem Leben schon einmal eine sexuelle Belästigung erlebt haben, davon zwischen 2 % und 10 % während den letzten 12 Monaten. Die Betroffenheit von Kindern und Jugendliche von online-Belästigungen mit sexuellen Absichten ist in den letzten Jahren um 25 % gestiegen, Menschen mit Behinderungen und LGBTIQ+-Personen weisen eine besondere Vulnerabilität auf.

Eine Analyse zur Rechtsdurchsetzung zeigt, dass 47,7 % der Fälle sexueller Belästigung mit einem Strafbefehl abgeschlossen, 27,6 % eingestellt und 12,6 % nicht anhand genommen wurden; die restlichen Fälle wurden an andere Behörden überwiesen oder anders abgeschlossen. Gemäss der Einschätzung von Expertinnen und Experten sei eine fehlende Sensibilität für das Thema sexuelle Belästigung bei Polizei und Strafverfolgung feststellbar, so dass bestimmte Gruppen sexuelle Belästigungen erst gar nicht anzeigen und damit den Prozess der Rechtsdurchsetzung nicht in Gang setzen würden. Auch gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz würde gemäss den Expertinnen und Experten selten rechtliche Schritte ergriffen und oft erst dann, wenn die sexuelle Belästigung zu viel werde und ein klares Stoppsignal ausgesendet werden soll oder die Betroffenen bereits krankgeschrieben seien oder gekündigt hätten. Um Betroffenen Unterstützung und Zugang zu Beratung und Strafverfolgung bieten zu können, seien spezifische Schulungen von involvierten Stellen sowie die Schaffung niederschwelliger Zugänge zentral (z.B. online-Meldestellen, unabhängige Beschwerdestellen, zielgruppenspezifische Angebote wie eine LGBTIQ+-Hotline).

Die Datenlage in der Schweiz ist gemäss der Autorenschaft der Studie unzureichend, da die PKS (Hellfeld) nur einen geringen Teil der sexuellen Belästigungen abbildet, und Dunkelfeldbefragungen (mit Ausnahme der Schweizerischen Gesundheitsbefragung, die sexuelle Belästigung jedoch nur

oberflächlich abbildet) nicht regelmässig durchgeführt und sich hinsichtlich Methodik, Erhebungsbereichen, thematischen Schwerpunkten (Arbeitsort vs. öffentlicher Raum) und Erhebungsinstrumenten stark unterscheiden. In der Studie wird daher empfohlen, eine regelmässige Bevölkerungsbefragung zur Viktimisierung durch sexuelle Übergriffe durchzuführen, die einen gewissen Detailgrad und die Möglichkeit von verfeinerten Analysen gewährleistet.

Der Bundesrat nimmt die Ergebnisse der Studie als auch die Empfehlung hinsichtlich einer umfassenden Bevölkerungsbefragung betreffend die gesamte Breite von sexuellen Übergriffen zur Kenntnis. Er verweist dabei auf die am 28. April 2021 vom Bundesrat verabschiedete Gleichstellungsstrategie 2030 und dem zugehörigen publizierten Aktionsplan von Dezember 2021, in welchem mit Massnahme 3.2.7 die Finanzierung und Durchführung einer Prävalenzstudie geprüft wird. Zudem sind derzeit in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden und unter Einbezug von NGO die Arbeiten zum Nationalen Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026 (NAP IK) in Gang, der voraussichtlich im Juni 2022 durch den Bundesrat verabschiedet werden wird. Betreffend sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz ist die Schweiz daran, die Ratifikation des ILO-Übereinkommens Nr. 190 über Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt zu prüfen.

Abkürzungsverzeichnis

BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
GIG	Gleichstellungsgesetz
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (<i>International Labour Organization</i>)
Istanbul-Konvention	Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt
JUSUS	Jugendstrafurteilsstatistik
LGBTIQ+	Lesbisch, schwul, bisexuell, transgender, intergeschlechtlich, queer und weitere nichtbinäre Geschlechtsidentitäten
NAP IK	Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 2022–2026
NGO	Nichtregierungsorganisationen
OHS	Opferhilfestatistik
OR	Obligationenrecht
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
StGB	Strafgesetzbuch
SUS	Strafurteilsstatistik
zhaw	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

1 Einleitung

1.1 Inhalt des Postulats

Am 28. September 2018 reichte Nationalrat Mathias Reynard das Postulat 18.4048 «Sexuelle Belästigung. Wir brauchen endlich verlässliche Zahlen über dieses Problem» mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht auszuarbeiten und vorzulegen über sexuelle Belästigungen (am Arbeitsplatz oder im öffentlichen Raum), damit wir mehr wissen über das Ausmass dieses Phänomens und seine Entwicklung.

Letztmals wurde in der Schweiz eine Studie über sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz im Jahr 2007 durchgeführt und 2008 veröffentlicht, also vor mehr als zehn Jahren. Über Belästigungen im öffentlichen Raum gibt es keine Untersuchungen.

Es ist daher an der Zeit, eine neue Studie der gleichen Art durchzuführen und diese auszudehnen auf die Belästigungen im öffentlichen Raum. Diese neue Studie sollte alle Formen von Belästigung in den Blick nehmen.

In Frankreich wurde ganz neu, 2018, eine solche Studie vom Ifop (Institut français d'opinion publique) gemacht. Es handelt sich um eine rein statistische Erhebung. Gleichwohl sind die Ergebnisse beunruhigend. So wurde etwa festgestellt, dass in Frankreich mehr als jede dritte Frau im Laufe ihrer beruflichen Laufbahn am Arbeitsplatz Opfer sexueller Belästigung wurde. In Kanada wurde 2017 eine ähnliche Studie durchgeführt. Sie kommt zum gleichen Ergebnis: Ungefähr ein Drittel aller Frauen hat am Arbeitsplatz sexuelle Belästigung erfahren, 21 Prozent waren sogar direkt mit Gewalt konfrontiert.

Eine solche Studie und Erhebung von Daten entspräche im Übrigen einem Ziel der Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt), nämlich von deren Artikel 11, "Datensammlung und Forschung". Die Schweiz hat unlängst diese Konvention ratifiziert.»

Der Bundesrat zeigte sich bereit, den verlangten Bericht zu erstellen, und beantragte am 21. November 2018 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat nahm das Postulat am 19. März 2019 an. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) wurde mit der Berichterstellung beauftragt.

1.2 Vorgehen Berichterstellung

Mitte September 2020 schrieb das EBG in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ein Mandat zur Erstellung einer Studie zu Ausmass und zur Entwicklung sexueller Belästigung in der Schweiz öffentlich aus. Aus den neun eingegangenen Offerten erhielt die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (zhaw) das Mandat. Die mandatierte Autorenschaft bestehend aus Prof. Dr. Dirk Baier (zhaw), MA Lorenz Biberstein (zhaw), Dr. Susanne Nef (zhaw) und Prof. Dr. Nora Markwalder (Universität St. Gallen) erarbeitete darauf ein Detailkonzept und führte die Studie zuhanden des EBG und des SECO durch. Die Arbeiten wurden fachlich durch das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Bundesamt für Statistik (BFS) begleitet. Die am 9. November 2021 finalisierte Studie «Sexuelle Belästigung in der Schweiz», welche auf der Website des EBG und des SECO abgerufen werden kann, bildet die Grundlage dieses Berichts.¹

¹ Lorenz Biberstein, Susanne Nef, Dirk Baier, Nora Markwalder (2021): Sexuelle Belästigung in der Schweiz. Analysen im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG und des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen Gewalt, sowie unter: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Arbeit > Arbeitsbedingungen > Studien und Berichte.

2 Methodik der Studie

Im Rahmen der Studie wurden die rechtlichen und sozialwissenschaftlichen Definitionen von sexueller Belästigung analysiert und eine Metaanalyse vorhandener Statistiken und Bevölkerungsbefragungen durchgeführt; der Fokus lag dabei auf sexueller Belästigung im öffentlichen Raum und am Arbeitsplatz.

Das Ausmass und die Entwicklung von sexueller Belästigung in der Schweiz wurden mittels unterschiedlicher Methoden untersucht: mit einer Begriffsbestimmung und Literaturanalyse (Kap. 2.1), der systematischen Analyse bereits vorhandener Daten sowie einer ausgewählten Dossieranalyse die Strafverfolgung sexueller Belästigung in der Schweiz betreffend (Kap. 2.2), einer Zusatzauswertung vorhandener Daten (Kap. 2.3), sowie mittels Interviews und Explorativ-Gesprächen mit Expertinnen und Experten (Kap. 2.4). Basierend auf den Resultaten wurden Datenlücken identifiziert und Empfehlungen für die statistische Erfassung sexueller Belästigung formuliert.

2.1 Begriffsbestimmung und Literaturanalyse

Rechtliche und sozialwissenschaftliche Begriffsbestimmungen sexueller Belästigung wurden recherchiert und verglichen mit dem Ziel, Unterschiede aufzuzeigen und eine präzise Definition vorzuschlagen. Ausserdem sollte eine Abgrenzung zu anderen Formen von Belästigungen wie z.B. Stalking oder Cybergrooming erfolgen.

Die Literaturanalyse fokussierte auf nationale und internationale Publikationen der letzten zehn Jahre, wobei primär deutsch-, französisch- und englischsprachige Publikationen berücksichtigt wurden.

2.2 Systematische Analyse vorhandener Daten

Sexuelle Belästigung ist als Straftatbestand in Artikel 198 im Strafgesetzbuch (StGB)² verankert und wird in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ausgewiesen, sofern sie zur Anzeige kommt oder auf anderem Weg polizeilich bekannt wird. Die PKS-Daten von 2009 bis 2020 wurden in die Analyse miteinbezogen. Die Opferhilfestatistik (OHS) wurde nicht herangezogen, da diese keine spezifischen Daten zu Beratungen oder Entschädigungen und Genugtuungen bei sexueller Belästigung ausweist.

Die für die Schweiz vorliegenden relevanten Befragungsstudien mit Aussagen zur Prävalenz von sexueller Belästigung wurden systematisch dargestellt und deren empirischen Informationen verglichen und interpretiert. Sie wurden gemäss ihrem jeweiligen Fokus (Betroffengruppe oder Örtlichkeit) in die sechs Gruppen Erwachsene, Jugendliche, Frauen, Arbeitsplatz, geografischer Fokus (z.B. Stadt) und LGBTIQ+-Bevölkerung gegliedert. Um eine Einordnung und Vergleichbarkeit dieser Befragungsstudien zu ermöglichen, wurden die relevanten Metadaten wie Stichprobengrösse und -gruppe, zugrundeliegende Definition und Frageformulierung in einem Steckbrief zusammengestellt und als Übersicht im Anhang der Studie aufgeführt. Diese ermöglicht die Beleuchtung des Dunkelfeldes, was bei Delikten wie der sexuellen Belästigung mit einer geringen Anzeigequote von Bedeutung ist.³ Zusätzlich wurden relevante internationale Studien mit Good-Practice-Charakter berücksichtigt.

² Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)

³ Gemäss dem Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3878 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung» vom 27. Februar 2013 erstatten in der Schweiz weniger als 20 % der Opfer sexueller Gewalt Anzeige.

2.3 Zusatzauswertung vorhandener Daten

Die PKS-Daten ermöglichten vertiefte Auswertungen zu spezifischen Fragestellungen, beispielsweise zu den Beschuldigten und Geschädigten, zu den Tatörtlichkeiten oder den konkreten Formen von sexuellen Belästigungen.

Da es sich bei sexueller Belästigung nach Artikel 198 StGB um Übertretungen handelt, liegen aus der Strafurteilsstatistik (SUS) keine Zahlen zu den Strafurteilen gegen Erwachsene vor (im Gegensatz zur Jugendstrafurteilsstatistik [JUSUS], welche Daten zu Sanktionen im Zusammenhang mit sexueller Belästigung beinhaltet). Um die Strafverfolgungspraxis und Formen der Sanktionierung bei sexueller Belästigung dennoch beurteilen zu können, wurden im Kanton Zürich die Fallabschlüsse nach Artikel 198 StGB der Jahre 2016 bis 2020 bei den Übertretungsstrafbehörden erhoben.

2.4 Interviews und Explorativ-Gespräche mit Expertinnen und Experten

Mit insgesamt acht Expertinnen und Experten wurden Interviews und Explorativ-Gespräche zur Rechtsdurchsetzung, zu den unterschiedlichen Betroffenengruppen und Formen sexueller Belästigung sowie zu bestehenden Datenlücken geführt, um aus den durch die Datenanalysen gewonnenen Informationen zusätzliche Erkenntnisse abzuleiten. Die Interviews und Explorativ-Gespräche wurden mit Expertinnen und Experten aus den Bereichen Strafverfolgung (Stadthalteramt Bezirk Dietikon, Stadtrichteramt Zürich sowie Stadtpolizei Lausanne), sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz (Fachstelle Mobbing und Belästigung), im öffentlichen Raum und Nachtleben (Bar- und Clubvereinigung Winterthur), im Internet (Verein #NetzCourage), der Betroffenengruppe LGBTIQ+ (Transgender Network Switzerland) sowie Menschen mit Behinderungen (Avanti Donne) leitfadengestützt durchgeführt.

3 Ergebnisse der Studie

3.1 Definition von sexueller Belästigung

3.1.1 Sexuelle Belästigung aus rechtlicher Sicht

Sexuelle Belästigung wird in der Schweiz in mehreren Gesetzen erwähnt und definiert, so im StGB, im Obligationenrecht (OR),⁴ im Gleichstellungsgesetz (GIG)⁵ und in der Istanbul-Konvention⁶. Es gibt in der Schweiz keine einheitliche Definition.

Gemäss Strafgesetzbuch (Art. 198 StGB) liegt eine sexuelle Belästigung vor, wenn einerseits jemand vor einer anderen Person, welche dies nicht erwartet, eine sexuelle Handlung vornimmt und andererseits, wenn jemand eine andere Person tätlich oder in grober Weise durch Worte sexuell belästigt. Nicht in der strafrechtlichen Definition inbegriffen sind sämtliche schwerwiegendere Formen der sexuellen Gewalt, da diese bereits durch andere Tatbestände wie beispielsweise die sexuelle Nötigung oder Vergewaltigung abgedeckt werden.

⁴ Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR, SR 220)

⁵ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG, SR 151.1)

⁶ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (SR 0.311.35)

Die Definition der sexuellen Belästigung in Artikel 40 der Istanbul-Konvention umfasst in Abgrenzung zu den dort ebenfalls aufgeführten schwerwiegenderen Formen von (sexueller) Gewalt an Frauen nur niederschwellige Formen von Übergriffen.

Die Definition im Gleichstellungsgesetz (Art. 4 GIG), die auch Grundlage für die Ergänzung zu sexueller Belästigung im OR war, ist breit und umfasst sämtliche belästigende Verhaltensweisen sexueller Natur resp. aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit, wobei auch schwerwiegende Formen von sexueller Gewalt eingeschlossen werden. Jedoch beschränkt sich die Definition des GIG auf Arbeitsverhältnisse, während die strafrechtliche Anwendbarkeit des Verbots für sämtliche Lebensbereiche gilt. Die breite Definition des GIG hat nicht zum Ziel, sexuelle Belästigung aus rechtlicher Sicht als allumfassendes Konzept sexueller Gewalt zu verstehen. Vielmehr definiert es die sexuelle Belästigung deshalb so breit, weil damit die Pflicht des Arbeitgebenden verbunden ist, sämtliche Verhaltensweisen, die Arbeitnehmende aufgrund ihres Geschlechts und in ihrer Würde verletzen, zu verhindern.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sexuelle Belästigung im rechtlichen Kontext hauptsächlich mit niederschweligen verbalen oder tätlichen Übergriffen sexueller Natur gleichgesetzt wird, dies in Abgrenzung zu schwerwiegenderen Formen sexueller Gewalt wie der sexuellen Nötigung oder Vergewaltigung. Einzig gemäss Gleichstellungsgesetz wird sexuelle Belästigung breiter gefasst, allerdings nur bezogen auf den Bereich des Erwerbslebens.

3.1.2 Sexuelle Belästigung aus sozialwissenschaftlicher Sicht

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht wird sexuelle Belästigung in der Literatur disziplinübergreifend wie auch innerhalb einer spezifischen sozialwissenschaftlichen Disziplin unterschiedlich gefasst und definiert. Gemeinsam ist den Definitionen zu sexueller Belästigung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, dass Einzelhandlungen im Vordergrund sind, die in einem Zusammenhang mit dem Geschlecht resp. der Geschlechtlichkeit der Betroffenen stehen; oder anders gesagt, ob ein Verhalten mit Bezug auf das Geschlecht resp. die Geschlechtszugehörigkeit als unerwünscht oder als belästigend empfunden wird und das eine Person in ihrer Würde verletzt. Häufigkeit und Dauer der Belästigungen oder subjektive Angstepfindungen finden dabei weniger Berücksichtigung. Weiter ist es aus sozialwissenschaftlicher Perspektive relevant, sexuelle Belästigung als Handlung eingebettet in Machtverhältnisse zu betrachten.

Konkret umfassen sexuell belästigende Formen und Verhaltensweisen beispielsweise:

- Diskriminierung des Geschlechts (z.B. sexistische/sexualisierte Bemerkungen oder Beleidigungen),
- Verführerisches Verhalten (z.B. unangemessene sexuelle Annäherungsversuche),
- Sexuelle Bestechung (z.B. Drängen auf sexuelle Aktivität mit dem Versprechen auf Belohnung),
- Sexueller Zwang/Bedrohung (z.B. Erzwingen von sexueller Aktivität unter Androhung von Bestrafung),
- Sexuelles Aufdrängen (z.B. unerwünschtes sexualisiertes Berühren oder Küssen oder sexuelle Übergriffe),
- Exhibitionistische oder voyeuristische Handlungen,
- Zeigen von pornografischem Material,
- Zeigen oder Veröffentlichung intimer Fotos (z.B. im Internet),
- Zusendung sexualisierter Nachrichten (z.B. über E-Mail, soziale Netzwerke).

Unter diese Formen und Verhaltensweisen lassen sich auch das ungewollte Empfangen von Nacktbildern oder verbale sexuelle Belästigung wie *Catcalling* (Zurufen unangebrachter, oft sexistischer Kommentare sowie Pfeif-, Zisch- und Kussgeräusche) oder *Bodyshaming* (Beleidigungen aufgrund

des Aussehens) subsumieren. Eine trennscharfe Abgrenzung dieser verschiedenen Formen und Verhaltensweisen untereinander gibt es nicht. Die Abgrenzung von sexueller Belästigung zu anderen Formen wie Stalking, *Cybergrooming*, sexueller Missbrauch, sexuelle Gewalt und Ausbeutung oder (*Teen*) *Dating Violence* wird in der Studie aufgezeigt.⁷

Die Integration der Örtlichkeit in die Definitionen spielt dahingehend eine Rolle, als sich je nach Raum die Formen sexueller Belästigung sowie die Betroffenengruppen unterscheiden können. So können am Arbeitsplatz alle Arbeitnehmenden von sexueller Belästigung betroffen sein, wobei LGBTIQ+-Personen und im Speziellen Transmenschen als besonders vulnerable Gruppe gelten. Im öffentlichen Raum stehen junge Frauen als Betroffene im Vordergrund, bei sexueller Belästigung im Internet, an Schulen oder in Sportvereinen Jugendliche.

3.2 Ausmass von sexueller Belästigung in der Schweiz

3.2.1 Sexuelle Belästigung in der Polizeilichen Kriminalstatistik

Im Jahr 2020 wurden in der PKS 1435 Straftaten und 1477 geschädigte Personen sexueller Belästigungen (Art. 198 StGB) registriert. In neun von zehn Fällen war die geschädigte Person weiblich, die Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen wies das höchste Risiko auf. Bei 30 % der geschädigten Personen konnte die Straftat nicht aufgeklärt werden, rund 40 % standen in keiner Beziehung zur beschuldigten Person. Bei 10 % der geschädigten Personen stammte die beschuldigte Person aus dem Bekanntenkreis bzw. der Nachbarschaft, bei rund 5 % aus einer beruflichen Beziehung. Weitere Geschädigten-Beschuldigten-Beziehungen wie Freunde, ehemalige Partnerschaften oder geschäftliche Beziehungen lagen unter 5 %.⁸

Über 95 % der Beschuldigten waren männlich, die Altersgruppe der 18- bis 39-Jährigen wies den höchsten Anteil auf und ausländische Beschuldigte waren gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil überrepräsentiert.

Die Auswertungen zu den Tatörtlichkeiten belegten, dass ein grosser Teil der sexuellen Belästigungen im öffentlichen Raum (am häufigsten Strasse/Parkplatz/im Freien etc.) passierte und dabei vor allem körperliche Übergriffe wie Berühren, verbale Belästigungen und die Konfrontation mit onanierenden Personen umfasste. Hinsichtlich der Tatörtlichkeit zeigte sich eine leichte Zunahme der sexuellen Belästigungen, die im öffentlichen Raum stattfanden, bei gleichzeitigem Rückgang in der Kategorie «ohne Angabe».⁹

In den Jahren 2019 und 2020 kam es bei mehr als jeder dritten sexuellen Belästigung (37,3 %) zu einer körperlichen Berührung. Bei etwas mehr als jeder fünften Belästigung kam es zu einer verbalen Form der sexuellen Belästigung (22 %). In 14,4 % der sexuellen Belästigungen hat die belästigende Person onaniert. Insgesamt seltener erfolgten Entkleiden bzw. Entblößen der belästigten Person, Küssen oder verbales Drohen. Weitere, weniger häufig vorkommende Formen der Belästigungen waren u.a. Schlagen, Filmen/Fotografieren, Verfolgen oder pornografisches Material zeigen.

3.2.2 Sexuelle Belästigung in Befragungsstudien

Für die Schweiz liegen 23 relevante Befragungsstudien vor, die Daten zu sexueller Belästigung beinhalten. Diese wurden hinsichtlich Prävalenzraten, zugrundeliegender Definition und Fragestellung sowie Befragtengruppe und -grösse analysiert und die Resultate in detaillierten Steckbriefen festgehalten.

⁷ Kap. 2.2.1.1 sowie 7.1.2 der Studie, siehe Fn 1.

⁸ Abbildung 7 der Studie, siehe Fn 1.

⁹ In der PKS ist die Erfassung der Tatörtlichkeit bei Art. 198 StGB erst seit 2020 obligatorisch, was die Verschiebung erklären kann; siehe auch Fn 1, Abbildung 3.

Die Befragungsstudien wurden hinsichtlich ihres Fokus analysiert nach Erwachsenen, Jugendlichen, Frauen, Arbeitsplatz, geografischem Fokus und LGBTIQ+-Bevölkerung. Die Vergleichbarkeit der Prävalenzraten über die einzelnen Befragungsstudien hinweg wird erschwert durch unterschiedlich erhobene Zeiträume (Erlebnisse in den letzten 12 Monaten, in den letzten fünf Jahren, über das ganze Leben) oder unterschiedlich verwendete Definitionen und Formulierungen in den Fragebogen. Es können sich entsprechend grosse Bandbreiten für Opferraten ergeben:

- zwischen 20 % und 60 % für *Frauen in ihrem Leben*;
- zwischen 2 % und 10 % für *Frauen innerhalb der letzten 12 Monate*;
- zwischen 15 % und 20 % für die *Gesamtbevölkerung* (Männer und Frauen) *in ihrem Leben*;
- zwischen 5 % und 40 % für *alle Arbeitnehmenden* (Männer und Frauen) *im gesamten Erwerbsleben*, an ihrem Arbeitsplatz;
- zwischen 1 % und 15 % für *alle Arbeitnehmenden* (Männer und Frauen) *innerhalb der letzten 12 Monate*, an ihrem Arbeitsplatz;
- etwa 10 % der *Jugendlichen im letzten Jahr*, wobei die Rate für «Ansprechen online von einer fremden Person mit unerwünschten sexuellen Absichten» in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist (+ 25 %);
- zwischen 30 % und 40 % der sexuellen und geschlechtlichen Minderheiten (LGBTIQ+) *im letzten Jahr durch männliche Belästigende* und zwischen 8 % und 14 % durch *weibliche Belästigende*.
- Für den *öffentlichen Raum* ist davon auszugehen, dass Städte mit einer Zentrumsfunktion (Party- und Ausgehangebote) markant höhere Opferraten aufweisen als kleinere Gemeinden: Zwischen 30 % und 35 % für «anzügliche Blicke, unangemessenes Anstarren» oder «Nachpfeifen, obszöne Gesten und Sprüche» *in ihrem Leben* und knapp 10 % *innerhalb der letzten 12 Monate*.
- Für alle Befragungen (gesamte Schweizer Bevölkerung, nur Jugendliche, nur Arbeitsplatz) lässt sich zudem sagen, dass weibliche Personen ein höheres Opferrisiko haben für sexuelle Belästigung als männliche (je nach Studie zwischen zwei bis zehn Mal so hoch; was einem ähnlichen Geschlechtsunterschied entspricht wie bei der PKS, wo Frauen 90 % der Geschädigten ausmachen).

3.3 Entwicklung des Ausmasses sexueller Belästigung in der Schweiz

Die Zahlen zur sexuellen Belästigung der PKS (Hellfeld) zeigen im Zeitraum von 2009 bis 2014 zunächst einen Rückgang von 1208 auf 1019 registrierte Straftaten, anschliessend bis zum Jahr 2020 ein Anstieg auf 1435 registrierte Straftaten. Pro 100 000 Personen der Wohnbevölkerung wurden 15,7 Delikte der sexuellen Belästigung im Jahr 2009 registriert, im Jahr 2014 waren es 12,5 Delikte, im Jahr 2020 16,7. Ein vergleichbarer Anstieg während den letzten Jahren findet sich bei Vergewaltigungen, nicht aber bei sexuellen Nötigungen oder exhibitionistischen Handlungen. Ob dieser Anstieg auf einen realen Kriminalitätsanstieg zurückzuführen ist oder auf eine erhöhte Anzeigebereitschaft, kann anhand der Daten der PKS nicht gesagt werden.

Aus dem polizeilichen Hellfeld werden zwei weitere Veränderungen im Vergleich der Jahre 2014/2015 mit den Jahren 2019/2020 sichtbar:

1. Ein zunehmender Anteil an Belästigungen findet im öffentlichen Raum statt (66,4 % im Zeitraum 2014/2015, 73,8 % im Zeitraum 2019/2020).
2. Der Anteil an Geschädigten-Beschuldigten-Konstellationen, bei denen keine Beziehung existiert, bei denen also unbekannte Personen Belästigungen verübten, ist gestiegen (30,2 % im Zeitraum 2014/2015, 39,6 % im Zeitraum 2019/2020).

Wichtige Hinweise zu Veränderungen betreffend Kriminalitätsanstieg und Anzeigebereitschaft liefern die Daten aus Dunkelfeldstudien, wobei die Grenzen der Vergleichbarkeit der verschiedenen Studien berücksichtigt werden müssen. Während bei den letzten beiden schweizerischen Sicherheitsbefragungen von 2011 und 2015 die Opferrate über alle Sexualdelikte stabil geblieben ist, ist der Anteil an sexueller Belästigung bei allen berichteten Sexualdelikten von rund 78 % (2011) auf rund 85 % (2015) gestiegen. Auch Studien, welche auf die Befragung von Frauen fokussierten, zeigen einen Anstieg: Während 2004 eine Studie für «unerwünschtes Küssen oder sexuelle Berührungen» noch eine Rate von 18 % für im ganzen Leben erlittene Vorfälle betragen hatte, lag diese Rate 2019 bei 59 % («unerwünschte Berührung, Umarmung, Küssen»).

3.4 Rechtsdurchsetzung

Um Aussagen betreffend die Rechtsdurchsetzung bei sexueller Belästigung herleiten zu können, wurden im Rahmen der Studie einerseits gezielt Daten bei den Übertretungsstrafbehörden im Kanton Zürich angefragt und andererseits im Rahmen der acht Interviews und Explorativ-Gespräche die Frage erörtert.

Im Kanton Zürich sind die Anzahl der Fallabschlüsse nach Artikel 198 StGB der für diese Delikte zuständigen Übertretungsstrafbehörden über die letzten fünf Jahre stabil geblieben. Es zeigt sich, dass in den Jahren 2016 bis 2020 ungefähr doppelt so viele Beschuldigte (922 gemäss PKS) wie Fallabschlüsse (478) gezählt, also ungefähr jede zweite belästigende Person mit einer Busse sanktioniert wurde. Dies deutet darauf hin, dass nicht alle bei der Polizei angezeigten Straftaten zu einer der Übertretungsstrafbehörden gelangen, sei es wegen eines Rückzugs der Strafanzeige oder weil einige Fälle wegen einer Kombination mit weiteren (evtl. gravierenderen) Delikten zur Staatsanwaltschaft gelangen. Im Durchschnitt wurden 47,7 % der Fälle sexueller Belästigung durch die Übertretungsstrafbehörden mit einem Strafbefehl abgeschlossen, 27,6 % eingestellt und 12,6 % nicht anhand genommen; die restlichen Fälle wurden an andere Behörden überwiesen oder anders abgeschlossen. Dieses Resultat deckt sich mit den Erfahrungen der befragten Expertinnen und Experten.

Eine im Auftrag des EBG von der Universität Genf durchgeführte Studie zur kantonalen Rechtsprechung nach dem GIG¹⁰ im Zeitraum zwischen 2004 und 2015 zeigt, dass 35 von 190 Entscheidungen eine Klage wegen sexueller Belästigung am Arbeitsplatz zum Gegenstand hatten. In 21 dieser 35 Fällen gelang es der arbeitnehmenden Partei jedoch nicht, sexuelle Belästigung nachzuweisen, was zu einer Abweisung der entsprechenden Klagen führte. Im Falle des GIG ist hervorzuheben, dass für den Tatbestand der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz die Beweislast erleichterung nach Artikel 6 GIG nicht gilt. Eine Ausdehnung dieser Erleichterung auf die sexuelle Belästigung könne den entsprechenden Nachweis vor Gericht vereinfachen.

Im Rahmen der Interviews und Explorativ-Gespräche kommen Expertinnen und Experten zur Einschätzung, dass eine fehlende Sensibilität für das Thema sexuelle Belästigung bei der Strafverfolgung im Allgemeinen und der Polizei im Speziellen vorhanden sei. So würden bestimmte Gruppen sexuelle Belästigungen erst gar nicht anzeigen und damit den Prozess der Rechtsdurchsetzung nicht in Gang setzen. Relevante Barrieren würden beispielsweise bei LGBTIQ+-Personen eine Angst vor Queer- oder Transfeindlichkeit bei der Polizei darstellen, oder bei Menschen mit Behinderungen eine nicht barrierefreie Kommunikation. So würden viele Betroffene die Polizei und den Rechtsweg meiden und sich eher an zivilgesellschaftliche Beratungsstellen wenden oder auch an Hausarztpraxen. Weiter wurden als Schwierigkeiten in Bezug auf die Strafverfolgung mangelnde Beweise oder die Abgrenzung zu anderen Deliktformen sowie die Bestimmung des Schweregrades genannt.

¹⁰ Karine Lempen, Aner Voloder (2017): Analyse der kantonalen Rechtsprechung nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (2004-2015). Forschungsbericht im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG. Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Dokumentation > Publikationen Recht.

Auch gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz werden gemäss den Expertinnen und Experten selten rechtliche Schritte ergriffen. Seitens Arbeitgebende würde relativ rasch reagiert werden, aber würden Betroffene die Belästigung thematisieren, seien diese häufig Mobbing durch andere Mitarbeitende ausgesetzt. Eine Anzeige würde oft erst erstattet, wenn die sexuelle Belästigung zu viel werde und ein klares Stoppsignal ausgesendet werden soll oder die Betroffenen bereits krankgeschrieben sind oder gekündigt haben.

Um Betroffenen Unterstützung und Zugang zu Beratung und Strafverfolgung bieten zu können, so die Expertinnen und Experten, seien spezifische Schulungen von involvierten Stellen sowie die Schaffung niederschwelliger Zugänge zentral. Als gute Beispiele für die Schaffung von niederschweligen Zugängen werden die laufenden Kampagnen der Städte Lausanne und Zürich genannt. Mit dem Lausanner «Observatoire de la sécurité»¹¹ oder mit «Zürich schaut hin»¹² werden Betroffenen online-Meldetools zur Verfügung gestellt, parallel dazu laufen Sensibilisierungskampagnen. Weiter wird das Vorgehen der Stadtpolizei Lausanne als gutes Beispiel genannt, welche weiblichen Opfern proaktiv eine Befragung durch eine Polizeibeamtin anbietet und ein jährliches polizeiinternes Sensibilisierungstraining zu Belästigung im öffentlichen Raum durchführt. Seit Oktober 2021 ist als neuer Bestandteil Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und ganz allgemein LGBTIQ+-bezogene Themen in dieses Sensibilisierungstraining aufgenommen. Gleichzeitig wurde in der Innenstadt Lausanne ein Büro eröffnet, welches explizit nicht als «Polizei» gekennzeichnet ist mit dem Ziel, einen niederschweligen Zugang zu Beratung und Strafverfolgung anzubieten.

3.5 Datenlage zu sexueller Belästigung in der Schweiz

Die Autorenschaft der Studie kommt zum Schluss, dass die Datenlage in der Schweiz in mindestens zweifacher Hinsicht unzureichend ist:

Erstens liegen kontinuierliche Daten aus dem Helffeld, die Aussagen über Entwicklungstrends erlauben, bislang nur in Form der PKS vor.¹³ Die PKS bildet dabei nur einen geringen Teil der sexuellen Belästigungen ab – höchstwahrscheinlich eher die schwereren Fälle, die sich zwischen fremden Personen ereignen, da für solche Konstellationen die Anzeigebereitschaft hinsichtlich verschiedener Delikte gewöhnlich höher ausfällt. Dies zeigt sich auch bei den Bevölkerungsbefragungen, bei denen die berichtete Anzeigerate bei sexueller Belästigung kaum höher als 10 % ausfällt. Das Helffeld gibt damit Auskunft über einen kleinen, selektiven Teil der sexuellen Belästigungen.

Zweitens liegen zwar bislang einige Bevölkerungsbefragungen vor. Diese wurden aber zum Teil kontinuierlich (z.B. Schweizerische Gesundheitsbefragung), zum Teil in unregelmässigen Abständen, mit unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen und Erhebungsinstrumenten, in differierenden Erhebungsgebieten und mit verschiedenen Schwerpunkten (z.B. Arbeitsbereich) durchgeführt. Schweizweite, umfassende Datenerhebungen fehlen. Daraus ergeben sich einige Schwierigkeiten, verlässliche Zahlen zur effektiven Opferrate von sexueller Belästigung zusammenzutragen. Basierend auf den bis jetzt vorhandenen Studien lassen sich nur ungefähre Zahlen ableiten. Zudem lassen sich die gefundenen Unterschiede in den Opferraten nicht immer eindeutig erklären, wodurch eine Interpretation weiter erschwert wird.

¹¹ <https://www.lausanne.ch/apps/webforms/harcelement/>

¹² <https://zuerichschauthin.ch>

¹³ Wie in Kap. 2.2 ausgeführt, wurde die OHS nicht berücksichtigt, da diese Sexualstraftaten in Sammelkategorien erfasst und dadurch keine spezifischen Daten zu sexueller Belästigung ausweist.

3.6 Psychische Folgen für Betroffene

In einem Exkurs geht die Studie auf die psychischen Folgen des Erlebens sexueller Belästigung für Betroffene ein. Bisher seien diese insbesondere im Zusammenhang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz erhoben worden, weshalb auf die Auswertung einer aktuellen Umfrage von 2020¹⁴ in der Schweiz hingewiesen wird. Diese erfragte die Prävalenz von erlebter sexueller online-Belästigung, verbaler und physischer sexueller Belästigung sowie Exhibitionismus und erkannte einen signifikanten Zusammenhang mit einer geringeren Lebenszufriedenheit, einer schlechteren psychischen Gesundheit sowie einem erhöhten Drogenkonsum.

3.7 Betroffenengruppe LGBTIQ+

Seitens Expertinnen und Experten wurde eine hohe Vulnerabilität von LGBTIQ+-Personen genannt, insbesondere bei sexueller Belästigung im öffentlichen Raum. Nichtbinäre Personen seien gehäuft mit physischer sexueller Belästigung konfrontiert. Auch Transmenschen, die sich dem binären Geschlechtermodell zuordnen und sich als Frau oder als Mann identifizieren, erfahren gehäuft sexuelle Belästigung, insbesondere verbale sexuelle Belästigung in Form sexuell konnotierter Beleidigungen. Körperliche sexuelle Belästigung würden queere Menschen oftmals erfahren, da sie mit der hegemonialen Norm der Zweigeschlechtlichkeit brechen und insbesondere in den Augen der belästigenden Person nicht oder zumindest nicht eindeutig als Frau oder als Mann «lesbar» seien (soziale Intelligibilität). Berührungen der Geschlechtsteile können die Folge sein, einerseits, um die betroffenen Personen abzuwerten und/oder deren Geschlecht «zu vereindeutigen». Hinzu kommen die erwähnten Hürden bei der Anzeige von erlebter sexueller Belästigung beispielsweise aufgrund von Angst vor Queer- oder Transfeindlichkeit bei der Polizei.

3.8 Betroffenengruppe Menschen mit Behinderungen

Auch bei Menschen mit Behinderungen wurde seitens Expertinnen und Experten neben der Hürde der nicht-barrierefreien Kommunikation bei der Anzeige zusätzlich von einer erhöhten Vulnerabilität ausgegangen, insbesondere bei sexueller Belästigung in Heimen oder im Rahmen geschützter Arbeitsplätze. Es wurde darauf hingewiesen, dass insbesondere bei pflegebedürftigen Menschen Berührungen mit dem Ziel der Pflege schwer von Berührungen mit sexueller Motivation abgrenzbar seien. Zudem sei es für die Betroffenen nicht immer möglich, sexuelle Belästigungen zu erkennen oder sich dagegen zu wehren, u.a. da sie sich teils schon von früher Kindheit an Berührungen im Intimbereich und Berührungen durch Fremde gewohnt seien. Befunde aus quantitativen Befragungen liegen zu dieser spezifischen Betroffenengruppe bislang nicht vor.

4 Empfehlungen der Studie

Die Autorenschaft der Studie formuliert eine Empfehlung betreffend Definition und eine betreffend die Erlangung einer verlässlichen Datengrundlage.

In Bezug auf die unterschiedliche Verwendung von Definitionen wird empfohlen, bei Berichten, Studien, Befragungen etc. jeweils präzise darzulegen, wie genau sexuelle Belästigung definiert wird. Die Autorenschaft der Studie empfiehlt als mögliche Definition von sexueller Belästigung «ein Verhalten,

¹⁴ Dirk Baier (2020): Kriminalität während des Corona-Lockdowns. Empirische Befunde auf Basis einer Dunkelfeldbefragung im Kanton Zürich. *Kriminologie - Das Online-Journal | Criminology - The Online Journal*, 2(3), 444–466. Abrufbar unter: www.kriminologie.de.

das unerwünscht ist, einen sexuellen Bezug hat oder einen Bezug auf das Geschlecht resp. die Geschlechtszugehörigkeit aufweist und das von der belästigten Person als solches empfunden wird sowie das eine Person in ihrer Würde verletzt».

In Bezug auf die Erlangung verlässlicher Datengrundlagen wird in der Studie empfohlen, ergänzend zur PKS und anderen periodisch durchgeführten Erhebungen, wie beispielsweise die Schweizerische Gesundheitsbefragung, regelmässige Bevölkerungsbefragungen zur Viktimisierung durch sexuelle Übergriffe durchzuführen. Dadurch würde eine ergänzende Statistik etabliert werden, welche auch das Dunkelfeld einschliesst. Eine solche Dunkelfeldbefragung ist beispielsweise die Schweizerische Sicherheitsbefragung, die jedoch nicht institutionalisiert ist und dadurch keine regelmässige Durchführung garantiert; zudem kann sie in den einzelnen Befragungen stark variieren.

Im Rahmen der Interviews und Explorativ-Gespräche mit Expertinnen und Experten wurden die Empfehlungen formuliert, vermehrt niederschwellige Zugänge für Betroffene von sexueller Belästigung zu schaffen, z.B. in Form von online-Meldestellen, der Errichtung unabhängiger Beschwerdestellen oder von zielgruppenspezifischen Angeboten (z.B. LGBTIQ+-Hotline). Zudem sollen spezifische Schulungen von involvierten Stellen durchgeführt werden.

5 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass sexuelle Belästigung in der Schweiz verbreitet und diese in Macht- und Ungleichheitsstrukturen eingebettet ist. Die Daten der PKS lassen, zusammen mit einer Reihe von Bevölkerungsbefragungen, eine Einschätzung des Ausmasses sexueller Belästigung in der Schweiz zu: die polizeilich registrierte sexuelle Belästigung ist im Zeitraum von 2009 bis 2014 von 1208 auf 1019 registrierte Straftaten zurückgegangen, danach bis zum Jahr 2020 auf 1435 registrierte Straftaten angestiegen. Betroffen sind insbesondere Frauen, beschuldigt insbesondere Männer. Menschen mit Behinderungen und LGBTIQ+-Personen weisen eine besondere Vulnerabilität auf. Die Betroffenheit von Kindern und Jugendlichen von online-Belästigungen mit sexuellen Absichten ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

Der Bundesrat nimmt die vorliegende Empfehlung hinsichtlich einer umfassenden Bevölkerungsbefragung betreffend die gesamte Breite von sexuellen Übergriffen zur Kenntnis. Er verweist in diesem Kontext auf die am 28. April 2021 vom Bundesrat verabschiedete Gleichstellungsstrategie 2030 und den zugehörigen publizierten Aktionsplan von Dezember 2021, in welchem mit Massnahme 3.2.7 die Finanzierung und Durchführung einer Prävalenzstudie geprüft wird.¹⁵ Ebenfalls in der Gleichstellungsstrategie 2030 ist die Verabschiedung eines Nationalen Aktionsplans der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK) enthalten. Die Arbeiten dazu sind derzeit in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden und unter Einbezug der wichtigsten betroffenen Nichtregierungsorganisationen (NGO) in Gang. Die Verabschiedung dieses nationalen Aktionsplans durch den Bundesrat ist für Juni 2022 vorgesehen.

Der Bundesrat hat bereits in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3878 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung»¹⁶ festgehalten, dass die Zahl der angezeigten Delikte und der Verurteilungen insbesondere im Bereich der häuslichen Gewalt und der Sexualdelikte sehr tief und dass eine hohe Anzeigequote im Interesse von Staat und Gesellschaft sei. Der Bundesrat formulierte damals sein Anliegen, Hindernisse, die Opfer von einer Anzeige abhalten, zu beseitigen und sie so zu ermuntern, Anzeige zu erstatten. Die Kantone haben mit der neuen, vollständig barrierefrei konzipierten Website der Opferhilfe Schweiz¹⁷ mit finanzieller Unterstützung des Bundes eine zentrale Massnahme für einen niederschweligen Zugang zu Beratung umgesetzt. Am 30. April 2021 haben sich Bund und

¹⁵ Die Gleichstellungsstrategie 2030 sowie der zugehörige Aktionsplan können abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Themen > Recht > Gleichstellungsstrategie 2030.

¹⁶ Bericht des Bundesrates vom 27. Februar 2013 in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3878 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung», abrufbar unter www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Opferhilfe > Publikationen.

¹⁷ <https://www.opferhilfe-schweiz.ch/de/>

Sexuelle Belästigung in der Schweiz: Ausmass und Entwicklung

Kantone im Rahmen des Strategischen Dialogs «Häusliche Gewalt» mit dem Handlungsfeld 5 der Roadmap «Zentrale Telefonnummer für Opfer von Straftaten» verpflichtet, die Einführung einer solchen zu prüfen.¹⁸ Aktuell wird die Umsetzung durch die SODK geprüft sowie die Arbeiten in Erfüllung von drei gleichlautenden Motionen für ein 24-Stunden-Beratungsangebot für von Gewalt betroffene Personen¹⁹ an die Hand genommen.

Betreffend sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz weist der Bundesrat darauf hin, dass diesbezügliche Präventionsmassnahmen bereits breit umgesetzt sind. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, zum Schutz der Persönlichkeit und Gesundheit ihrer Arbeitnehmenden alle notwendigen Massnahmen zu treffen (Art. 4 GIG, Art. 328 Abs. 1 OR und Art. 6 Arbeitsgesetz²⁰). In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Prävention gegen sexuelle Belästigung in diese allgemeinen Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit und Gesundheit der Arbeitnehmenden am Arbeitsplatz zu integrieren. Als betriebliche Massnahmen sind insbesondere die Festlegung einer klaren Richtlinie gegen sexuelle Belästigung, die Durchführung von Schulungen für Führungskräfte und Mitarbeitende sowie die Information und Sensibilisierung von neuen Mitarbeitenden gefordert. Auf den Websites des EBG und des SECO finden sich zahlreiche Informations- und Lernmaterialien zum Thema.²¹ Eine Beschwerde- oder Vertrauensstelle innerhalb oder ausserhalb des Unternehmens ist eine weitere wichtige Massnahme. Der Bundesrat hat eine solche Beschwerdestelle in der Bundesverwaltung bereits umgesetzt.²² Zudem ist die Schweiz daran, das ILO-Übereinkommen Nr. 190 über Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt hinsichtlich einer Ratifizierung zu prüfen.

¹⁸ Häusliche Gewalt: Roadmap von Bund und Kantonen. Abrufbar unter www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Häusliche Gewalt > Strategischer Dialog «Häusliche Gewalt».

¹⁹ Motion 20.4463 Herzog / Motion 20.4451 Funicello / Motion 20.4452 Vincenz-Stauffacher «24-Stunden-Beratungsangebot für von Gewalt betroffene Personen gemäss Istanbul-Konvention»

²⁰ Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG, SR 822.11)

²¹ EBG: www.ebg.admin.ch > Themen > Arbeit > Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz;

SECO: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Arbeit > Arbeitsbedingungen > Broschüren und Flyer > Mobbing und andere Belästigungen – Schutz der persönlichen Integrität am Arbeitsplatz.

²² Vertrauensstelle für das Bundespersonal. Kann abgerufen werden unter: www.epa.admin.ch > Dienstleistungen > Vertrauensstelle für das Bundespersonal.