

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0 0 3 5 / 2 0 2 4 / I V

Datum:
06.03.2024

Federführung:
Dezernat IV, Amt für Chancengleichheit

Beteiligung:

Betreff:

**Kommunale Melde- und Monitoringstrukturen zu
diskriminierender Belästigung im öffentlichen Raum**

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit	21.03.2024	Ö	() ja () nein () ohne	
Gemeinderat	02.05.2024	Ö	() ja () nein () ohne	

Zusammenfassung der Information:

Der Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit und der Gemeinderat nehmen folgende Informationen des Amts für Chancengleichheit zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag in Euro:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
• keine	
Einnahmen:	
• keine	
Finanzierung:	
• keine	
Folgekosten:	
• keine	

Zusammenfassung der Begründung:

Das Amt für Chancengleichheit gibt mit dieser Vorlage Informationen zum Antrag Nummer 0122/2023/AN vom 19.12.2023 der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU und DIE LINKE.

Begründung:

Mit Antrag Nummer 0122/2023/AN vom 19.12.2023 beauftragen die Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU und DIE LINKE die Verwaltung mit der Entwicklung eines niederschweligen Meldeportals für Belästigungen, Catcalling und weitere sexualisierte Übergriffe. Die Meldungen sollen evaluiert werden und die Ergebnisse entsprechend in die Erarbeitung eines Sicherheitskonzeptes für vulnerable Gruppen (vergleiche hierzu Antrag Nummer 0123/2023/AN) mit einfließen.

1. Ausgangssituation: Diskriminierende Belästigung im öffentlichen Raum

Wie auch in der Informationsvorlage zum Sicherheitskonzept für vulnerable Gruppen (Antrag Nummer 0123/2023/AN) beschrieben, sind sowohl Sicherheitsempfinden wie auch die objektive Sicherheit im öffentlichen Raum nicht für alle Menschen gleich. So haben Frauen, queere Menschen, Menschen mit Behinderungen oder von rassistischer Diskriminierung betroffene Menschen eine besondere Prävalenz für diskriminierende Belästigung im öffentlichen Raum. Unter diskriminierender Belästigung im öffentlichen Raum wird dabei in Anlehnung an die belgische nationale, unabhängige Antidiskriminierungsstelle UNIA eine Bandbreite an verbalen, nonverbalen und körperlichen Übergriffen auf Menschen auf Basis sozialer Differenzkategorien verstanden, „die die Würde des Menschen antasten und ein feindseliges, erniedrigendes, demütigendes Umfeld schaffen“. Besonders betroffen sind dabei jene Menschen, die auf Basis zum Beispiel von Sexismus und Rassismus mehrfach diskriminiert werden. Diskriminierende Belästigung drückt wie andere Formen von Diskriminierung bestehende (zum Beispiel patriarchale oder rassistische) Machtverhältnisse aus und reproduziert diese.

Oft hat diskriminierende Belästigung im öffentlichen Raum dabei eine sexuelle Komponente. Sexuelle Belästigung im öffentlichen Raum ist eine der am weitläufigsten verbreiteten Formen geschlechtsspezifischer Gewalt. Sie umfasst verschiedene Formen, unter anderem nonverbale sexuelle Belästigung, verbale sexuelle Belästigung und körperliche sexuelle Belästigung bis hin zu sexualisierter Gewalt (sexuelle Nötigung, Vergewaltigung). So gehören zum Beispiel bereits Hinterherpfeifen, anzügliche Bemerkungen, abwertende Sprüche, sexualisierte Gesten, Witze mit sexuellem Hintergrund oder auch Anhupen ebenfalls zu Formen von sexueller Belästigung.

Für verbale, sexuelle Belästigung (ohne Körperkontakt) hat sich auch der Begriff „Catcalling“ etabliert. Hauptsächlich betroffen von sexueller Belästigung sind Frauen sowie queere Personen. So zeigen Studien des Bundesfamilienministeriums und der EU, dass zwei von drei Frauen von sexueller Belästigung im Alltag betroffen sind. Weitere Umfragen ergeben hier auch eine Betroffenheit zwischen 80 und 90 Prozent. Auch für queere Personen haben verschiedene Erhebungen gezeigt, dass es eine massiv erhöhte Betroffenheit von sexueller Belästigung vorliegt, die vergleichbar der von heterosexuellen cis-geschlechtlichen Frauen ist.

Nur sehr wenige Betroffene von sexueller Belästigung und sexualisierter Gewalt – insbesondere aber auch von „Catcalling“ – melden diese Vorfälle bei der Polizei oder weiteren Behörden. Gründe dafür sind neben einer Unsicherheit über die Handlungsoptionen oft auch ein deutlich ausgeprägtes, historisch gewachsenes Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen. Es wird häufig davon ausgegangen, dass diese den Betroffenen weder glauben noch, dass ihnen geholfen wird. Dies hat unter anderem auch die „PARTNER 5“-Erwachsenenstudie der Hochschule Merseburg für den Bereich sexuelle Grenzverletzungen und sexualisierte Gewalt von 2021 als wichtige Dunkelfeldstudie für den Bereich sexuelle Belästigung eindrücklich festgehalten. So gaben fast alle befragten Frauen und nicht-binären Personen (97 Prozent beziehungsweise 95 Prozent) an, Formen von sexueller Belästigung erlebt zu haben. Die Anzeigequote lag allerdings nur bei 7,5 Prozent (einschließlich körperlicher Formen von sexueller Belästigung). Laut der Dunkelfeldstudie des Bundeskriminalamts „Sicherheit und Kriminalität in Deutschland – SkiD“ von 2020 wurden nur 1 Prozent aller Sexualdelikte angezeigt – dabei ist zu unterscheiden, dass eine Anzeigerate von 10 Prozent bei Missbrauch und Vergewaltigung vorlag, bei weiteren Formen von sexueller Belästigung allerdings nur von 0,6 Prozent.

Neben sexueller Belästigung im öffentlichen Raum sind auch Formen hassmotivierter diskriminierender Belästigung in den Blick zu nehmen. So bestätigt das Berliner Monitoring trans- und homophobe Gewalt (2020), dass für den Gesamtbereich queerfeindlich motivierter Gewalt von einem Dunkelfeld von fast 90 Prozent auszugehen ist und „sich die Frage der Aufhellung des Dunkelfelds im Hinblick auf von Mehrfachdiskriminierungen betroffene Personen in besonderem Maß stellt [...] Neben der erhöhten Wahrscheinlichkeit, mit der LSBTIQ*-Personen Opfer von Straftaten werden, und den besonders gravierenden Folgen vorurteilsmotivierter Straf- und Gewalttaten für Betroffene kann die vergleichsweise gering ausgeprägte Anzeigebereitschaft der betroffenen Gruppen als gesicherte Erkenntnis betrachtet werden.“

Zahlreiche Studien im Themenfeld Rassismus, Antisemitismus und Antiziganismus legen nicht nur eine hohe Betroffenheitsrate rassifizierter Menschen bei diskriminierender Belästigung im öffentlichen Raum nahe, sondern betonen ebenfalls, dass diese Formen der Belästigung kaum gemeldet, erfasst oder zur Anzeige gebracht werden. Der durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes geförderte Afrozensus belegt, dass bei den Opfern oft fehlende finanzielle und zeitliche Ressourcen sowie fehlendes Wissen über die eigenen Rechte bei der Nicht-Meldung von Fällen eine große Rolle spielen.

Diskriminierende Belästigung im öffentlichen Raum hat massive Auswirkungen auf eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und gleichberechtigte Teilhabe. Belästigte Personen fühlen sich in der Öffentlichkeit unsicher und ziehen sich aus dem gesellschaftlichen Leben zurück. Gleichzeitig kann sie für Betroffene negative gesundheitliche Folgen wie Angstzustände, Depressivität, Verschlechterung des psychischen Wohlbefindens, physische Beschwerden wie Zittern, Herzrasen oder Schwindel und ein allgemeiner Verlust an Lebenszufriedenheit (siehe hierzu Krok 2023).

2. Notwendigkeit eines Meldeportals für Formen diskriminierender Belästigung

All die hier aufgeführten Studien zeigen, dass grundsätzlich von einem enorm großen Dunkelfeld bei diskriminierenden Belästigungen im öffentlichen Raum auszugehen ist. Aktuell verfügt die Stadt Heidelberg – wie die meisten Kommunen in Deutschland – über keine auch nur annähernd ausreichende Datenlage, um diskriminierende Belästigung im öffentlichen Raum einschätzen und ihr wirkungsvoll begegnen zu können.

Die Einrichtung eines niedrighschwelligen Meldeportals wäre hierfür ein wichtiger, erster Schritt. Das Meldeportal sollte dabei nicht nur sexuelle Belästigung erfassen, sondern alle Formen diskriminierender Belästigung gerade auch mit Blick auf Mehrfachdiskriminierung sowie der Verschränkung verschiedener Formen von Diskriminierung berücksichtigen und vergleichbar dem Sicherheitskonzept für vulnerable Gruppen (Antrag Nummer 0123/2023/AN) ausgerichtet sein. Ergebnisse des städtischen Community-Partizipationsprozesses zur Einrichtung des „Runden Tisches gegen Rassismus“ sowie des „Runden Tisches sexuelle und geschlechtliche Vielfalt“ der Stadt Heidelberg zur Sicherheit queerer Menschen vom März 2023, die den Aufbau von Meldestrukturen empfehlen, sollten in die Entwicklung des Meldeportals einfließen, ebenso Aspekte der einfachen und niedrighschwelligen Nutzung für verschiedene Zielgruppen.

Damit das Meldeportal aber tatsächlich von Menschen in Heidelberg angenommen wird, müssen Aufbau und Einrichtung in einem konsultativen Prozess mit entsprechenden Fachberatungsstellen, dem Beirat von Menschen mit Behinderung, dem Migrationsbeirat sowie den Runden Tischen „Gegen Gewalt im Geschlechterverhältnis“, „Sexuelle und geschlechtliche Vielfalt“ sowie dem „Runden Tisch gegen Rassismus“ entwickelt werden. Dies sollte durch vertrauensbildende Maßnahmen in den Zielgruppen sowie die Entwicklung einer entsprechenden Kampagne begleitet werden.

Aufgrund der enormen Dunkelziffer ist zu beachten, dass bei Einrichtung eines Meldeportals nicht nur von einer sehr hohen Anzahl von Meldungen auszugehen ist – sobald sich dieses in der Stadtbevölkerung etabliert hat – sondern es auch essentiell ist, eingegangene Meldungen schnell und individuell beantworten zu können. Dies sollte spätestens innerhalb von 2 Tagen erfolgen, damit hier auf Fälle effektiv reagiert werden und negative Erfahrungen mit Behörden vermieden beziehungsweise bestehende Vorbehalte abgebaut werden können. Darüber hinaus bedarf die Bearbeitung der eingegangenen Meldungen eines umfangreichen Fachwissens im Bereich Belästigung/geschlechtsspezifische Gewalt/Hate Speech, um so eine professionelle Weiterleitung an die entsprechenden Fachstellen zu gewährleisten. Hierzu muss im nächsten Schritt der Konzeptentwicklung geprüft werden, mit welchem Ressourceneinsatz der Betrieb des Meldeportals verbunden ist.

2.1. Zur Relevanz der Erhebung von Antidiskriminierungsdaten

Eine fachlich adäquate Datenerhebung und -auswertung sollte ein grundsätzlicher Bestandteil der Meldestelle sein. Um ein möglichst vollständiges Lagebild zu erhalten, müssten weitere Datenlagen aus verschiedenen Beratungsstellen in Heidelberg ebenfalls in das Monitoring einfließen, um ein integriertes stadtweites Monitoring zu diskriminierender Belästigung im öffentlichen Raum zu erhalten.

In den letzten Jahren verstärkte die EU (unter anderem im Kontext der Umsetzung der Istanbul-Konvention sowie des EU-Antirassismus-Aktionsplans) ihre Forderungen der Erfassung und des Monitorings von Diskriminierung auf allen politischen Ebenen und hat entsprechende Empfehlungen für die Erhebung und Verwendung von Gleichstellungsdaten veröffentlicht. Dabei wird betont, dass ein konsequentes Monitoring von diskriminierender Belästigung im öffentlichen Raum für kommunales Handeln auf mehreren Ebenen von Vorteil ist.

Ein kommunales Monitoring ermöglicht es Stadtverwaltung und Gemeinderat:

- a) ein klares Lagebild zu Ausmaß, Formen und Ausübungen sowie Kontexte diskriminierender Belästigung im öffentlichen Raum zu erhalten
- b) evidenzbasierte Präventions- und Interventionsmaßnahmen zu entwickeln und entsprechende kommunale Strategien passgenauer auszurichten
- c) die Ergebnisse in Stadtentwicklungsprozesse sowie das Sozialraummonitoring einfließen zu lassen
- d) Diskriminierung sichtbar zu machen sowie die Erfahrungen der von Diskriminierung betroffenen Menschen anzuerkennen.

Von einem regelmäßig veröffentlichten kommunalen Bericht zu diskriminierender Belästigung im öffentlichen Raum würde das klare Signal ausgehen, dass die Stadt Heidelberg das Ziel verfolgt, dass alle Menschen in Heidelberg sich gleichberechtigt sicher und frei im öffentlichen Raum bewegen können. Die Stadt Heidelberg würde hier im deutschsprachigen Raum neben Berlin, Wien, Köln und Zürich eine Vorreiterrolle einnehmen.

Ein regelmäßig veröffentlichtes kommunales Monitoring von diskriminierender Belästigung im öffentlichem Raum wäre für eine fachlich fundierte und datenbasierte Weiterentwicklung kommunaler Antidiskriminierungsstrategien ein wichtiger Meilenstein. In einem zweiten Schritt sollte der Bericht vergleichbar des Diskriminierungsmonitorings der Stadt Köln um weitere Lebensbereiche (siehe hierzu Anlage 01) erweitert werden, um eine Datenbasis zu liefern, die einen vergleichbaren und systematischen Überblick über das Diskriminierungsgeschehen in Heidelberg bietet.

Hierzu haben das Amt für Chancengleichheit gemeinsam mit dem Träger Mosaik Deutschland e.V. ein Konzept für ein Monitoring-System entwickeln, das 2025 mit den im Heidelberger Antidiskriminierungsnetzwerk organisierten Beratungsstellen diskutiert und getestet und anschließend von den im Heidelberger Antidiskriminierungsnetzwerk vertretenen Beratungsstellen genutzt werden soll.

3. Nächste Schritte

Die Einrichtung einer kommunalen Melde- und Monitoringstelle von Diskriminierung stellt einen wichtigen Schritt zur datenbasierten Weiterentwicklung kommunaler Präventionskonzepte im Themenfeld Diskriminierung und Gewalt dar. Für die weitere Konzepterstellung müssen die entsprechende Fachstellen und Beiräte sowie die Digitalagentur, das Amt für Digitales und Informationsverarbeitung sowie das Bürger- und Ordnungsamt einbezogen werden. Personalressourcen zur Entwicklung eines entsprechenden Konzepts sowie den Aufbau und den Betrieb einer kommunalen Melde- und Monitoringstelle sind beim Amt für Chancengleichheit nicht vorhanden und müssten entsprechend zur Verfügung gestellt werden.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes		
Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
SOZ 2		Diskriminierung und Gewalt vorbeugen
		Begründung:
		Mit einer kommunalen Melde- und Monitoringstruktur wird die Möglichkeit eröffnet, Diskriminierung sichtbar zu machen und daraus entsprechende Maßnahmen abzuleiten
2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:		
Keine		

gezeichnet
Stefanie Jansen

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung:
01	Verzeichnis aufgeführter Studien
02	Gemeinsamer Sachantrag der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen, CDU, SPD und Die Linke vom 21.03.2024 (Tischvorlage in der Sitzung des Ausschusses für Soziales und Chancengleichheit am 21.03.2024)
03	Power-Point-Präsentation