

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 262/2018

Sitzung vom 7. November 2018

1030. Anfrage (Gewalt gegen Frauen)

Die Kantonsrätinnen Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Pia Ackermann, Zürich, sowie Kantonsrat Rafael Steiner, Winterthur, haben am 3. September 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Am Wochenende konnte man in der SonntagsZeitung lesen, dass Gewalt gegen 15- bis 24-jährige Frauen im öffentlichen Raum massiv zugenommen hat. Eine Auswertung der schweizerischen Unfallstatistik zeigt, dass sich die Vorfälle in den letzten 20 Jahren mehr als verdreifacht haben.

Die Schweiz unterzeichnete im Mai endlich die Istanbul-Konvention – ein europaweites Übereinkommen zur Bekämpfung von Gewalt an Frauen. Nun stehen Bund und Kantone in der Pflicht.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung nachfolgender Fragen:

1. Was für konkrete Massnahmen ergreift der Kanton Zürich, um die Istanbul-Konvention, soweit als möglich, auf Kantonsebene umzusetzen?
2. Führt der Kanton Zürich eine separate Statistik zum Thema Gewalt gegen Frauen? Werden diese Zahlen publiziert?
3. Was sind, aus Sicht des Regierungsrates, die Gründe für die zunehmende Gewalt an Frauen?
4. Wie funktioniert die Zusammenarbeit im Kanton Zürich zwischen den verschiedenen Stellen (Polizei, Opferhilfe-/Beratungsstelle sowie weiteren Institutionen)?
5. Ist bei der Kantonspolizei speziell geschultes Personal für das Themenfeld «häusliche Gewalt / Gewalt gegen Frauen» rund um die Uhr verfügbar? Wie wird sichergestellt, dass betroffene Personen von diesen Spezialisten und Spezialistinnen betreut werden, wenn sie einen Vorfall melden?
6. Plant der Regierungsrat eine Kampagne, um die Bevölkerung für das Thema «Gewalt an Frauen» zu sensibilisieren?
7. Verfügt der Kanton Zürich über ausreichend Strukturen und Kapazitäten
 - a. um bedrohte Frauen in akuten Situationen zu schützen?
 - b. um Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, zu unterstützen?
Was für Beratungsformen werden unterstützt?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, Pia Ackermann, Zürich, und Rafael Steiner, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Schweiz und insbesondere der Kanton Zürich erfüllen mit ihren Rechtsgrundlagen und den bisherigen Massnahmen die Anforderungen des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) weitestgehend (siehe RRB Nr. 40/2016). Vertieft abgeklärt wird allerdings die Frage, wie das bestehende Angebot an Telefonberatungen verbessert werden kann.

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt haben zudem einen Massnahmenkatalog für die Umsetzung der Istanbul-Konvention erarbeitet. Er soll im Rahmen der Nationalen Konferenz des EBG vom 13. November 2018 in Bern veröffentlicht werden. Konkrete Umsetzungsmassnahmen für den Kanton Zürich werden hernach beschlossen. Dabei werden insbesondere die Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST) und die Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann mitwirken.

Bisherige Massnahmen sind beispielsweise die folgenden:

Unter der Leitung der Kantonspolizei wurde ein umfassendes Kantonales Bedrohungsmanagement aufgebaut und Anfang 2015 eingeführt (vgl. dazu auch die Ausführungen bei der Beantwortung der Frage 4). Bei der Kantonspolizei ist überdies seit dem 1. Januar 2014 die IST angesiedelt.

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich unterhält mit der spezialisierten Staatsanwaltschaft IV für Gewaltdelikte schweizweit eine einzigartige Spezialisierung zur Bekämpfung der Gewaltkriminalität, eingeschlossen der Gewalt gegenüber Frauen. Qualifizierte Fälle häuslicher Gewalt werden stets von der Staatsanwaltschaft IV für Gewaltdelikte beurteilt, wodurch eine einheitliche, konsequente und zeitnahe Ahndung der Häuslichen Gewalt, die sich weitestgehend gegen Frauen richtet, gewährleistet ist. Angestellte der Staatsanwaltschaft IV für Gewaltdelikte und der regionalen Staatsanwaltschaften wirken zudem in verschiedenen kantonsinternen und interkantonalen interdisziplinären Gremien zum Thema häusliche Gewalt mit.

Die Kantonale Opferhilfestelle gewährleistet ausreichende Beratungsstellen mit fachlich qualifiziertem Personal. Sie finanziert acht Opferberatungsstellen im Kanton Zürich, wovon vier auf die Beratung von Frauen als Opfer von körperlicher, sexueller und psychischer bzw. häuslicher Gewalt spezialisiert sind. Die Beratungsleistungen umfassen medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe, die in der Regel durch Dritte (Anwältinnen und Anwälte, Psychologinnen und Psychologen usw.) gewährt wird (vgl. Art. 12 ff. Opferhilfegesetz, OHG, SR 312.5).

Die Kantonale Opferhilfestelle gewährleistet zudem ausreichend Schutzplätze und übernimmt die Kosten für Frauenhausaufenthalte, wenn nach einem Gewaltvorfall der Verbleib in der Wohnung wegen einer akuten Gefährdung des Opfers nicht möglich ist. 2015 wurden die Tages-taxen der drei Zürcher Frauenhäuser angehoben.

Zu Frage 2:

Eine spezifische Statistik zum Thema Gewalt gegen Frauen wird vom Kanton Zürich nicht geführt. Jährlich erfolgt aber die Publikation der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), in der auch Straftaten im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt aufgeschlüsselt dargestellt werden. Ergänzend zur PKS werden im Kanton Zürich Fälle von häuslicher Gewalt in der sogenannten HG-Statistik erfasst, diese ist allerdings nicht öffentlich.

Die vom Bund geführte Opferhilfestatistik kann nach Kantonen ausgewertet werden. Tabellen und Kennzahlen sind auf <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.gnpdetail.2018-0039.html> abrufbar.

Zu Frage 3:

Über die Gründe für die Zunahme von Gewalt gegen Frauen lässt sich lediglich spekulieren. Es ist unter anderem davon auszugehen, dass der gesellschaftliche Wandel (24-Stunden-Gesellschaft, Ausgehverhalten, Partyszene usw.) zu dieser Situation wesentlich beigetragen hat und dass sich auch das Anzeigeverhalten von Betroffenen und Dritten (z. B. Nachbarn) durch die intensiven Präventionsbemühungen verändert hat, weshalb bislang nicht gemeldete Fälle aus dem Dunkelfeld bekannt werden.

Zu Frage 4:

Die Zusammenarbeit im Kanton Zürich zwischen den verschiedenen Stellen funktioniert gut:

Unter der Leitung der Kantonspolizei wurde ein umfassendes Kantonales Bedrohungsmanagement aufgebaut und Anfang 2015 eingeführt (vgl. dazu auch die Ausführungen bei der Beantwortung der Frage 1). Kernelemente desselben sind definierte Strukturen und Abläufe zur

Verhinderung von Gewalttaten in interdisziplinärer Zusammenarbeit. Das kantonsweite Netzwerk bei den Behörden und relevanten Institutionen (wie Gemeindeverwaltungen, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden usw.) umfasst heute rund 500 Ansprechpersonen. Diese sind innerhalb ihrer eigenen Organisation für das Bedrohungsmanagement zuständig und überdies als Bindeglieder zu den örtlichen Polizei- und spezialisierten Gewaltschutzstellen der Kantonspolizei sowie den Stadtpolizeien Winterthur und Zürich tätig.

Das gemeinsame Verständnis für die behörden- und fachstellenübergreifende Zusammenarbeit zur Verhinderung von Gewalt – einschliesslich Gewalt gegen Frauen – hat sich mit der Einführung des Kantonalen Bedrohungsmanagements massgeblich verbessert. Mit der Schaffung der Fachstelle Forensic Assessment und Risk Management stehen der Polizei und Staatsanwaltschaft zudem forensisch-psychologisch und -psychiatrisch geschulte Fachpersonen bereits im frühen Verfahrensstadium für Risikoeinschätzungen zur Verfügung. Die klar definierten Strukturen und Abläufe begünstigen die Früherkennung von Warnsignalen bzw. kritischer Phänomene sowie das Anzeigeverhalten von beispielsweise gewaltbetroffenen Frauen.

Darüber hinaus sind die Opferhilfe- und Beratungsstellen sowie weitere Institutionen über das Strategische Kooperationsgremium gegen Häusliche Gewalt untereinander eng vernetzt. Auch da findet ein koordiniertes Zusammenwirken statt. Die Kantonale Opferhilfestelle vertritt die Anliegen der Opfer und damit auch der gewaltbetroffenen Frauen zudem in verschiedenen weiteren Gremien des Kantons und des Bundes, in denen sich die involvierten Stellen regelmässig sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene austauschen.

Infolge der Spezialisierung ist zudem eine sehr enge Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich mit den Opferhilfestellen möglich. Erst kürzlich erfolgte beispielsweise ein intensiver fachlicher Austausch zwischen der Beratungsstelle für Frauen gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft und der Staatsanwaltschaft IV für Gewaltdelikte. Weitere Fachaustausche in einem solchen oder ähnlichen Rahmen haben schon bisher stattgefunden und sind auch für die Zukunft vorgesehen.

Zu Frage 5:

Die Kantonspolizei Zürich misst der Ausbildung im Bereich häuslicher Gewalt einen hohen Stellenwert zu. In der Grundausbildung ist diese Thematik fest verankert und massgeblicher Bestandteil der Berufsprüfung. Im Rahmen von regelmässigen Ausbildungsmodulen, monatlichen Rapporten, spezifisch initiierten Workshops usw. werden die Mitarbeitenden der Frontpolizei unter anderem in der Fallbearbeitung von Häuslicher Gewalt sowie im Umgang mit gewaltbetroffenen Personen fortlaufend geschult.

Die Kantonspolizei hat des Weiteren einen spezialisierten Dienst Gewaltschutz aufgebaut, in dem auch die polizeiliche Fachstelle Häusliche Gewalt integriert ist. Dieser Dienst unterstützt die regionalen Polizeidienststellen und ist zentrale Anlaufstelle für bedrohte und gefährdete Personen. Er leistet ein 24-Stunden-Pikett. Ein Aufgebot von Fachspezialistinnen und Fachspezialisten kann somit bei Bedarf jederzeit erfolgen.

Gemäss Art. 8 OHG wird das Opfer bei der ersten Einvernahme durch die Polizei oder die Staatsanwaltschaft über seine Rechte und über die verschiedenen Opferhilfeleistungen orientiert. Die Personalien werden an eine Beratungsstelle übermittelt, wenn das Opfer dies nicht ablehnt. Sobald eine Meldung bei einer Beratungsstelle eintrifft, wird das Opfer kontaktiert. Die Beratenden der im Kanton Zürich anerkannten Opferberatungsstellen verfügen über eine Ausbildung als Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter, Sozialpädagogin oder Sozialpädagoge, Psychologin oder Psychologe oder Therapeutin oder Therapeut. Für die Beratung und Betreuung von Opfern von Straftaten wurden die Beratenden zudem besonders geschult.

Zu Frage 6:

Am 29. März 2017 wurde von der Kantonspolizei die Kampagne «Stopp häusliche Gewalt» eingeleitet. Diese hat zum Ziel, Fälle von häuslicher Gewalt zu verringern, das Anzeigeverhalten von Betroffenen und Dritten zu verbessern sowie Optimierungsansätze für die Prävention und Fallbearbeitungen zu erkennen. Sämtliche Materialien dazu (mehrsprachige Flyer usw.) finden weiterhin breite Verteilung über die Polizeistellen aller Zürcher Polizeikorps, Opferhilfe- und Beratungsstellen, Arztpraxen, Spitäler usw. Für die Bevölkerung sind die Informationen zur genannten Kampagne auch auf den Webseiten www.kapo.zh.ch und www.kbm.zh.ch abrufbar.

Die Kantonale Opferhilfestelle unterstützt durch die Kampagne «zu-krass.ch» Opfer von Gewalttaten darin, die gegen sie gerichtete Gewalt als solche zu erkennen und Hilfe bei einer Beratungsstelle zu suchen. Die Kampagne läuft von Juni 2018 bis Mitte 2019.

Zu Frage 7:

Der Kanton Zürich verfügt über geografisch und fachlich gut ausgebaute Strukturen zur Gewährleistung von Beratung, Schutz und Unterstützung von gewaltbetroffenen Frauen. Die Art der Beratung hängt von der konkreten Situation ab. Grundsätzlich umfasst Opferhilfe gemäss Art. 2 OHG Beratung und Soforthilfe, längerfristige Hilfe der Beratungsstellen, Kostenbeiträge für längerfristige Hilfe Dritter, Entschädigung und/oder Genugtuung.

Bedrohte oder gewaltbetroffene Frauen können sich zu jeder Tages- und Nachtzeit bei der Polizei melden (Notruf 117). In jedem Fall werden die notwendigen Massnahmen in die Wege geleitet. Liegt ein Fall häuslicher Gewalt vor, kann die Polizei gestützt auf das Gewaltschutzgesetz (LS 351) sofort Schutzmassnahmen wie Rayon- und Kontaktverbote gegen die gefährdende Person für die Dauer von 14 Tagen aussprechen. Liegen straffbare Handlungen vor, erfolgt eine Anzeigeerstattung mit allfälliger Inhaftierung und Zuführung der beschuldigten Person an die Staatsanwaltschaft. Für akute Situationen verfügt der Kanton Zürich über fünf Schutzeinrichtungen zur Unterbringung von Frauen bzw. Frauen mit Kindern und auch Minderjährigen.

Die Kantonspolizei Zürich bietet mit der polizeilichen Fachstelle Häusliche Gewalt im Dienst Gewaltschutz sowie der IST niederschwellige Beratungsmöglichkeiten an, die in der Praxis rege genutzt werden. Zudem arbeitet sie sehr eng mit den Opferhilfe- und Beratungsstellen zusammen. Gewaltbetroffene Frauen werden (mit deren Einwilligung) an diese Stellen vermittelt (vgl. dazu die Ausführungen bei der Beantwortung der Frage 5). Die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich verfügt mit dem Haftgrund der Ausführungsgefahr über ein wichtiges und wirksames strafprozessuales Mittel, um ihren Beitrag zum Schutz der von Gewalt bedrohten Frauen und anderen Bedrohungsoptionen zu leisten. Der Haftgrund der Ausführungsgefahr kommt zum Zuge, wenn ernsthaft zu befürchten ist, eine Person werde ihre Drohung, ein schweres Verbrechen auszuführen, wahrmachen (Art. 221 Abs. 2 Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0).

Im Rahmen eines Strafverfahrens ist es die Aufgabe der staatsanwaltlichen Verfahrensleitung, Opfern gegenüber die Schutzmassnahmen gemäss Art. 149 ff. StGB (SR 311.0) (beispielsweise die Verhinderung des Direktkontakts mit dem Beschuldigten) anzuwenden und das Opfer gestützt auf Art. 117 und 305 StPO umfassend über seine Rechte und Pflichten im Strafverfahren zu informieren, z. B. über Adressen und Aufgaben der Opferberatungsstellen, die Frist zur Einreichung von Gesuchen um Entschädigung oder Genugtuung, das Recht auf Persönlichkeitschutz und über die Möglichkeit, die Bestellung eines unentgeltlichen amtlichen Rechtsbeistand zu beantragen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli