

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. Oktober 2024

1042. Beratung für Opfer von Straftaten über eine zentrale Telefonnummer (gebundene Ausgabe)

I. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 338/2021 verschiedene Massnahmen festgelegt, mit denen er das Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, SR 0.311.35) umsetzen will. So soll unter anderem die Zugänglichkeit zur Opferhilfe geprüft und es soll im Falle von Lücken Verbesserungspotenzial ermittelt werden (Massnahme 3.3).

Die Verpflichtung, eine kostenlose, landesweite und täglich rund um die Uhr erreichbare Telefonberatung für Gewaltopfer einzurichten, ergibt sich ausdrücklich aus Art. 24 der Istanbul-Konvention. Die Schweiz hat bisher kein solches Angebot. Es besteht eine Lücke. Auf Bundesebene haben die eidgenössischen Räte drei gleichlautende Motionen überwiesen, in denen der Bundesrat damit beauftragt wird, ein schweizweites professionelles 24-Stunden-Beratungsangebot für Opfer von Gewalt und davon mitbetroffene Personen einzurichten oder dieses schweizweit zu koordinieren (Funicello [20.4451], Vincenz-Stauffacher [20.4452] und Herzog [20.4463]).

Am 30. April 2021 verabschiedeten Bund und Kantone die Roadmap gegen häusliche Gewalt. Darin verpflichten sich die Kantone, den Zugang zu Hilfsangeboten für Opfer häuslicher Gewalt zu erleichtern und weiter zu verbessern (Handlungsfeld 6). Insbesondere soll die Einrichtung einer zentralen Telefonnummer für Opfer von Straftaten im Sinne des Opferhilfegesetzes (OHG, SR 312.5) geprüft werden.

Am 11. November 2022 verabschiedete die Plenarversammlung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) Leitplanken für die Umsetzung der zentralen Opferhilfe-Telefonnummer. Diese sehen vor, dass eine dreistellige Kurznummer eingeführt wird. Die dafür notwendigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen erfolgen durch das Bundesamt für Kommunikation und werden im März 2025 abgeschlossen sein. Die Nummer wird am 1. November 2025 ihren Betrieb aufnehmen. Es ist vorgesehen, die Inbetriebnahme durch eine Kampagne des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann zu begleiten.

Die Leitplanken halten weiter fest, dass die Kantone ein 24-Stunden-Beratungsangebot bereitstellen. Dazu sollen sie die Zusammenarbeit mit der Stelle für die 24/7-Abdeckung vorsehen und die Aufträge der kantonalen Opferberatungsstellen anpassen. Die für die Einführung (einmalige Initialkosten) und den Betrieb (wiederkehrende Kosten) der zentralen Opferhilfe-Telefonnummer notwendigen finanziellen und personellen Mittel sind sicherzustellen. Die SODK hat eine Koordinationsfunktion inne, die unter anderem die Unterstützung bei der Einrichtung und Bewirtschaftung der Telefonnummer in technischer und organisatorischer Hinsicht umfasst.

Die telefonische Erreichbarkeit muss jederzeit sichergestellt sein. Jeder Anruf muss durch eine Person entgegengenommen werden. Eine Umleitung auf einen Anrufbeantworter ist bei einer dreistelligen Nummer nicht zulässig.

Mit der Einrichtung der zentralen Telefonnummer sollen von Gewalt betroffene Menschen rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr Erstkünfte zu Fragen der Opferhilfe erhalten und wo nötig an die jeweils geeignete Opferberatungsstelle bzw. Institution weitervermittelt werden. Bei Notfällen erfolgt eine Krisenintervention. Der Anruf bei der zentralen Telefonnummer bedeutet für viele Betroffene der erste Kontakt mit der Opferhilfe. Diese Kontaktnahme ist für die Zugänglichkeit der Opferhilfe sehr bedeutsam. Die Betroffenen sollen Vertrauen fassen können und der Kontakt zur Opferhilfe in der Folge erhalten bleiben. Eine rasche professionelle Unterstützung bei der Verarbeitung der Folgen einer Straftat verhindert hohe Folgekosten für die Gesellschaft. Die Leistungen sind daher durch dafür qualifiziertes Personal zu erbringen.

2. Umsetzung

Angesichts verschiedener neuer Anforderungen an und Aufgaben für die Opferhilfe hat die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern im Januar 2022 den Auftrag zur Ausarbeitung einer Strategie für die Opferhilfe des Kantons Zürich erteilt. Die Strategie soll einen verbindlichen Orientierungsrahmen für die Weiterentwicklung des kantonalen Opferhilfesystems bilden. Das Projekt wird Ende 2024 abgeschlossen. Die Umsetzung der 24/7-Abdeckung wird als Teilprojekt im Rahmen des Strategieprojekts geführt.

Die konzeptionellen Grundlagen werden im Projekt gemeinsam mit den beteiligten Akteurinnen und Akteuren der Opferhilfe erarbeitet. Zur Bestimmung der leistungserbringenden Stelle wurde ein sorgfältiger Evaluationsprozess durchgeführt. Massgebende Kriterien waren die Leitplanken der SODK. Diese sehen vor, dass während der Bürozeiten die Anrufe auf die zentrale Opferhilfe-Telefonnummer direkt auf eine kantonale Opferberatungsstelle umgeleitet werden. Betreffend Abdeckung

ausserhalb der Bürozeiten zeigt das Umsetzungskonzept mehrere Varianten auf. Die Art und Weise, wie die 24/7-Abdeckung der zentralen Opferhilfe-Telefonnummer sichergestellt wird, obliegt den Kantonen.

Es ist gelungen, mit der Stiftung «Opferhilfe Zürich» eine Trägerschaft zu finden, die aufgrund ihrer Grösse und ihrer langjährigen Erfahrung als anerkannte Opferberatungsstelle für alle Opferkategorien optimal dafür geeignet ist, die 24/7-Abdeckung der zentralen Telefonnummer zu übernehmen.

3. Aufbau einer 24/7-Hotline für Opfer von Gewalt

Gemäss den eingangs geschilderten Vorgaben und Beschlüssen soll von der Opferberatung Zürich eine ganzjährig verfügbare Hotline eingerichtet werden, die über den dafür notwendigen Personalbestand verfügt. Der Dienst soll in den Räumlichkeiten der Opferberatung Zürich angesiedelt und rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr erreichbar sein. Aufgrund der Erfahrungen vergleichbarer Angebote wird mit rund 40 Anrufen in 24 Stunden gerechnet. Es wird davon ausgegangen, dass sich diese wie folgt auf den Tag verteilen:

- rund 30 Anrufe von 08.00 bis 18.00 Uhr
- rund 10 Anrufe von 18.00 bis 23.00 Uhr
- rund 2 Anrufe von 23.00 bis 08.00 Uhr

Pro Anruf wird mit einem durchschnittlichen Zeitaufwand von 15 Minuten gerechnet. Alle Anrufe werden innert höchstens 2 Minuten durch eine Person entgegengenommen.

Angestellt werden sollen Studierende der Fachrichtungen Soziale Arbeit und Psychologie im fortgeschrittenen Studium und Fachpersonen, die Teilzeit arbeiten möchten. Diese sollen auf den 1. August 2025 angestellt und bis zur Inbetriebnahme der Telefonnummer am 1. November 2025 geschult werden.

Da es sich beim geplanten Angebot um ein erweitertes Angebot handelt und die Anrufzahlen einzig aufgrund der Erfahrungen vergleichbarer Angebote geschätzt worden sind, soll rasch auf eine unerwartet starke Abweichung der Anrufzahlen reagiert werden können. Gestützt auf die ersten Erkenntnisse ist gegebenenfalls eine Überprüfung der betrieblichen und finanziellen Situation und bei Bedarf eine Anpassung des Mittelbedarfs vorzunehmen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Aufbau

Die Kosten für den Aufbau des Angebots der zentralen Telefonnummer belaufen sich auf Fr. 150'000 und setzen sich zusammen aus den Kosten für die Rekrutierung des Personals, die initiale Schulung des Personals über drei Monate, die Ausstattung der Arbeitsplätze sowie die In-take-Software zur Triagierung der Fälle innerhalb der Opferhilfe Zürich.

Noch nicht beziffert werden können die Kosten für den Swisscom-Client, der für die dreistellige Telefonnummer installiert werden muss, und die damit verbundenen Implementierungskosten bei der Opferberatung Zürich. Zudem werden jährliche Betriebskosten für den Swisscom-Client anfallen, die nach Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt werden. Diese werden dem Kanton jeweils von der SODK in Rechnung gestellt. Anfallende Implementierungs- und Supportkosten der Opferberatung Zürich werden der Kantonalen Opferhilfestelle direkt vom IT-Dienstleister der Opferberatung Zürich in Rechnung gestellt.

Kosten für den Betrieb

Für den laufenden Betrieb des Angebots ist ab dem 1. August 2025 ein jährlicher Betrag von 1,1 Mio. Franken für die ersten rund dreieinhalb Betriebsjahre bis Ende 2028 zu bewilligen. Die Kosten setzen sich zusammen aus den Lohnkosten für das Intake-Personal, die Teamleitung und den Anteil an Overheadkosten (Vollkosten für Geschäftsleitung, Administration, Personal- und Rechnungswesen). Hinzu kommen Betriebskosten und Abschreibungen.

Die erwartete Anzahl, Verteilung und Dauer der Anrufe machen für die Zeit von 08.00 bis 23.00 Uhr montags bis freitags eine Doppelbesetzung zur Telefonabdeckung erforderlich. Vergleichswerte anderer Hotlines legen ebenfalls eine Doppelbesetzung für Samstagabend, 18.00 Uhr, bis Sonntagmorgen, 02.00 Uhr, nahe. Für die restliche Zeit ist eine Einfachbesetzung voraussichtlich hinreichend.

Probetrieb

Da es sich beim geplanten Angebot um eine erweiterte Leistung der Opferhilfe handelt und die Entwicklung der Anruferzahlen nur sehr schwer einschätzbar ist, soll zunächst ein Probetrieb von rund drei Jahren bis Ende 2028 durchgeführt werden.

Für den Aufbau und Betrieb der zentralen Telefonnummer ist für den Zeitraum vom 1. August 2025 bis zum 31. Dezember 2028 insgesamt ein Betrag von 3,9 Mio. Franken zu bewilligen (in Franken):

Aufbau	Betrieb 2025	Betrieb 2026	Betrieb 2027	Betrieb 2028	Total
150 000	450 000	1 100 000	1 100 000	1 100 000	3 900 000

Bei den Kosten für die zentrale Telefonnummer handelt es sich um gebundene Ausgaben gemäss § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611). Massgebend sind Art. 24 der Istanbul-Konvention und Art. 15 OHG: Art. 24 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien, die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen zu treffen, um eine kostenlose, landesweite und täglich rund um die Uhr erreichbare Telefonberatung einzurichten, um Anruferinnen und Anrufer vertraulich oder unter

Berücksichtigung ihrer Anonymität im Zusammenhang mit allen in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu beraten. Art. 15 Abs. 1 OHG verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass die Betroffenen innert angemessener Frist Soforthilfe erhalten. Gewisse Grundleistungen müssen jederzeit erbracht werden (BBl 2005 7165, S. 7212). Dafür braucht es die Telefonberatung, die rund um die Uhr erreichbar ist.

Die Ausgaben gehen zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2232, Kantonale Opferhilfestelle. Die erforderlichen Mittel sind im Budgetentwurf 2025 nicht enthalten und werden kompensiert. Für die Jahre 2026 bis 2028 sind die erforderlichen Mittel in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan einzustellen. Es sind durch das Vorhaben keine Folgekosten zu erwarten.

Die Direktion der Justiz und des Innern ist zu ermächtigen, mit der Opferberatung Zürich eine Vereinbarung über den Aufbau und Betrieb der zentralen Telefonnummer für den Zeitraum vom 1. August 2025 bis zum 31. Dezember 2028 abzuschliessen.

Die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen für den Betrieb der zentralen Telefonnummer ist anzustreben, gegebenenfalls sind dazu kostendeckende Leistungsvereinbarungen abzuschliessen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den Aufbau und Betrieb einer Telefonberatung rund um die Uhr für Opfer von Straftaten im Sinne des Opferhilfegesetzes über eine zentrale Telefonnummer wird für den Zeitraum vom 1. August 2025 bis zum 31. Dezember 2028 eine gebundene Ausgabe von Fr. 3 900 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2232, Kantonale Opferhilfestelle, bewilligt.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, mit der Opferberatung Zürich eine Vereinbarung über den Aufbau und Betrieb dieser Telefonberatung gemäss den Erwägungen abzuschliessen.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli