

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

*KR-Nr. 130/2021*

Sitzung vom 7. Juli 2021

### **741. Anfrage (Grosser Verbesserungsbedarf für Opfer von Sexualdelikten)**

Kantonsrätin Silvia Rigoni, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 19. April 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Eine Untersuchung der ZHAW zeigt auf, dass grosse Unterschiede zwischen den Kantonen im Umgang mit mutmasslichen Vergewaltigungen bestehen (Tages-Anzeiger vom 17. April 2021). Während im Kanton Waadt 61 Prozent der mutmasslichen Täter verurteilt wurden, sind es im Kanton Zürich lediglich 7,4 Prozent. Auffällig ist, dass im Kanton Zürich von den angezeigten Vergewaltigungen vergleichsweise sehr wenige zu einer Anklage führten. Rund 80 Prozent der Verfahren werden von der Staatsanwaltschaft mit einer Einstellungsverfügung beendet.

Im Kanton Bern können sich Opfer von Sexualdelikten an der Frauenklinik von Spezialistinnen und Spezialisten untersuchen lassen. So können Beweise gesichert werden und es wird eine rechtsmedizinische Dokumentation erstellt. Im Kanton Waadt verfügt das Universitätsspital Lausanne über eine eigene Abteilung für Gewaltmedizin, in fünf weiteren Spitälern im Kanton Waadt können sich Opfer von Sexualdelikten von Spezialistinnen und Spezialisten umfassend rechtsmedizinisch untersuchen lassen. Der Kanton Waadt übernimmt dabei die Kosten. In seiner Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 372/2018 berichtet der Zürcher Regierungsrat von verschiedenen Untersuchungsorten und jeweils fallspezifisch hinzugezogenem Personal.

Es scheint, dass es im Kanton Zürich einen grossen Verbesserungsbedarf im Umgang mit Opfern von Sexualdelikten gibt. Es gibt klare Hinweise dafür, dass die Strafverfolgung im Kanton Zürich nicht optimal verläuft. Auf Nachfragen des Tages-Anzeigers konnten weder die Justizdirektion, die Oberstaatsanwaltschaft noch das Obergericht zu den beunruhigenden Ergebnissen Auskunft geben. Offenbar fehlt eine systematische und koordinierte Datenerhebung, welche Erklärungen zu diesen Unterschieden liefern kann.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat die Kritik, dass Vergewaltigungen zu oft straf-frei bleiben? Was gedenkt er dagegen zu tun?
2. Welche Daten stehen im Kanton Zürich zu Vergewaltigung, Schändung und sexueller Nötigung zur Verfügung?

3. Gibt es Erklärungen, warum rund 80 Prozent der Fälle von der Staatsanwaltschaft eingestellt werden?
4. Was sind die Gründe dafür, dass die Verurteilungsquote im Kanton Zürich so tief ist?
5. Was wurde in den letzten Jahren bei der Einvernahme und Untersuchung der Opfer verbessert? Sind weitere Verbesserungen geplant?
6. Was wurde seitens der Strafverfolgung in den letzten Jahren unternommen, um die Anzeigequote zu erhöhen? Was hat die Staatsanwaltschaft in den letzten Jahren gemacht, um die Zahl der Anklagen vor Gericht in Fällen von Vergewaltigung zu erhöhen? Welche weiteren Massnahmen sind noch geplant, respektive nötig?
7. Wie stellt sich der Regierungsrat zu der Aussage von Brigit Rösli, Rechtsanwältin in vielen Sexualdelikten, dass im Kanton Waadt die Behörden die Aussagen der Frauen offenbar als glaubhafter einstufen als im Kanton Zürich?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Silvia Rigoni, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Der Kanton Zürich unternimmt grosse Anstrengungen, um Gewalttaten in jeder Form zu verhindern, diese konsequent zu ahnden und die Opfer wirkungsvoll zu schützen. Dies gilt insbesondere bezüglich Vergewaltigungen und weiterer Gewalt gegen Frauen. Der Regierungsrat hat denn auch das Thema «Gewalt gegen Frauen» als einen Schwerpunkt der Strafverfolgung 2019–2022 festgelegt (RRB Nr. 184/2019).

Hinzuweisen ist insbesondere auf den Aufbau von polizeilichen Gewaltschutzdiensten sowie auf die verstärkte finanzielle Unterstützung und den Ausbau der Hilfsangebote der Opferberatungsstellen sowie der Frauenhäuser. Um Stalking, einer spezifischen Erscheinungsform von Gewalt gegen Frauen, besser entgegenzutreten zu können, wurde eine Gesetzeslücke im Gewaltschutzgesetz (LS 351) geschlossen. Ferner entwickelte das Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich eine Untersuchungsbox, die Notfallstationen von Spitälern und ambulanten Praxen als wichtiges Arbeitsinstrument für die Spurensicherung bei Opfern von sexueller Gewalt zur Verfügung steht. Zusätzlich wurden auch besondere Lehrgänge für Fachpersonen geschaffen (z. B. Certificate of Advanced Studies [CAS] «Häusliche Gewalt», CAS «Forensic Nursing»). Schliesslich lancierten die Kantonspolizei, die Staatsanwaltschaft und die Kantonale Opferhilfestelle gemeinsam die Präventionskampagne «Stopp Gewalt gegen Frauen».

Im Rahmen der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (SR 0.311.35) hat der Regierungsrat die Umsetzung von weiteren 16 Massnahmen beschlossen. Unter anderen soll die Information zu spezialisierten Notfallspitälern für alle Opfer von sexueller und häuslicher Gewalt verbessert und die Gesundheitsfachpersonen im Umgang mit Opfern von sexueller und häuslicher Gewalt weiter geschult werden. Im Bereich der Strafverfolgung werden Weiterbildungsveranstaltungen für Mitarbeitende der Strafverfolgungsbehörden im Umgang mit Opfern gefördert und diese auch Richterinnen und Richtern der Straf- und Zwangsmassnahmengerrichte zugänglich gemacht. Und es wird eine Datenerhebung zu den verschiedenen Bereichen (polizeiliche Intervention, straf- und zivilrechtliche Verfahren, KESB-Verfahren, Opferhilfe, Gesundheitsbereich usw.) nach klar definierten, einheitlichen Kriterien aufgebaut (vgl. zu diesen und anderen Massnahmen RRB Nr. 338/2021).

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat die Schlussfolgerungen der zitierten Studie mit Erstaunen zur Kenntnis genommen. Eine genauere Analyse der Studie hat ergeben, dass die Schlussfolgerungen der Studie kritisch hinterfragt werden müssen. So räumt die Studie selber ein, dass sie nicht einzelne Fälle analysiert, sondern die verurteilten Personen eines Jahres mit den frisch beschuldigten Personen desselben Jahres vergleicht. Da Strafverfahren oft mehrere Jahre beanspruchen, sind das regelmässig nicht dieselben Personen. Vielmehr sind die verurteilten Personen eines Jahres die beschuldigten Personen von einem der Vorjahre. Hat sich die Anzahl der Delikte in dieser Zeit verändert, so verfälscht dies die Aussagekraft einer so ermittelten Verurteilungsquote. Dass dies der Fall sein könnte, zeigen eine Einzelfallanalyse der Staatsanwaltschaft und die Zahlen des Obergerichts. Gemäss diesen Daten war die Verurteilungsquote doppelt so hoch, wie in der Studie angegeben.

Weiter bezieht sich die Verurteilungsquote lediglich auf die aufgeklärten Delikte und hängt somit von der Aufklärungsquote ab, welche die Studie jedoch nicht berücksichtigt. Zudem kann ein Delikt nur aufgeklärt werden, wenn es den Behörden bekannt ist. Bei Sexualdelikten ist das in der Regel nur bei einer Anzeige der Fall. Dabei fällt auf, dass gemäss dem in der Anfrage zitierten Artikel des Tages-Anzeigers Vergewaltigungen im Kanton Zürich gemessen an der Bevölkerungszahl fast doppelt so häufig angezeigt werden wie im Kanton Waadt. Dies allein könnte einen weiteren grossen Teil des Unterschieds in der Verurteilungsquote erklären. Schliesslich geht auch der Autor der Studie davon aus, dass die Verurteilungsrates mittels einer weiteren Studie ergründet werden müsste.

Zu Frage 1:

Selbstverständlich ist jegliche Form von Gewalt, insbesondere auch sexuelle Gewalt und Gewalt gegen Frauen zu unterbinden. Dabei sollten möglichst alle Straftaten auch geahndet werden. Zu diesem Zweck werden die koordinierten Anstrengungen der Polizei, der Staatsanwaltschaft und der kantonalen Fachstellen regelmässig überprüft und verbessert. Potenzielle und tatsächliche Opfer von Sexualdelikten sollen in erster Linie durch gezielte Aufklärung und einfühlsame Beratung der beteiligten Partnerorganisationen des Kantons dazu motiviert werden, erlittene Sexualdelikte zur Anzeige zu bringen und in der Folge bei der staatsanwaltschaftlichen Einvernahme dazu auch Aussagen zu machen. Zusätzlich werden auch künftig Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im Allgemeinen und der Verbesserung der Strafverfolgung im Besonderen umgesetzt (vgl. einleitende Bemerkungen).

Zu Frage 2:

Die zur Anzeige gebrachten bzw. den Behörden bekannten Straftaten ergeben sich aus der Polizeilichen Kriminalstatistik. Darin werden auch die Tatbestände der Vergewaltigung, Schändung und sexuellen Nötigung erfasst. Weiter ergeben sich die Daten zur Opferhilfe aus der Opferhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik. Zudem erfassen seit 2020 die Strafgerichte die Schuld- und Freisprüche je Delikt sowie bei Schuldsprüchen die verhängten Strafen und Massnahmen.

Schliesslich hat die Staatsanwaltschaft anlässlich dieser Anfrage ihr Geschäftsverwaltungssystem für die in der Studie erwähnten Jahre 2016–2018 ausgewertet und eine umfassende Einzelfallanalyse vorgenommen (vgl. Beantwortung der Fragen 3 und 4).

Zu Fragen 3 und 4:

Es trifft nicht zu, dass 80% der Fälle von der Staatsanwaltschaft eingestellt werden. Gemäss der von der Staatsanwaltschaft vorgenommenen Einzelfallanalyse zu den Delikten Vergewaltigung, Schändung, sexueller Nötigung und sexuellen Handlungen mit Kindern hat die Staatsanwaltschaft in den Jahren 2016–2018 in rund 3,5% die beschuldigte Person mittels Strafbefehl selber verurteilt. In weiteren rund 28% der Fälle hat die Staatsanwaltschaft Anklage beim Gericht erhoben. Von diesen Fällen wurde gemäss Angaben des Obergerichts im zitierten Artikel des Tages-Anzeigers die beschuldigte Person in einem Drittel der Fälle verurteilt. Das sind etwas mehr als 9% aller Fälle. Zusammen mit den Verurteilungen mittels Strafbefehl wurden somit knapp 13% der beschuldigten Personen verurteilt. Das ist fast doppelt so viel, wie die in der Studie genannten 7,4%.

Weitere 3,5% der Verfahren wurden sistiert. Damit verbleiben 65% der Verfahren, die von der Staatsanwaltschaft eingestellt oder gar nicht an die Hand genommen wurden. In mehr als der Hälfte der Fälle geschah dies, weil das Opfer keine Aussage machte oder eine Erklärung abgab, es sei nicht (mehr) an einem Strafverfahren interessiert (sogenannte Desinteresseerklärung). Möglicherweise wird ein Teil dieser Fälle in anderen Kantonen den Behörden aufgrund einer tieferen Anzeigequote gar nicht erst bekannt. In einem weiteren Fünftel der eingestellten bzw. nicht an die Hand genommenen Fälle erfolgte die Einstellung bzw. Nichtanhandnahme aus rechtlichen Gründen. Das heisst, die Tatbestandsvoraussetzungen für ein Sexualdelikt waren nicht erfüllt, beispielsweise, weil keine Nötigungshandlung vorlag. Und in einem Viertel dieser Fälle war der Grund für die Einstellung bzw. Nichtanhandnahme, dass der Sachverhalt nicht bewiesen werden konnte. Sexualdelikte sind häufig sogenannte «Vier-Augen-Delikte», bei denen ausser den Aussagen der beiden Beteiligten keine weiteren Beweismittel zur Verfügung stehen. Das erschwert – wie bei jedem «Vier-Augen-Delikt» – naturgemäss die Beweisführung.

Zu Frage 5:

Die Kantonspolizei betreibt seit Jahren einen auf Sexualdelikte spezialisierten Fachdienst, bei dem rund um die Uhr ein Fachpikett zur Verfügung steht. Erwachsene Opfer werden direkt von dessen Spezialistinnen und Spezialisten betreut und schriftlich einvernommen. Eine Begleitung für die ärztliche Untersuchung im Spital ist dabei sichergestellt. Die Strafuntersuchung bei derartigen Delikten wird grundsätzlich von der Kantonalen Staatsanwaltschaft I geführt, die als Kompetenzzentrum auf die Strafverfolgung im Bereich der schweren Gewaltkriminalität spezialisiert ist. Die Mitarbeitenden des Fachdienstes der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft I sind sich sehr bewusst, dass sexuelle Übergriffe traumatisierende Erfahrungen darstellen, weshalb beim Umgang mit betroffenen Personen besonderen Wert auf Respekt und Taktgefühl gelegt wird. Im Rahmen ihrer Aus- und Weiterbildung werden die Mitarbeitenden der Polizei und der Staatsanwaltschaft regelmässig darin geschult, die Einvernahme der Opfer mit der notwendigen Sensibilität, Professionalität und Empathie vorzunehmen. Konkret haben die Kantonalen Opferhilfestelle und die Staatsanwaltschaft gemeinsam im Rahmen einer Veranstaltung des Kriminalistischen Instituts des Kantons Zürich 2019 zwei identische ganztägige Weiterbildungen zum Thema «Umgang mit traumatisierten Opfern» durchgeführt. Diese Weiterbildung war für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte obligatorisch und stand auch den Mitarbeitenden der Gerichte offen. Weiter hatte die Kantonale Opferhilfestelle im Rahmen eines Erfahrungsaustausches der Gerichte, Staatsanwaltschaft und Anwaltschaft zu aktuellen Themen mit dem Schwer-

punkt Strafprozess das Thema «Umgang mit traumatisierten Opfern» erneut aufgegriffen und in Workshops diskutiert. Die Aus- und Weiterbildung ist ein stetiger Prozess mit dem Ziel, die Qualität der Untersuchung von Sexualdelikten zu verbessern (vgl. zum Ganzen auch die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 235/2020 betreffend Strafverfolgung von Sexualdelikten: Vorgänge aus Sicht der betroffenen Menschen).

Weiter wurde die Untersuchungsbox für die Spurensicherung bei Opfern von sexueller Gewalt entwickelt und es wurden besondere Lehrgänge für Fachpersonen geschaffen (z. B. CAS «Häusliche Gewalt», CAS «Forensic Nursing»; vgl. einleitende Bemerkungen).

Zu Frage 6:

Die Präventionskampagne «Stopp Gewalt gegen Frauen» der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft und der Kantonalen Opferhilfestelle leistet einen wichtigen Beitrag zum entsprechenden Schwerpunkt des Regierungsrates. Das Kernstück bildet die gleichnamige Webseite, die dazu beiträgt, Betroffenen den Zugang zu Hilfs- und Unterstützungsangeboten sowie zur polizeilichen Anzeigeerstattung zu erleichtern. Mit der Kampagne soll in der Bevölkerung das Bewusstsein weiter gefördert werden, dass (sexuelle) Gewalt gegen Frauen nicht akzeptabel ist und strafrechtlich konsequent verfolgt wird. Die Präventionsmassnahmen des Kantons Zürich zeitigen offensichtlich Wirkung, was sich unter anderem an der hohen Anzeigebereitschaft der Opfer zeigt.

Bei den Opfern von sexueller Gewalt, die sich nicht direkt mit einer Anzeige an die Polizei oder Staatsanwaltschaft wenden, liegt es zudem oft an den behandelnden Ärztinnen und Ärzten, die Opfer auf die Möglichkeit einer beweissichernden Untersuchung und die Möglichkeit einer Strafanzeige hinzuweisen.

Steht Aussage gegen Aussage, erhebt die Staatsanwaltschaft in der Regel gemäss dem Grundsatz *in dubio pro duriore* eine Anklage und überlässt die inhaltliche Beurteilung dem zuständigen Sachgericht. Einstellungen und Nichtanhandnahmen ergehen daher lediglich in solchen Fällen, wo die Tatbestandsvoraussetzungen für ein Sexualdelikt nicht erfüllt sind oder die Verfahrensbeendigung vom Opfer bzw. dessen Rechtsbeistandin oder Rechtsbeistand mit einer Aussageverweigerung und Desinteresse gewollt bzw. in Kauf genommen wird (vgl. Beantwortung der Fragen 3 und 4). Um letztere Fälle zu verringern, arbeiten die Polizei, die Staatsanwaltschaft und die kantonalen Fachstellen auch künftig daran, die Verfahren möglichst opferfreundlich auszugestalten.

Zu Frage 7:

Der Regierungsrat äussert sich nicht zur Tätigkeit von Behörden anderer Kantone. Er weist jedoch darauf hin, dass die Gründe für die Einstellung oder Nichtanhandnahme eines Verfahrens vielfältig sind (vgl. Beantwortung der Fragen 3 und 4) und die Glaubwürdigkeit der Opfer nur bei einem Grund, nämlich bei der Einstellung bzw. Nichtanhandnahme wegen der fehlenden Beweisbarkeit des Sachverhalts, überhaupt relevant ist. Und auch dort ist sie neben allfälligen Sach- und Zeugenbeweisen und der Aussage der beschuldigten Person nur einer von mehreren Faktoren.

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**