

Sitzung vom 30. Januar 2019

82. Anfrage (Gewalt gegen Frauen 2)

Die Kantonsrätinnen Pia Ackermann und Sylvie Matter, Zürich, sowie Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, haben am 3. Dezember 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Im Anschluss an die Nationale Konferenz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention und die Anfrage KR-Nr. 262/2018 haben sich neue Fragen entstanden.

Wir bitten daher in diesem Zusammenhang den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. In der Anfrage KR-Nr. 262/2018 verweist der Regierungsrat auf die Nationale Konferenz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention. Wann und wie wird analysiert, wo es im Kanton Zürich Lücken gibt? Wie werden die NGOs miteinbezogen?
2. Sind neben der kantonalen Opferhilfestelle und der Staatsanwaltschaft IV noch weitere Stellen innerhalb der Verwaltung für das Thema «Gewalt gegen Frauen und Opfer von häuslicher Gewalt» zuständig? Wenn ja, wo sind diese Stellen angesiedelt und wie ist die Vernetzung zwischen diesen Stellen gewährleistet?
3. In der Anfrage KR-Nr. 262/2018 erwähnt der Regierungsrat, dass vertieft abgeklärt wird, wie das bestehende Angebot an Telefonberatungen verbessert werden kann. Wie kann der Kanton Zürich die Gründung und Finanzierung einer schweizweiten Hotline für von Gewalt betroffenen Frauen unterstützen?
4. Gibt es im Kanton Zürich genügend Zufluchtsorte für von Gewalt betroffene Frauen und Mädchen? Hat der Regierungsrat Kenntnis von der finanziellen Situation der Frauenhäuser, des Mädchenhauses und der Beratungsstellen? Wie sieht die Situation bei den Notwohnungen inkl. Nachbetreuung aus?
5. Laut Angaben von Transgender Network Switzerland sind Transmenschen häufig von Gewalt und Übergriffen betroffen. Sind diese Übergriffe statistisch ausgewiesen? Gibt es Angebote für betroffene Transmenschen? Sind die zuständigen Stellen auf diese Problematik sensibilisiert? Ist der Regierungsrat der Meinung, dass der Kanton Zürich diese Vorgaben genügend erfüllen kann? Wenn ja, wie?

6. In der Anfrage KR-Nr. 262/2018 führte der Regierungsrat aus, dass die Polizei im Umgang mit Opfern von häuslicher Gewalt oder mit gewaltbetroffenen Frauen geschult worden ist. Wurden anderen Stellen (beispielsweise Gleichstellungsbüros, Justiz-Angestellte, Soziale Dienste usw.) zum Thema Umgang mit gewaltbetroffenen Menschen geschult und ausgebildet? Wenn nein, ist dies noch geplant? Wird dabei auf die Erfahrung und das Fachwissen der Fachstellen zurückgegriffen?
7. Wie wird sichergestellt, dass Opfer sexueller Gewalt eine medizinische Erstversorgung und gerichtsverwertbare Dokumentation erhalten sowie von Fachpersonal sensibel begleitet werden? Gibt es eine spezielle Anlaufstelle?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Pia Ackermann und Sylvie Matter, Zürich, sowie Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Kanton Zürich werden seit Jahren grosse Anstrengungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt unternommen. Dabei haben die Inkraftsetzung des Gewaltschutzgesetzes (GSG, LS 351) im April 2007 und die Einführung des umfassenden Kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) auf Anfang 2015 wesentlich dazu beigetragen, dass die Forderungen der Istanbul-Konvention in Zürich bereits weitestgehend umgesetzt sind. Die massgebenden Stellen, namentlich die Gewaltschutzdienste der Kantonspolizei Zürich sowie der Stadtpolizeien Winterthur und Zürich, die Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA), das interdisziplinäre Fachgremium KBM, die Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST), das Strategische Kooperationsgremium gegen häusliche Gewalt, die kantonale Opferhilfestelle, die Jugendanwaltschaft und das Amt für Justizvollzug (JuV), arbeiten eng zusammen. Für die Umsetzung von (allfälligen) zusätzlichen Massnahmen ist es sinnvoll, die bestehenden und bewährten Gefässe zu nutzen, wobei wie gewohnt Nichtregierungsorganisationen einbezogen werden.

Zu Frage 2:

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass neben den in der Beantwortung der Frage 1 erwähnten Stellen unter anderem folgende Behörden und Gremien für diese Thematik zuständig sind: Strafuntersuchungsbehörden (Staatsanwaltschaften, Jugendanwaltschaft, Übertretungsstrafbehörden), Gerichte (vor allem Zwangsmassnahmengericht), Kantonales

Sozialamt, kantonales Migrationsamt, kantonale Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann (FFG), Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich (ZFG), Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), Kinder- und Jugendhilfeeentren (kjz), Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich (IRM-UZH), Spitäler und Kliniken. Was die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen anbelangt, wird auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 262/2018 betreffend Gewalt gegen Frauen verwiesen.

Mit der Schaffung der FFA stehen der Polizei und Staatsanwaltschaft forensisch-psychologisch und -psychiatrisch geschulte Fachpersonen zur Verfügung. Bereits im frühen Verfahrensstadium werden so sowohl die Polizei als auch die Staatsanwaltschaft bei der Risikoeinschätzung von Personen mit Gewaltpotenzial unterstützt. Die FFA ist der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich unterstellt.

Die IST ist organisatorisch in der Präventionsabteilung der Kantonspolizei Zürich angesiedelt. Sie gewährleistet, steuert, koordiniert und überprüft die Zusammenarbeit der mit häuslicher Gewalt befassten Behörden und Beratungsstellen des gesamten Kantons Zürich. Die IST wird in ihrer Tätigkeit durch das Strategische Kooperationsgremium unterstützt (§ 17 Abs. 2 GSG). Dieses setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, Beratungsstellen und Institutionen zusammen, die einen engen Bezug zum Thema häusliche Gewalt aufweisen. Diese interdisziplinäre Arbeitsgruppe bezweckt, die Vernetzung und den Austausch sowie die gemeinsame Ausrichtung im Bereich Prävention und Intervention bei häuslicher Gewalt sicherzustellen. Zudem leitet die IST die interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsgruppe Monitoring, die sich vorwiegend mit Schnittstellenthemen auf operativer Ebene befasst. Die kantonale Opferhilfestelle ist in beiden Arbeitsgruppen vertreten.

Die Jugendanwaltschaft legt besonderen Wert auf die Bekämpfung der Jugendgewalt im Allgemeinen und der Gewalt gegen Mädchen und junge Frauen im Besonderen. Die Koordinationsgruppe Jugendgewalt des Kantons Zürich wurde vom Regierungsrat eingesetzt, um die kantonalen Massnahmen im Bereich der Jugendgewalt besser miteinander zu koordinieren und zu verstärken. Sie setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener kantonalen und kommunaler Behörden sowie der Pädagogischen Hochschule Zürich zusammen. Die Koordinationsgruppe Jugendgewalt arbeitet eng mit der ebenfalls vom Regierungsrat eingesetzten Kinderschuttkommission, dem Strategischen Kooperationsgremium gegen häusliche Gewalt und der Arbeitsgruppe «Jugend im öffentlichen Raum» der Stadt Zürich (ehemals «Taskforce Jugendgewalt») zusammen.

Das JuV bietet unter anderem das Lernprogramm «PoG» (Partnerschaft ohne Gewalt) an. Es richtet sich an Männer, die in ihrem familiären Umfeld psychische und/oder physische Gewalt angewendet haben. Das «PoG» hat zum Ziel, das Rückfallrisiko im häuslichen Bereich zu mindern. Es kann im Strafverfahren als Ersatzmassnahme, anstelle von Untersuchungshaft, oder als Weisung im Endentscheid angeordnet werden. Handelt es sich um ausserhäusliche Gewalt, steht das Einzeltraining «Do It» (Deliktstoffenes Interventionsprogramm) zur Verfügung. Zugewiesen werden Personen für diese Lernprogramme in der Regel von Gerichten und Staatsanwaltschaften des Kantons Zürich sowie Justizvollzugsbehörden der Schweiz. Bei Personen, die aufgrund von Persönlichkeitsmerkmalen eine therapeutische Intervention im engeren Sinne benötigen, wird der Fall an den Psychiatrisch-Psychologischen Dienst des JuV (PPD) überwiesen. Der PPD ist für die Durchführung rückfallpräventiver deliktorientierter Behandlungen zuständig. Täterbehandlungen im PPD dienen primär dem Opfer- und damit massgeblich auch dem Frauenschutz und sind rein deliktpräventiv ausgerichtet. Im Hinblick auf Vollzugsöffnungen sind die Mitarbeitenden des PPD bemüht, das soziale Umfeld des Täters in die Behandlung einzubeziehen. Wenn es aus gewaltpräventiver Sicht notwendig erscheint, werden der Dienst Gewaltschutz der Präventionsabteilung der Kantonspolizei oder die KESB informiert.

Das Präventionsprogramm «Herzsprung – Freundschaft, Liebe, Sexualität» der ZFG wurde in Zusammenarbeit mit der Bildungsdirektion erarbeitet und steht ab 2018 der Volksschule (Sekundarstufe I) sowie den Schulen der Berufsvorbereitungsjahre zur Verfügung. Eine der Arbeitsgruppen des Strategischen Kooperationsgremiums, die Arbeitsgruppe «Häusliche Gewalt und Schule», wird von der ZFG koordiniert. In der Arbeitsgruppe sind kantonale und städtische Stellen vertreten. Die FFG arbeitet in diesen Fragen eng mit der ZFG zusammen.

Zu Frage 3:

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren hat die Aufgabe übernommen, die Erreichbarkeit der Beratungsangebote zu prüfen und wo nötig zu verbessern. Dabei werden nicht nur telefonische Beratungsangebote, sondern auch andere Varianten des verbesserten Zugangs zur Opferhilfe geprüft, insbesondere Online- bzw. Angebote per Internet. Es sind deshalb im Grundsatz die generellen interkantonalen Arbeiten zur Zugänglichkeit der Beratungsangebote abzuwarten. In Prüfung ist ausserdem, ob sich im Kanton Zürich bis zum Vorliegen einer landesweiten Lösung zusammen mit den bestehenden Anbietern ein vereinheitlichtes Angebot an Telefonberatung verwirklichen lässt.

Zu Frage 4:

Im Kanton Zürich bieten drei Frauenhäuser, ein Mädchenhaus und das Schlupfhuus, die alle von privaten Trägerschaften (Verein, Stiftung) betrieben werden, gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen Schutz und Unterkunft. Zudem bietet die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration unter dem Titel «Makasi» Schutzwohnungen für Opfer von Menschenhandel an.

Das Frauenhaus Zürich Violetta verfügt über 24 Betten für gewaltbetroffene Frauen mit und ohne Kinder. Eine Aufnahme ist rund um die Uhr möglich. Mitarbeiterinnen sind 24 Stunden telefonisch erreichbar. Das Frauenhaus Winterthur bietet acht Plätze für Frauen und acht Plätze für Kinder an und ist ebenfalls 24 Stunden telefonisch erreichbar. Weiter hat das Frauenhaus Zürcher Oberland fünf Zimmer mit 13 Betten und zwei Notbetten. Es ist ebenfalls rund um die Uhr erreichbar. Seit einigen Jahren bieten zudem zwei der drei Frauenhäuser im Kanton Zürich die Möglichkeit einer stationären Nachsorge an. Schliesslich verfügt das Mädchenhaus über sieben Plätze und im Schlupfhuus finden jährlich zwischen 90 und 120 Jugendliche beiderlei Geschlechts Schutz und Unterstützung. In Anbetracht der vorgenannten Anzahl Plätze sowie der in den Jahresberichten der Institutionen ausgewiesenen Belegungszahlen wird deutlich, dass im Kanton Zürich insgesamt genügend geeignete Schutzunterkünfte für von Gewalt betroffene Frauen und Kinder mit Wohnsitz im Kanton Zürich zur Verfügung stehen.

Die finanzielle Situation der Frauenhäuser ist dem Regierungsrat bekannt. Je nach Auslastung sind die Frauenhäuser mit Ressourcenproblemen konfrontiert und unterschiedlich stark auf Spenden angewiesen. Mit dem Ziel, die Situation zu optimieren, hat das Kantonale Sozialamt zusammen mit der kantonalen Opferhilfestelle bereits eine vertiefte Analyse der Leistungs-, Kosten- und Finanzierungssituation der Frauenhäuser anhand genommen. Die Finanzierung der acht anerkannten Opferberatungsstellen im Kanton Zürich erfolgt gestützt auf das Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz vom 25. Juni 1995 (LS 341) und die Kantonale Opferhilfverordnung vom 30. April 2013 (LS 341.1). Die kantonale Opferhilfestelle schliesst dazu Leistungsvereinbarungen mit den Opferberatungsstellen ab.

Mit den Frauenhäusern wird ein befristetes Kriseninterventionsangebot zur Verfügung gestellt. Alle drei Frauenhäuser bieten zudem Nachbetreuung und Nachberatung unterschiedlicher Art an. Die kantonale Opferhilfestelle übernimmt die Kosten für die ersten Stunden der opferhilferechtlichen Nachberatung. Zudem besteht die Möglichkeit einer Triage an eine ambulante Opferberatungsstelle, wo sich die gewaltbetroffenen Personen weiterhin kostenlos beraten lassen können. Sind An-

schlusslösungen notwendig, werden regelmässig auch die Sozialbehörden der für die Gewährung persönlicher sowie die Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe zuständigen Gemeinden um Unterstützung ersucht.

Zu Frage 5:

Es besteht keine eigene Statistik, die Auskunft über Gewaltausübungen gegenüber Transmenschens gibt. Die Angebote der Opferhilfe richten sich an alle Personen, die Opfer von Gewalt im Sinne von Art. 1 des Opferhilfegesetzes (SR 312.5) geworden sind, unabhängig von Geschlecht, Nationalität, Aufenthaltsstatus, Alter usw. Grundsätzlich haben alle Opfer, auch Transmenschens, dieselben Rechte. Es besteht in Bezug auf die Stellung von Transmenschens als Opfer weder bei der Beratung noch im Zusammenhang mit der finanziellen Hilfeleistung Handlungsbedarf.

Zu Frage 6:

Die Verwaltungsstellen sind sich der Thematik bewusst und es wird Wert auf eine entsprechende Schulung und Ausbildung sowie die erforderlichen Massnahmen gelegt.

Die IST organisiert pro Jahr vier halbtägige kostenlose Veranstaltungen für Fachpersonen (Mitarbeitende von KESB, Beistandspersonen, Beratungsstellen usw.), die Umgang mit gewaltbetroffenen Menschen haben. 2018 wurde unter anderem vom Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei Zürich bei den Staatsanwaltschaften eine Schulung zum Instrument ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment) durchgeführt. Es handelt sich dabei um ein Instrument zur Risikobeurteilung, wenn in einer bestehenden oder aufgelösten partnerschaftlichen Beziehung durch eine männliche Person physische Gewalt angewendet oder Todesdrohungen unter Waffengewalt ausgestossen wurden. Das Kriminalistische Institut veranstaltet sodann Anfang 2019 eine Vortragsreihe zum Thema «Umgang mit traumatisierten Opfern im Strafverfahren».

Auch die Sitzungen des Strategischen Kooperationsgremiums werden immer wieder dazu genutzt, das Wissen rund um das Thema häusliche Gewalt zu erweitern und zu vertiefen. Zudem hat die IST in Zusammenarbeit mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit, den Lehrgang Certificate of Advanced Studies (CAS) «Häusliche Gewalt» entwickelt, der ab März 2019 angeboten wird.

Zu Frage 7:

Die forensische Untersuchung eines Gewaltopfers nach Verletzung der sexuellen Integrität ist das Kernstück der Beweiswert-Sicherung. Die Untersuchungen von Sexualdelikten erfolgen unabhängig von einer erfolgten Strafanzeige standardisiert mit Untersuchungsboxen, die am IRM-UZH weiterentwickelt wurden. Für die rechtsmedizinische Untersuchung von Geschädigten wird eine mintfarbige Untersuchungsbox verwendet, für beschuldigte Personen eine blaue Untersuchungsbox.

Erstattet eine nach einem Sexualdelikt (Vergewaltigung, sexuelle Nötigung, Schändung) geschädigte Person innerhalb von 72 Stunden Strafanzeige bei der Polizei, werden die Rechtsmedizinerinnen und -mediziner des IRM-UZH beezogen. In diesem Fall ist die Spurensicherung und Dokumentation von Verletzungen fachgerecht gewährleistet. Dabei werden Geschädigte mithilfe der mintfarbigen Untersuchungsbox einer umfassenden rechtsmedizinischen Untersuchung (körperliche, forensisch-gynäkologische Untersuchung und Spurensicherung) unterzogen. Diese findet in einem Spital (in Zürich in der Regel in der Klinik für Gynäkologie des Universitätsspitals Zürich, im Stadtpital Triemli oder im Kantonsspital Winterthur) statt und wird durch eine Fachärztin oder einen Facharzt für Gynäkologie des Spitals in Zusammenarbeit mit einer Fachärztin oder einem Facharzt des IRM-UZH durchgeführt. Die geschädigte Person wird dabei durch eine Polizistin des Fachpiketts für Sexualdelikte begleitet und betreut. Für die fotografische Dokumentation von Befunden wird eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des Forensischen Instituts der Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich beezogen. Die beschuldigten Personen werden, wenn immer möglich, ebenfalls rechtsmedizinisch standardisiert untersucht, wobei auch hier Verletzungen dokumentiert und Spuren gesichert und in der blauen Untersuchungsbox aufbewahrt werden. Die Untersuchungsergebnisse werden durch das IRM-UZH in einem Gutachten festgehalten und der zuständigen Staatsanwaltschaft für die Strafuntersuchung zur Verfügung gestellt.

Häufig werden jedoch Gewaltdelikte gar nicht zur Anzeige gebracht, und Geschädigte lassen sich ohne Angaben zur Entstehung ihrer Verletzungen auf der Notfallstation eines Spitals ärztlich versorgen. Kommt eine Person nach einem Sexualdelikt in ein Spital und wurde (noch) keine Strafanzeige eingereicht, wird sie ohne Beizug des IRM-UZH körperlich (bzw. gynäkologisch) untersucht. Die Untersuchung erfolgt mithilfe der erwähnten mintfarbigen Untersuchungsbox. In der Untersuchungsbox sind die wesentlichen Gerätschaften enthalten sowie ein Untersuchungsformular, das sämtliche Untersuchungsschritte auflistet, damit eine einheitliche und strukturierte medizinische Befragung und Untersuchung sowie Spurensicherung gewährleistet werden. Somit wird sichergestellt, dass alle relevanten Untersuchungen durchgeführt, alle Verletzungen vollständig gerichtsverwertbar dokumentiert und biologische Spuren sachgerecht gesichert und gelagert werden. Die verwendete Untersuchungsbox wird in der Folge dem IRM-UZH geschickt, wo sie während eines Jahres aufbewahrt wird. Innerhalb eines Jahres besteht für eine geschädigte Person die Möglichkeit, Strafanzeige zu machen und auf die Beweismittel in der Box zurückzugreifen.

Zudem bietet das IRM-UZH den CAS-Studiengang in Forensic Nursing UZH für Pflegefachpersonen an. Eine ausgebildete «Forensic Nurse» kann in Fällen ohne Strafanzeige die wichtige Aufgabe übernehmen, Opfer von Gewaltdelikten zu erkennen und eine möglichst rasche Dokumentation von Verletzungen und die Sicherstellung von Beweismaterial in die Wege zu leiten.

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