

Sitzung vom 1. Dezember 2021

1412. Motion (Einrichtung von Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt)

Kantonsrätin Silvia Rigoni, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 13. September 2021 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, auf deren Grundlage zwei Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt an zentraler Stelle (vorzugsweise am USZ und am KSW) geschaffen werden. Opfer sexueller Gewalt sollen in den Krisenzentren umfassende medizinische und psychologische Erstbetreuung und Unterstützung erhalten. In den Krisenzentren wird ebenfalls eine rechtsmedizinische Dokumentation und Spurensicherung ohne Verpflichtung zur Anzeige gewährleistet. Es soll auch geprüft werden, inwiefern die Krisenzentren auch Opfern häuslicher Gewalt zur Verfügung stehen können.

Begründung:

Gemäss Art. 25 der Istanbul-Konvention sind die Vertragsparteien verpflichtet, die Einrichtung von Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexueller Gewalt in ausreichender Zahl zu ermöglichen. Den Opfern soll Zugang zu (gerichts-)medizinischen Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung geboten werden. Solche Zentren gibt es im Kanton Zürich nicht. Die Leistungen werden von verschiedenen Institutionen an verschiedenen Standorten erbracht.

Opfer von sexueller Gewalt brauchen eine spezialisierte, qualifizierte und jederzeit verfügbare Stelle, an welche sie sich unmittelbar nach dem Übergriff hinwenden können. In einem solchen interdisziplinären Krisenzentrum soll medizinische Nothilfe und Erstversorgung, qualifizierte Spurensicherung und Begleitung durch eine Fachperson (forensic nurse) angeboten werden.

Die bisherige Praxis im Kanton Zürich reicht nicht aus. Meist stehen die Opfer unmittelbar nach der Tat unter Schock. Sie können sich in diesem Stadium oft noch nicht entscheiden, ob sie ein Strafverfahren wollen oder nicht. Es ist deshalb wichtig, dass die Spuren gesichert und dokumentiert werden, falls das Opfer zu einem späteren Zeitpunkt Strafanzeige erstatten will. Auch ist es wichtig, dass das Opfer von einer Fachperson über seine Rechte und Pflichten in einem Strafverfahren informiert wird. Da die medizinische Erstversorgung aktuell durch Not-

fallstationen von verschiedenen Spitälern, ambulante Hausarzt- oder Frauenarztpraxen vorgenommen wird, sind die Opfer durch wenig koordinierte, unmittelbar nach der Tat erfolgende Befragungen und Untersuchungen und durch nicht immer ausreichend qualifizierten Personen oft Retraumatisierungen ausgesetzt und die Beweissicherung ist nicht immer sichergestellt. Oft verzichten Opfer sexueller Gewalt auf eine Anzeige, weil sie von negativen Erfahrungen anderer Opfer erfahren haben. Wird das Opfer von einer Opferberaterin (bei männlichen Opfern durch einen Opferberater) begleitet, ist zu erwarten, dass die Bereitschaft, Strafanzeige zu erstatten, erhöht wird. Ebenfalls darf davon ausgegangen werden, dass Opfer weniger häufig wegen zu hoher Belastung den Strafantrag zurückziehen, eine Desinteresseerklärung abgeben oder vom Aussageverweigerungsrecht Gebrauch machen. Die Qualität der Beweissicherung dürfte sich erhöhen.

Die beiden kantonalen Krisenzentren sollen als Kompetenzzentren niederschwellig und rund um die Uhr gut erreichbar sein. Daher bieten sich die beiden Standorte USZ in Zürich und KSW in Winterthur an. Durch die Konzentration an zwei Orten wird gewährleistet, dass jederzeit qualifiziertes und interdisziplinär geschultes Personal zur Verfügung steht und bestehende Ressourcen genutzt werden. Erstbehandlung, Untersuchung und Beweissicherung sollen vor Ort erfolgen. Eine konsiliarische Spurensicherung durch das Institut für Rechtsmedizin (IRM) gewährleistet, dass die Beweise sicher aufbewahrt werden und das Opfer nicht unmittelbar nach der Tat zu einer Anzeige gedrängt wird. Im Anschluss wird eine aktive Kontaktaufnahme durch spezialisierte Fachstellen (Opferberatungsstellen) sichergestellt, damit das Opfer eine qualifizierte Beratung und Nachbetreuung erhält.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Silvia Rigoni, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Die Motion verlangt die Schaffung zweier Krisenzentren im Kanton Zürich für Opfer sexueller Gewalt. Vorzugsweise sollen die zwei Krisenzentren an den beiden kantonalen Akutspitälern, dem Universitätsspital Zürich (USZ) und dem Kantonsspital Winterthur (KSW), eingerichtet werden. Dabei wird auch Bezug genommen auf Art. 25 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35).

Betreffend Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich kann einleitend auf den Beschluss des Regierungsrates vom 31. März 2021 Bezug genommen werden, mit dem mehrere Direktionen beauftragt wurden, verschiedene Massnahmen umzusetzen (RRB Nr. 338/2021). Grundlage für diesen Beschluss bilden die Arbeiten und der Schlussbericht der von den beiden federführenden Direktionen – der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion – eigens eingesetzten fachstellen- und direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe Koordination Istanbul-Konvention (AG KIK). Diese hält in ihrem Schlussbericht fest, dass im Kanton Zürich sämtliche Anforderungen der Istanbul-Konvention grundsätzlich gut bis sehr gut erfüllt sind. In Bezug auf die Umsetzung von Art. 25 der Istanbul-Konvention wird konkret festgehalten, dass das heutige Zusammenwirken der verschiedenen Institutionen gut funktioniere und Opfer sexueller Gewalt die benötigte medizinische Unterstützung niederschwellig und dezentral erhalten. Die Anforderungen der Istanbul-Konvention sind damit in diesem Bereich grundsätzlich erfüllt. Optimierungsbedarf wird primär bei der Sichtbarkeit der Angebote sowie bei der Wissensvermittlung und Schulung der involvierten medizinischen Fachpersonen geortet. Mit RRB Nr. 338/2021 wurde die Gesundheitsdirektion mit der Umsetzung dieser beiden Massnahmen beauftragt.

Die medizinische Versorgung und Betreuung von Opfern sexueller Gewalt erfolgt im Kanton Zürich grundsätzlich in allen 14 Spitälern mit Notfallstationen. Opfer erhalten dort eine umfassende und qualitativ hochstehende Erstversorgung, bei der auch die Spuren gerichtsverwertbar gesichert werden können. Vor der Versorgung und Behandlung werden die Opfer zudem umfassend über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert. Der Wille des Opfers steht dabei an oberster Stelle und die Polizei wird nur beigezogen, wenn ein ausdrückliches Einverständnis des Opfers vorliegt.

Soll die Polizei nicht beigezogen werden, steht den Spitälern für die Spurensicherung eine vom Institut für Rechtsmedizin (IRM) der Universität Zürich eigens entwickelte Untersuchungsbox zur Verfügung. Diese Box gewährleistet, dass alle nötigen Spuren gerichtsverwertbar gesichert und dokumentiert werden und sie kann nach der Spurensicherung dem IRM zur Aufbewahrung zugestellt werden. Dort werden die gesicherten Spuren in der Regel ein Jahr lang aufbewahrt und ermöglichen so den Opfern, auch zu einem späteren Zeitpunkt eine Anzeige bei der Polizei einzureichen. Umgehend nach Erhalt der Asservate informiert das IRM die einreichende Ärztin oder den einreichenden Arzt über die Aufbewahrungsfrist von einem Jahr und weist auf die Verlängerungsmöglichkeit der Aufbewahrungsfrist hin. Eine Verlängerung der Auf-

bewahrungsfrist wird allerdings nur äusserst selten beantragt. Das IRM bietet den Spitälern regelmässig Schulungen zur Anwendung dieser Untersuchungsboxen an. Zudem kann das IRM bei spezifischen Fragen im Einzelfall jederzeit in beratender Funktion kontaktiert werden, dies auch ohne Beizug der Polizei.

Exakte Daten zur Anzahl der Fälle von Opfern sexueller Gewalt, die jährlich in den Zürcher Spitälern behandelt werden, liegen nicht vor. Die Erhebung wird dadurch erschwert, dass weibliche und männliche erwachsene Opfer nicht in jedem Spital auf derselben Station behandelt werden. Während weibliche Opfer sexueller Gewalt gerade in grösseren Spitälern in der Regel auf dem gynäkologischen Notfall behandelt werden, werden männliche Opfer sexueller Gewalt jeweils auf dem allgemeinen Notfall versorgt und betreut. Kommt hinzu, dass Opfer sexueller Gewalt und Opfer häuslicher Gewalt nicht immer ganz klar abgegrenzt werden können. Dadurch kann es vorkommen, dass ein weibliches Opfer zuerst auf dem allgemeinen Notfall behandelt wird und erst in einem zweiten Schritt auf den gynäkologischen Notfall verlegt wird. Eine vom Verband Zürcher Krankenhäuser (VZK) durchgeführte Kurzumfrage hat ergeben, dass in den Zürcher Spitälern in den vergangenen drei Jahren schätzungsweise jeweils über 200 Fälle von Opfern sexueller Gewalt pro Jahr behandelt worden sind. Die meisten Fälle wurden im USZ und im Kinderspital Zürich behandelt. Das Stadtspital Zürich und das KSW weisen ungefähr eine ähnliche Anzahl Fälle aus.

Die Klinik für Gynäkologie des USZ hat die Zahlen von weiblichen Opfern sexueller Gewalt der vergangenen drei Jahre relativ genau erfasst:

Sexualdelikte (weibliche Opfer) / pro Jahr	2018	2019	2020
Anzahl Delikte mit Anzeige	59	62	51
Anzahl Delikte ohne Anzeige	13	14	22
Total	72	76	73

Während erwachsene Opfer sexueller Gewalt grundsätzlich an allen Spitälern mit Notfallstationen im Kanton Zürich medizinisch versorgt werden können, werden minderjährige Opfer sexueller Gewalt jeweils an das Kinderspital überwiesen, das in diesem Bereich in den letzten Jahren und Jahrzehnten Pionierarbeit geleistet hat und nicht nur die Versorgung für den Kanton Zürich, sondern für die gesamte Innerschweiz sicherstellt. Pro Jahr werden am Kinderspital über 60 Untersuchungen von Opfern sexueller Gewalt durchgeführt. Bei ungefähr der Hälfte der Fälle erfolgt die Untersuchung durch eine Ärztin oder einen Arzt des IRM, da eine Anzeige bei der Polizei eingereicht worden ist, bei den

übrigen Fällen wird die Untersuchung durch eine Ärztin oder einen Arzt des Kinderspitals durchgeführt. Neben der eigentlichen Behandlung stellt das Kinderspital auch die Nachversorgung sowie die psychosoziale Betreuung der Opfer sicher.

Auch einen Hinweis auf die Anzahl Fälle von Opfern sexueller Gewalt können die beim IRM zur Aufbewahrung eingereichten Untersuchungsboxen geben. Im vergangenen Jahr wurden dem IRM insgesamt 222 Untersuchungsboxen zurückgeschickt. Davon hat das IRM 153 Untersuchungen selber durchgeführt, da eine Strafanzeige eingereicht worden ist. Von den übrigen 69 Untersuchungsboxen, bei denen die Untersuchung in den Spitälern und durch Spitalpersonal durchgeführt worden ist, stammten 45 aus dem Kanton Zürich. Die restlichen 24 stammten von anderen Kantonen aus dem Einzugsgebiet des IRM. Dieses umfasst neben dem Kanton Zürich auch die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug und Schaffhausen. Nur in wenigen Fällen (schätzungsweise 3 bis 5) musste eine Untersuchungsbox innert Jahresfrist ausgewertet werden, weil nachträglich eine Anzeige erstattet worden ist. Diese Fälle werden allerdings nicht statistisch erfasst.

Die in der vorliegenden Motion geäusserte Forderung nach der Schaffung von Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt geht im Kern auf die entsprechende Formulierung in Art. 25 der Istanbul-Konvention zurück. Wörtlich wird dort die Schaffung von geeigneten, leicht zugänglichen Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexueller Gewalt in ausreichender Zahl gefordert. Ebenfalls wird oft Bezug genommen auf das sogenannte Berner Modell. Bei Letzterem handelt es sich nicht um ein eigentliches Krisenzentrum, sondern um eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure im Bereich der Strafverfolgung, der Opferhilfe sowie des Gesundheitswesens bei der Betreuung und Versorgung von Opfern sexueller Gewalt. Das Berner Modell findet zudem nur Anwendung bei Kindern und weiblichen Opfern. Für Frauen und Jugendliche ab 14 Jahren ist das Zentrum für sexuelle Gesundheit des Inselspitals erste Anlaufstelle, Kinder unter 14 Jahren werden in der Kindergynäkologie des Kinderspitals untersucht. Diese institutionalisierte Zusammenarbeit der verschiedenen, involvierten Akteure ist in Bern seit 30 Jahren implementiert und hat sich aus Sicht der Berner Behörden bewährt. Ein grosser Vorteil wird darin gesehen, dass die Spuren stets durch das Berner Institut für Rechtsmedizin gesichert werden. Die Frage, ob es durch die koordinierte Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure schlussendlich zu mehr Verurteilungen kommt, kann nicht klar beantwortet werden. Zudem ist durch die zentralisierte Form des Berner Modells die Forderung nach der

leichten Zugänglichkeit gemäss Art. 25 der Istanbul-Konvention nicht zwingend gegeben, da ein allfällig notwendiger Transport aus einem entlegenen Kantonsteil in das Berner Inselspital für traumatisierte Opfer doch eine erhebliche Belastung darstellen kann. Ebenfalls fehlt beim Berner Modell ein Angebot für männliche Opfer.

Im Kanton Zürich wurden in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten im Bereich der medizinischen Versorgung und Betreuung von Opfern sexueller Gewalt bereits verschiedene Verbesserungsmassnahmen umgesetzt. Die vom IRM entwickelte Untersuchungsbox besteht beispielsweise seit rund 20 Jahren. Daneben wurden besondere Lehrgänge für Fachpersonen geschaffen. Seit 2015 bietet das IRM beispielsweise einen CAS Forensic Nursing an. Dieser Studiengang vermittelt Pflegefachpersonen Kenntnisse in der Untersuchung von Personen nach tätlichen Auseinandersetzungen und nach Straftaten gegen die sexuelle Integrität. Die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ist zurzeit an der Entwicklung von Weiterbildungskursen zum Thema Häusliche Gewalt. Und auch die Spitäler selber verfügen über umfassende Informations- und Dokumentationsmaterialien. Das USZ hat beispielsweise ein detailliertes Konzept zum Umgang mit Opfern sexueller Gewalt erstellt. Mit einem Flyer werden Opfer zudem auf die Beratungsangebote der Opferberatungsstellen hingewiesen. Daneben pflegen Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten des USZ einen regelmässigen Erfahrungsaustausch mit ihren Kolleginnen und Kollegen in anderen Spitälern, allen voran dem Stadtspital Zürich, aber auch mit der Kantonspolizei und dem IRM. Zudem erfolgt schon heute die Tatbestandsaufnahme koordiniert mit Polizei und IRM. Dies betrifft aber nur diejenigen Fälle, bei denen das Opfer Anzeige erstattet bzw. die Polizei bereits einbezogen wurde.

Nichtsdestotrotz ortet der Regierungsrat im Bereich der medizinischen Erstversorgung von Opfern sexueller und auch häuslicher Gewalt auch über die mit RRB Nr. 338/2021 definierten Massnahmen hinaus Handlungsbedarf. Die Gesundheitsdirektion hat daher zusammen mit dem VZK eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die konkrete Verbesserungsmöglichkeiten prüfen und erarbeiten soll. In der Arbeitsgruppe nehmen je eine Vertretung des USZ, des KSW, des Kinderspitals, des Stadtspitals Zürich sowie des Spitals Uster Einsitz. Die Bildungsdirektion und das IRM werden ebenfalls eine Vertretung in die Arbeitsgruppe entsenden, ebenso die Sicherheitsdirektion. Ebenfalls ist geplant, die kantonale Opferhilfestelle einzubeziehen.

Im Rahmen einer ersten Sitzung dieser Arbeitsgruppe wurden eine Bestandsaufnahme gemacht und es wurden bereits erste Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert. Unter anderem wird die mit Postulat KR-Nr. 324/2021 betreffend Weniger Druck auf das Opfer dank des Berner

Modells geforderte Möglichkeit eines konsiliarischen Bezugs des IRM durch die Spitäler thematisiert. Gerade Spitäler, die pro Jahr nur wenige Fälle von Opfern sexueller Gewalt behandeln, würde es stark entlasten, wenn sie ohne Meldung bei der Polizei das IRM für die Spurensicherung beiziehen könnten. Der Regierungsrat hat sich bereit erklärt, das Postulat KR-Nr. 324/2021 entgegenzunehmen.

Die Arbeitsgruppe wird selbstverständlich alle Massnahmen prüfen, die zu einer Verbesserung für Opfer sexueller Gewalt beitragen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 323/2021 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli