

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 252/2023

Sitzung vom 27. September 2023

1122. Interpellation (Unruhe stiften statt eigenem Einsatz zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen)

Die Kantonsrätinnen Yvonne Bürgin, Rüti, Susanne Brunner, Zürich, und Linda Camenisch, Wallisellen, haben am 3. Juli 2023 folgende Interpellation eingereicht:

Am 13. Juni 2023 hat die Direktion der Justiz und des Innern zusammen mit dem Präsidialdepartement der Stadt Zürich eine Medienmitteilung verschickt. Grundsätzlich ging es bei dieser Medienmitteilung um ein wichtiges Thema: Um den Kampf gegen Gewalt. So wurde auch die Istanbul-Konvention erwähnt, welche zum Ziel hat, Frauen und Mädchen vor Gewalt, u. a. häuslicher Gewalt zu schützen.

Für die Umsetzung der Istanbul-Konvention hat der Kanton Zürich im Jahre 2021 einen Massnahmenplan erstellt, damit Opfer von Gewalt noch besser geschützt und gestärkt werden können. Die Situationsanalyse zeigte auf, was dringend verbessert werden muss. Dazu gehören die Arbeit mit gewaltausübenden Menschen, die Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe und die Weiterbildung von Fachpersonen im Umgang mit Gewaltopfern und vor allem: Gewalttaten müssen verhindert und geahndet werden.

Anstatt in ihrer Direktion die nötigen Massnahmen umzusetzen, mischt sich die Justizdirektorin in die Aufgaben der Gemeinden und der Schule ein. Mit ihrem Wunsch nach «Gendertagen an allen Zürcher Schulen» wird der Begriff «Gender» als bewusste Provokation eingesetzt. Frau Regierungsrätin Fehr benutzt den Begriff «Gender», wohlwissend, dass der Begriff für das «soziale Geschlecht» steht und damit eine Abgrenzung zum «biologischen Geschlecht» macht. Der Begriff «Gender» wird im Publikum in Verbindung gebracht mit «Genderdiversität», mit «Geschlechtsumwandlungen» und dergleichen. So werden die Schulen erneut unnötig in den Fokus gestellt und die Bevölkerung in weiten Teilen verunsichert.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Im RRB 2021-338 «Gewalt gegen Frauen», Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich, hat der Regierungsrat verschiedene Massnahmen aufgezeigt, welche in den jeweils zuständigen Direktionen umzusetzen sind. Wieso mischt sich die Justizdirektorin in die Gemeindeaufgaben ein? Ist die Sensibilisierung der Lehrpersonen und die Umsetzung der Inhalte des Lehrplans nicht Sache der Schulen und damit der Gemeinden?
2. Was hat die Direktion der Justiz und des Innern in den vergangenen drei Jahren hinsichtlich Weiterbildungsveranstaltungen für Mitarbeitende der Strafverfolgungsbehörden im Umgang mit Opfern von Gewalttaten unternommen und wurden diese Weiterbildungsveranstaltungen auch Richterinnen und Richtern der Straf- und Zwangsmassnahmengерichte zugänglich gemacht?
3. Was hat die Direktion der Justiz und des Innern unternommen, damit die Datengrundlage bei den Staatsanwaltschaften im Bereich der geschlechtsspezifischen Gewalt erweitert und verbessert wird, damit wirkungsvollere Präventionsprogramme entwickelt werden können? Insbesondere interessiert, wie oft die Staatsanwaltschaft Anklage erhebt, Massnahmen anordnet oder Fälle sistiert oder einstellt.
4. Wie gross ist die Belastung bei den Staatsanwaltschaften wegen häuslicher Gewalt im Gesamten und wie viele Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind spezialisiert und ausgebildet im Umgang mit traumatisierten Opfern?
5. Was hält der Regierungsrat davon, dass sich einzelne Regierungsglieder in Geschäfte, welche die gesamte Regierung betreffen, mittels Medienmitteilung Gehör verschaffen, mit öffentlichen Äusserungen, welche von der Wortwahl her die Bevölkerung verunsichern?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Yvonne Bürgin, Rüti, Susanne Brunner, Zürich, und Linda Camenisch, Wallisellen, wird wie folgt beantwortet:

«Gender» ist ein wissenschaftlicher Begriff aus den Sozialwissenschaften und wird in der Lehre weltweit für die Fragen des «sozialen Geschlechts» in Abgrenzung zum rein biologischen Geschlecht verwendet. Diese Wissenschaft befasst sich mit den Fragen, inwiefern die Stellung der männlichen Identität als Norm vorausgesetzt wird und dadurch andere Lebensrealitäten, zum Beispiel jene der Frauen, zu wenig im Fokus sind. Klassische Beispiele der Genderwissenschaft sind Fragen, inwiefern sich die

medizinische Forschung zu einseitig am männlichen Körper orientiert. Die in der Interpellation erwähnten Fragen der Geschlechtervielfalt und der allfälligen Geschlechtsumwandlung sind ebenfalls seit Jahren Teil des Forschungsbereichs.

Zu Frage 1:

Die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern vertritt als Vorstandsmitglied der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren die Kantone im «Dialog über häusliche Gewalt und sexualisierte Gewalt» gegenüber dem Bundesrat. Daneben vertritt sie die Kantone im entsprechenden Gremium des «Nationalen Aktionsplans gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus». In beiden Gremien spielt das Thema Schulen eine entscheidende Rolle, indem diese zu Gleichstellung, Geschlechterstereotypen und Geschlechtervielfalt Sensibilisierungsarbeit leisten. Gemäss § 2 Abs. 1 des Volksschulgesetzes (VSG, LS 412.100) fördert die Schule Mädchen und Knaben gleichermaßen. § 2 Abs. 4 VSG hält fest, dass die Schule das Urteils- und Kritikvermögen sowie die Dialogfähigkeit fördert. Der Unterricht an der Volksschule findet im Rahmen des Lehrplans 21 statt. Dieser führt aus, dass sich Schülerinnen und Schüler mit Geschlechterrollen, Stereotypen, Vorurteilen und Klischees im Alltag und in der Arbeitswelt auseinandersetzen sollen (S. 41). Die Themen Gewalt und spezifisch die Prävention sexueller Gewalt ist in allen Zyklen der Volksschule verbindlicher Inhalt. Planungshilfen (phzh.ch → Suche: Planungshilfen) unterstützen die Schulen bei der Umsetzung der Lehrplaninhalte.

Die in RRB Nr. 338/2021 («Gewalt gegen Frauen», Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich, Massnahmen und Stellenplan) erwähnten Massnahmen verfolgen einen integrativen Ansatz und sind ineinandergreifend. Es handelt sich aufgrund der Breite der betroffenen Themenbereiche und der Vielzahl der involvierten Stellen um eine Querschnitt- und Verbundaufgabe. Die Sensibilisierung der Lehrkräfte und die dafür zur Verfügung gestellten Inhalte werden als Massnahme 3.5a (Förderung von Aus- und Fortbildung zu den Themen häusliche Gewalt, Geschlechterrollen und Geschlechterstereotype für Fachkräfte, die mit Kindern arbeiten oder über Kinderbelange entscheiden) gemeinsam von der Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt, die bei der Kantonspolizei und damit bei der Sicherheitsdirektion angesiedelt ist, und der Fachstelle Gleichstellung, die zur Direktion der Justiz und des Innern gehört, verantwortet. Für diese Massnahme sind entsprechend die beiden Direktionen in Co-Leitung verantwortlich.

Bei der Massnahme 3.6 (Bildung) ist die Bildungsdirektion federführend; bei der Massnahme 3.6a ist die Fachstelle Gleichstellung in der Arbeitsgruppe vertreten. Diese Arbeitsgruppe hat den Auftrag, für jede

Schulstufe geeignete Unterrichtsmaterialien und Lehrmittel zu relevanten Themen wie Rollenbilder, Geschlechterstereotype oder häusliche Gewalt zu erarbeiten und Angebotslücken zu schliessen.

Diese Massnahmen und die directionsübergreifende Zusammenarbeit knüpfen daran an, dass ein wirksamer Gewaltschutz auch präventive Massnahmen umfassen muss. Die Auseinandersetzung mit Geschlechterrollen, Stereotypen und Gewalt ist ein wichtiger Aspekt dieser präventiven Massnahmen. Dieser Teilaspekt der Generalprävention wird in Anlehnung an die Istanbul-Konvention unter anderem mit dem Begriff «Gender» gefasst. Der Begriff «Gender» wird dabei nicht per se in Abgrenzung zum biologischen Geschlecht verwendet. Vielmehr wird damit erfasst, inwiefern Geschlechternormen zu Geschlechterstereotypen und Rollenbildern führen können und inwiefern sich diese auf unser Zusammenleben und auf jede einzelne Person auswirken und diese in einem Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen/Mädchen und häuslicher Gewalt (geschlechtsspezifische Gewalt) stehen.

In der Medienmitteilung vom 13. Juni 2023 wurde das Zusammenspiel von Gleichstellungsmassnahmen als Generalprävention mit Massnahmen der Spezialprävention und des Gewaltschutzes ins Zentrum gerückt.

Zu Frage 2:

Die Staatsanwaltschaft führt jährlich im Basiskurs für Auditorinnen und Auditoren, Assistenzstaatsanwältinnen und -staatsanwälte sowie Jung-Staatsanwältinnen und Jung-Staatsanwälte zwei Module mit den Themen «häusliche Gewalt» und «Opferschutz und Opferrechte» durch, die besucht werden müssen. Eine Vertretung der Opferberatungsstellen wirkt dabei ebenfalls mit.

Im März 2019 fand die obligatorische Weiterbildung zum Umgang mit traumatisierten Opfern für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte statt. Die Gerichte waren auch eingeladen.

Im Hinblick auf die Einführung des neuen Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen (BBl 2018 7869) wurde 2020 ein Schulungsvideo erstellt. Alle Fallbearbeitenden wurden verpflichtet, diese digitale Weiterbildung zu absolvieren. Neu eintretende Mitarbeitende können dieses Video jederzeit auf der Wissensplattform anschauen.

2021 hatten die Fallbearbeitenden der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, an der polizeilichen Weiterbildung «LGBTQ und die Arbeit der Staatsanwaltschaften» teilzunehmen. Diese wurde durch den Verein «Pink Cop» organisiert, der ein unabhängiger und schweizweiter Verein für Queere ist. Seither wird diese Veranstaltung jährlich durchgeführt.

2022 wurde die Zürichbergtagung zum Thema «Schwerpunkt Strafprozess – Fokus Opfer» interdisziplinär durchgeführt. Teilgenommen haben Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Oberrichterinnen und Oberrichter sowie Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter.

In Zusammenarbeit mit dem Europa Institut der Universität Zürich und der Kantonspolizei wurden die Fachtagungen Bedrohungsmanagement in den Jahren 2019 und 2022 unter den Titeln «Gewalt gegen Frauen» und «Umsetzung Istanbul-Konvention» durchgeführt, wobei die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowohl als Teilnehmende als auch als Referierende mitwirkten.

Im Januar 2024 findet unter Mitwirkung des Obergerichts eine Weiterbildungsveranstaltung mit dem Titel «Tatort Familie» statt. Diese Veranstaltung ist für alle Fallbearbeitenden der Staatsanwaltschaft obligatorisch; Richterinnen und Richter des Kantons sind ebenfalls zur Teilnahme angehalten.

Schliesslich können sich die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte individuell auch immer wieder an ausserkantonalen Veranstaltungen weiterbilden (z. B. an der Universität St. Gallen).

Hinsichtlich des Aus- und Weiterbildungsangebots des Obergerichts wurde am 30. März 2022 sowie am 19. Mai 2022 eine halbtägige Weiterbildung für Richterinnen und Richter zum Thema häusliche Gewalt, Auswirkungen, Schnittstellen und Kooperation mit dem Fokus auf Gewaltschutzverfahren angeboten.

Den Gerichten steht es jeweils frei, grundsätzlich an allen Weiterbildungsveranstaltungen ebenfalls teilzunehmen. Die Staatsanwaltschaften können die Mitarbeitenden der Gerichte nicht zur Teilnahme verpflichten, da die Judikative unabhängig ist.

Zu Frage 3:

Mit der Massnahme 3.9 zur Umsetzung der Istanbul-Konvention gemäss RRB Nr. 338/2021 beauftragte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion und die Gesundheitsdirektion, ein Datenportfolio zu den verschiedenen Bereichen (polizeiliche Intervention, straf- und zivilrechtliche Verfahren, Verfahren der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Opferhilfe, Gesundheitsbereich usw.) nach klar definierten, einheitlichen Kriterien aufzubauen. Die Massnahme stützt sich auf Art. 11 der Istanbul-Konvention (SR 0.311.35), der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, zum Geltungsbereich der Istanbul-Konvention regelmässig statistische Daten zu erheben und bevölkerungsbezogene Studien durchzuführen. Das Anliegen wurde zudem in den Legislaturzielen des Regierungsrates 2023–2027 aufgenommen (RRB Nr. 871/2023, Massnahme RRZ 1d).

Zur Umsetzung der genannten Massnahme wurde im Frühling 2023 eine Projektorganisation unter der Co-Projektleitung des Statistischen Amtes und der Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt aufgebaut. In die Projektorganisation sind alle relevanten Stellen der kantonalen Verwaltung eingebunden. Das Projekt befindet sich in der Initialisierungsphase und läuft bis Ende der laufenden Legislatur. Hierbei leistet der Kanton Zürich schweizweit Pionierarbeit, da es zurzeit aufgrund der vielen Schnittstellenpartner wenig aussagekräftige statistische Zahlen rund um die häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen und Mädchen gibt.

Die Datengrundlage der Staatsanwaltschaft wird, wie auch jene der anderen behördlichen und nichtbehördlichen mit häuslicher Gewalt befassten Stellen, im Rahmen des Projekts abgeklärt und ergänzt.

Zur Prävention hat die Staatsanwaltschaft zusammen mit der Kantonspolizei und der kantonalen Opferhilfestelle im Internet eine Öffentlichkeitskampagne zum Thema «Stopp Gewalt gegen Frauen» lanciert. Sodann wurden die Lernprogramme im Rahmen der häuslichen Gewalt stark ausgebaut. So wird von der Staatsanwaltschaft als präventive Massnahme und zur Verhinderung von Rückfällen regelmässig das Lernprogramm «Partnerschaft ohne Gewalt» (PoG) in Auftrag gegeben, das in einem Pilotprojekt neu auch in Fremdsprachen angeboten werden sollen. Die Anordnung von Lernprogrammen wurde ausdrücklich im Strafgesetzbuch in Art. 55a Abs. 2 (SR 311.0) verankert. Das Lernprogramm PoG wird meist im Rahmen von Ersatzmassnahmen angeordnet.

Schliesslich startet im Herbst 2023 der Pilotbetrieb des dynamischen Electronic Monitoring (EM) im Kontext häuslicher Gewalt: Hierbei sollen die Bewegungen von «Tatpersonen» und «Opfern» so nachverfolgt werden, dass ein angeordnetes Annäherungsverbot zeitnah durchgesetzt werden kann. Das Pilotprojekt wird von Justizvollzug und Wiedereingliederung zusammen mit der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei geführt und ist das schweizweite erste Pilotprojekt dieser Art. Das Ziel ist es, Erfahrungen und Erkenntnisse zu gewinnen, um eine Entscheidungsgrundlage für den weiteren Einsatz des dynamischen EM im Kontext häuslicher Gewalt auszuarbeiten.

Zu Frage 4:

Die Polizei rückte im Kanton Zürich 2022 rund 20-mal pro Tag wegen häuslicher Gewalt aus. Davon wurden durchschnittlich neun Fälle pro Tag an die Staatsanwaltschaften rapportiert. Die Belastung ist daher insgesamt bereits gestiegen und wurde durch die Einführung des neuen Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen im Jahr 2020 noch erhöht. So ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, beim Abschluss eines Strafverfahrens sicherzustellen, dass sich die Situation des Opfers stabilisiert oder verbessert hat. Diese Abklärungen verlangen im Laufe des Strafverfahrens neben den eigentlichen proto-

kollarischen Befragungen noch zwei persönliche Abklärungsgespräche mit dem Opfer, und zwar vor der Sistierung und der Einstellung des Verfahrens.

Mit Einführung des neuen Bundesgesetzes ist es der Staatsanwaltschaft gelungen, die Zuweisungen in das Lernprogramm PoG zu steigern, was in jedem Verfahren zusätzlichen Aufwand mit sich brachte bzw. inskünftig mit sich bringen wird.

Alle Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verfügen grundsätzlich über das nötige Fachwissen, Verfahren im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt zu führen. Assistenzstaatsanwältinnen und -staatsanwälte führen keine solchen Verfahren.

Bei qualifizierten Fällen (z. B. Wiederholungstaten, schwerwiegende Verletzungen eines Opfers, besondere Gefährlichkeit einer Täterin oder eines Täters) werden die Verfahren durch die auf schwere Gewalt- und Sexualdelikte spezialisierte Staatsanwaltschaft I geführt. Spezialisierte Staatsanwältinnen und Staatsanwälte stehen den regionalen Staatsanwaltschaften bei Fragen zudem jederzeit zur Verfügung.

Zu Frage 5:

Die Bundesverfassung (BV, SR 101) garantiert in Art. 16 die Meinungsfreiheit, die aus der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 Abs. 2 BV) und der Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV) besteht. Politikerinnen und Politikern steht als öffentliche Personen bei der Ausübung ihrer politischen Funktion ein breiter Spielraum zu, da sie zum demokratischen Diskurs beitragen. Das Bundesgericht hielt in einem Entscheid fest, dass Behördenmitglieder ihre Meinung auch dann äussern können, wenn es um eine generelle Meinungsäusserung z. B. in einem Blog oder den Medien geht. Nicht erlaubt ist hingegen, wenn einzelne Behördenmitglieder ihren individuellen (privaten) Interventionen und Meinungsäusserungen einen unzutreffenden amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich dabei um eine offizielle Verlautbarung namentlich einer Kollegialbehörde (BGE 130 I 290 E. 3.3). Das Bundesgericht hat in einer Reihe von Entscheiden die Meinungsäusserungsfreiheit von gewählten Exekutivmitgliedern stets geschützt (vgl. z. B. BGE 119 Ia 271 E. 3d S. 275; BGE 130 I 290 E. 3.3 S. 295 f.). Die private Meinungsäusserung hat ihre Grenzen am Sitzungsgeheimnis und am Kollegialitätsprinzip.

Die Justizdirektorin trat in der Medienmitteilung vom 13. Juni 2023 in ihrer Funktion als Direktionsvorsteherin auf; nicht als Vertreterin des gesamten Regierungsrates. Ihre Aussagen über die «Gender-Tage an den Schulen» stehen in direktem Zusammenhang mit den der Direktion der Justiz und des Innern zur Umsetzung zugeteilten Massnahmen der Istanbul-Konvention, die – wie in der Beantwortung der Frage 1 dargelegt – direktionsübergreifend umgesetzt werden (vgl. RRB Nr. 338/2021).

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