

Sitzung vom 7. Juli 2021

**740. Anfrage (Verfolgung angezeigter Vergewaltigungen
im Kanton Zürich)**

Kantonsrätin Nina Fehr Düsel, Küsnacht, und Kantonsrat Valentin Landmann, Zürich, haben am 26. April 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Neueste Erhebungen der Kriminalstatistik im Kanton Zürich zeigen auf, dass Anzeigen wegen Vergewaltigung im Kanton Zürich sehr selten zu Verurteilungen führen. Liegt eine Anzeige wegen Vergewaltigung vor und wird ein Verfahren eröffnet, so führt dieses in 12 von 13 Fällen zu einer Einstellung oder Freisprüchen oder sonstigen Beendigungen des Verfahrens ohne Verurteilung. Eklatant ist der Unterschied zwischen den Kantonen. Während im Kanton Waadt die Verurteilungsquote sehr hoch ist, ist sie im Kanton Zürich sehr niedrig. Für die Durchführung der Verfahren spielt die Staatsanwaltschaft eine entscheidende Rolle, wobei uns bewusst ist, dass die späte Anzeige, das «Zurückkriechen» von anzeigenden Personen etc., wesentliche Erschwerungen bringen. Natürlich ist die Beweisführung bei angezeigten Vergewaltigungen anspruchsvoll.

Die eklatanten Differenzen in der Verurteilungsquote zwischen den Kantonen geben uns Anlass zu Fragen, wobei natürlich auch wir den Grundsatz hochhalten, dass bei Zweifeln, die sich nicht ausräumen lassen, ein Freispruch oder eine Einstellung angebracht ist.

Ausschlaggebend bei der Führung von solchen Verfahren kann auch sein, ob die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft gut funktioniert, einschliesslich der Betreuung der Opfer, gerade bei angezeigten Vergewaltigungen von Partnern oder aus dem Freundeskreis.

Es scheint uns für den Kanton Zürich wichtig, dass die Behörden gut zusammenarbeiten und es genügend Anlaufstellen für Opfer gibt. Bei häuslicher Gewalt hat sich in den letzten Jahren sehr viel getan. Das Gleiche muss natürlich bei einer potenzierten Gewaltausübung, wie eben einer Vergewaltigung, gelten.

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

1. Was ist der Grund der enormen Differenz in der Verurteilungsquote bei angezeigten Vergewaltigungen zwischen den Kantonen und der dabei zutage tretenden sehr niedrigen Quote des Kantons Zürich?
2. Hat die starke Belastung der Zürcher Staatsanwaltschaften eine Auswirkung auf die gründliche Durchführung der Verfahren gerade im Bereich von Vergewaltigungen?

3. Lässt sich im Kanton Zürich die Aufklärung bei solchen Delikten verbessern? Werden – auch aus Sicht der Staatsanwaltschaften – Mängel sichtbar?
4. Sind Gründe für die eklatanten Differenzen zwischen den Kantonen ersichtlich?
5. Ist die Aufklärung erschwert oder gar verunmöglicht, wenn die betroffenen Personen (sowohl der von der Anzeige Betroffene als auch die Anzeigende) aus Kulturen stammen, in denen die Rolle der Frau mit der schweizerischen Rolle und den Rechten der Frau in einer Partnerschaft nicht vergleichbar ist?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Nina Fehr Düsel, Küsnacht, und Valentin Landmann, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 4:

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 Veranstaltungen auch Richterinnen und Richtern der Straf- und Zwangsmassnahmengerichte 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 Letzteres der Fall sein könnte, zeigen Zahlen der Staatsanwaltschaft und des Obergerichts. Demnach hat die Staatsanwaltschaft in den Jahren 2016–2018 in rund 3,5% der Fälle 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 in einem Artikel des Tages-Anzeigers vom 17. April 2021 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%.

Eine Einzelfallanalyse der Staatsanwaltschaft hat weiter ergeben, dass der Grund für mehr als die Hälfte der Einstellungen und Nichtanhandnahmen der Staatsanwaltschaft darin liegt, dass das Opfer keine Aussage macht oder eine Erklärung abgibt, es sei nicht (mehr) an einem Strafverfahren interessiert. Für einen Fünftel der eingestellten bzw. nicht An die Hand genommenen Fälle sind rechtliche Gründe verantwortlich. Das heisst, dass die Tatbestandsvoraussetzungen für ein Sexualdelikt nicht erfüllt sind, beispielsweise, weil keine Nötigungshandlung vorlag. Und Grund für einen Viertel der Einstellungen und Nichtanhandnahmen war die man-

gelnde Beweisbarkeit des Sachverhalts. 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.

Weiter ist kritisch zu bemerken, dass die Studie auf die Verurteilungsquote abstellt. Die Verurteilungsquote bezieht sich 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 einem Artikel des Tages-Anzeigers zur erwähnten Studie 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 Verurteilungsrate mittels einer weiteren Studie ergründet werden müsste.

Zu Frage 2:

Die übrige Belastung der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich darf keinen Einfluss auf die Untersuchung dieser sehr wichtigen und heiklen Verfahren haben. Dem staatlichen Schutz der sexuellen Integrität messen Polizei und Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich somit eine sehr hohe Priorität zu und setzen dafür auch gezielt entsprechende personelle Mittel ein. Es ist sichergestellt, dass Opfer von schweren Sexualdelikten durch erfahrene Spezialistinnen des polizeilichen Fachdienstes für Sexualdelikte befragt werden. Die folgende Strafuntersuchung wird zudem recht häufig von der Kantonalen Staatsanwaltschaft I geführt, die als Kompetenzzentrum auf die Strafverfolgung im Bereich der schweren Gewaltkriminalität spezialisiert ist.

Zu Frage 3:

Nicht gesühnte Sexualdelikte gilt es mit einer konsequenten Strafverfolgung, wenn immer möglich, zu vermeiden. 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 staatsanwaltlichen Einvernahme dazu auch Aussagen zu machen. Zusätzlich werden auch künftig Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im Allgemeinen und zur Verbesserung der Strafverfolgung im Besonderen umgesetzt (vgl. Beantwortung der Fragen 1 und 4)

Zurzeit leistet dazu die Präventionskampagne «Stopp Gewalt gegen Frauen» der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft und der Kantonalen Opferhilfestelle im Rahmen des entsprechenden Schwerpunkts des Regierungsrates einen wichtigen Beitrag. Damit soll in der breiten Bevölkerung das Bewusstsein weiter gefördert werden, dass (sexuelle) Gewalt gegen Frauen nicht akzeptabel ist und strafrechtlich stets konsequent verfolgt wird. Die intensive Prävention des Kantons Zürich funktioniert gut und zeigt offensichtlich auch Wirkung.

Weiter werden die Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden in internen und externen Ausbildungsveranstaltungen laufend durch psychologische und andere Fachkräfte geschult und weitergebildet, um ihre Kernkompetenzen für Einvernahmen und im Umgang mit traumatisierten Opfern von Sexualdelikten und anderen Gewaltdelikten zu schärfen.

Zu Frage 5:

Bei Sexualdelikten ist die strafrechtliche Aufklärung in einem besonders hohen Mass von den Aussagen und der Kooperation der Opfer abhängig, vor allem dann, wenn es sich um «Vier-Augen-Delikte» handelt und keine weiteren Zeugen vorhanden sind. Wird auf Opfer von Sexualdelikten allenfalls von familiärer oder dritter Seite konkret Einfluss genommen, so kann das die Aufklärung tatsächlich erschweren. Die Staatsanwaltschaft konzentriert sich bei ihrer Strafverfolgung jedoch auf die angezeigten Einzelfälle und tritt jeder konkreten Einflussnahme konsequent entgegen. Dem Schutz und Beistand des Opfers von Sexualdelikten wird dabei stets grosse Aufmerksamkeit gegeben. Kulturelle Hintergründe von möglichen Einflussnahmen haben darauf keinen Einfluss. Eine zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang jedoch die staatliche Prävention durch breite Aufklärung der Öffentlichkeit mit kantonalen Kampagnen gegen sexuelle Gewalt an Frauen.

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