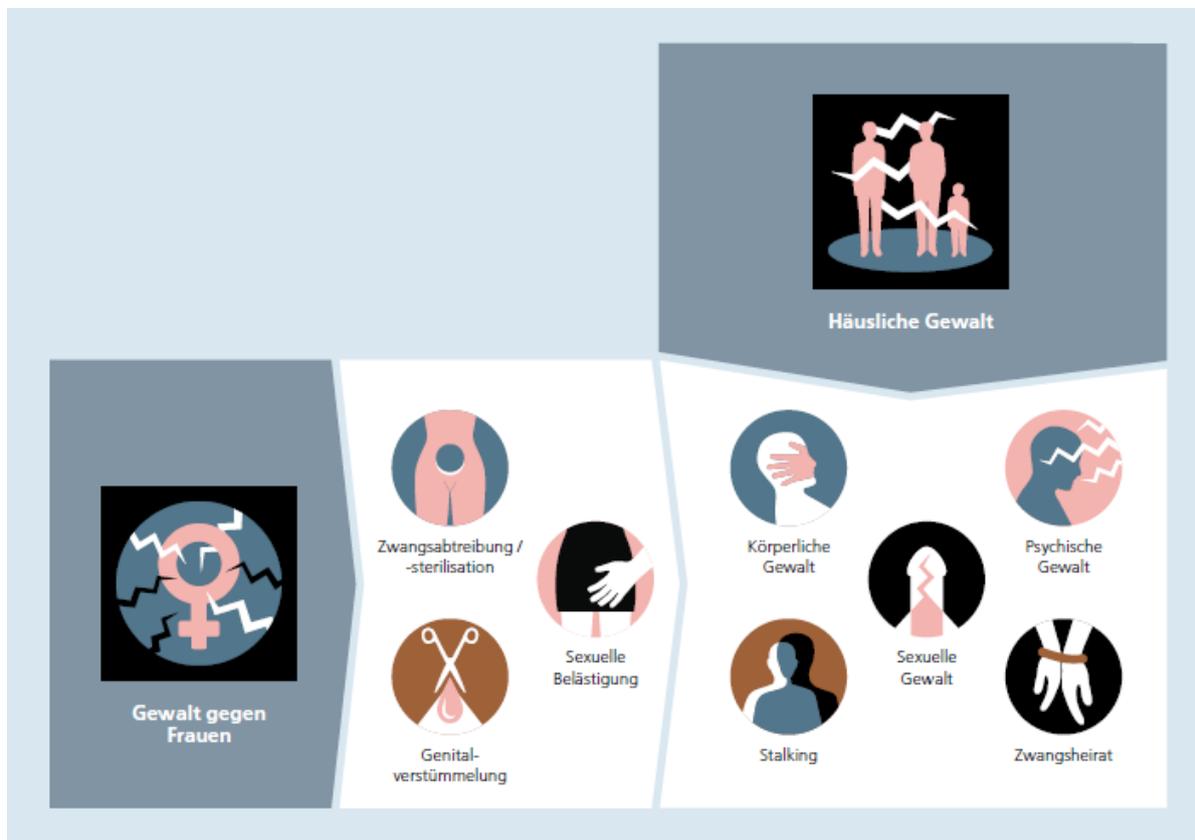


## Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (SR 0.311.35; Istanbul-Konvention)

Evaluation und Umsetzungsbedarf Istanbul-Konvention im Kanton Zürich



Quelle: EBG 2018

Version            Schlussbericht

Datum:            14. September 2020

Autorenteam:    Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST)  
Mitglieder der Arbeitsgruppe Koordination Istanbul-Konvention (AG KIK)

## Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	6
1.1	Auftragserteilung .....	7
1.2	Arbeitsgruppe Koordination Istanbul-Konvention .....	7
2	Berichterstattung .....	8
2.1	Methodisches Vorgehen .....	9
2.2	Status des Berichtes und der Empfehlungen .....	9
2.3	Verzögerung durch Corona-Pandemie.....	10
3	Bestandesaufnahme, Analyse und Massnahmenempfehlungen .....	10
3.1	Finanzierung (Art. 8 Istanbul-Konvention) und Koordinationsstelle (Art. 10 Istanbul-Konvention) .....	10
3.1.1	Bestandesaufnahme Koordinationsstelle.....	11
3.1.1.1	Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt.....	11
3.1.1.2	Kantonale Opferhilfestelle .....	11
3.1.1.3	Fachstellen für Gleichstellung .....	11
3.1.1.4	Koordinationsstelle für Behindertenrechte.....	12
3.1.1.5	Kindesschutzkommission .....	12
3.1.1.6	Koordinationsgruppe Jugendgewalt .....	12
3.1.2	Fazit .....	12
3.1.3	Empfehlungen.....	13
3.2	Bildung (Art. 14 Istanbul-Konvention) sowie Aus- und Fortbildung von Berufsgruppen (Art. 15 Istanbul-Konvention) .....	14
3.2.1	Bestandesaufnahme .....	14
3.2.1.1	Volksschulbereich .....	14
3.2.1.2	Sekundarstufe I (Langzeitgymnasien) und Sekundarstufe II.....	15
3.2.1.3	Unterrichtshilfen .....	15
3.2.1.4	Aus- und Weiterbildung an der Pädagogischen Hochschule Zürich .....	15
3.2.1.5	Prävention von Gewalt in Paarbeziehungen.....	16
3.2.2	Fazit .....	17
3.2.3	Empfehlungen.....	17
3.2.3.1	Schulpraxis .....	17
3.2.3.2	Schulergänzende Betreuung.....	18
3.2.3.3	Lehrmittel, Unterrichtsmaterialien.....	18
3.2.3.4	Aus- und Fortbildung von Lehr- und Betreuungspersonen .....	19
3.3	Arbeit mit gewaltausübenden Menschen (Art. 16 Istanbul-Konvention).....	19
3.3.1	Bestandesaufnahme .....	20

3.3.1.1	Angebote für Tatpersonen.....	20
3.3.1.2	Zuweisungen.....	21
3.3.1.2.1	Strafverfahren .....	21
3.3.1.2.2	Zivilverfahren .....	21
3.3.1.2.3	Migrationsverfahren und Integrationsvereinbarungen.....	21
3.3.1.3	Finanzierung .....	22
3.3.1.3.1	Lernprogramme und angeordnete Beratungen.....	22
3.3.1.3.2	GSG-Beratungen .....	22
3.3.1.3.3	Selbstmeldebereich .....	22
3.3.2	Fazit .....	22
3.3.2.1	Angebotslandschaft.....	22
3.3.2.2	Zuweisungen.....	23
3.3.2.3	Beratungen im Dunkelfeld .....	23
3.3.3	Empfehlungen .....	24
3.4	Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe (Art. 19 der Istanbul-Konvention).....	24
3.4.1	Bestandesaufnahme .....	24
3.4.1.1	Ausbau von Hilfs- und Unterstützungsangeboten und deren Finanzierung .....	25
3.4.1.1.1	Opferberatungsstellen.....	25
3.4.1.1.2	Frauenhäuser .....	25
3.4.1.1.3	FIZ - Makasi.....	26
3.4.1.2	Verbesserung der Übersicht und des Zugangs zu den Angeboten.....	26
3.4.1.2.1	Gemeinsames Logo.....	26
3.4.1.2.2	Webseite Online-Beratung .....	26
3.4.1.2.3	Kampagnen .....	27
3.4.2	Fazit .....	27
3.4.3	Empfehlungen.....	28
3.5	Genügend Schutzunterkünfte (Art. 23 Istanbul-Konvention) .....	28
3.5.1	Bestandesaufnahme .....	28
3.5.1.1	Kapazitäten .....	28
3.5.1.2	Auslastung .....	29
3.5.2	Fazit .....	31
3.5.2.1	Frauen .....	31
3.5.2.2	Minderjährige .....	32
3.5.2.3	Junge Erwachsene.....	32
3.5.2.4	Männer.....	32
3.5.2.5	LGBTIQ-Personen und Menschen mit besonderen Bedürfnissen .....	32

3.5.2.6	Menschenhandel.....	32
3.5.3	Empfehlungen.....	33
3.6	Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt und Dokumentation von Verletzungen ..... und Spuren der Gewalt (Art. 25 Istanbul-Konvention) und Aus- und Fortbildung ..... von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen (Art. 15 Istanbul-Konvention).....	33
3.6.1	Bestandesaufnahme .....	34
3.6.1.1	Medizinische Erstversorgung, Spurensicherung und Dokumentation .....	34
3.6.1.2	Kostentragung.....	35
3.6.1.3	Opferberatung.....	35
3.6.1.4	Informationsmaterialien.....	36
3.6.1.5	Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen.....	36
3.6.2	Fazit.....	36
3.6.2.1	Medizinische Versorgung, Spurensicherung und Dokumentation.....	36
3.6.2.2	Kostentragung.....	37
3.6.2.3	Opferberatung.....	38
3.6.2.4	Informationsmaterialien.....	38
3.6.2.5	Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen.....	38
3.6.2.6	Fachübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung.....	39
3.6.3	Empfehlungen.....	39
3.7	Gewaltbetroffene Kinder: Hilfs- und Unterstützungsangebote..... sowie Berücksichtigung der Gewalt in Besuchs- und Sorgerechts-Entscheiden ..... (Art. 26, 31 und 56 Istanbul-Konvention).....	40
3.7.1	Bestandesaufnahme .....	41
3.7.1.1	Hilfs- und Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Kinder..... und Jugendliche.....	42
3.7.1.1.1	Opferberatung.....	42
3.7.1.1.2	Schutzinstitutionen / Kriseninstitutionen .....	42
3.7.1.2	Berücksichtigung von Gewalt bei Besuchs- und Sorgerechtsentscheiden.....	43
3.7.1.2.1	Zuständigkeiten.....	43
3.7.1.2.2	Rechte des Kindes.....	44
3.7.1.2.3	Massnahmen .....	45
3.7.2	Fazit.....	46
3.7.2.1	Hilfs- und Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Kinder..... und Jugendliche.....	46
3.7.2.2	Berücksichtigung von Gewalt bei Besuchs- und Sorgerechtsentscheiden.....	46
3.7.2.2.1	Berücksichtigung Kinderrechte in allen Verfahren.....	46
3.7.2.2.2	Zeitnahe Regelung von Besuchsmodalitäten und Anordnung..... von Weisungen.....	47
3.7.2.2.3	Aus- und Fortbildung von Fachpersonen.....	47

3.7.2.2.4	Fachübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung.....	48
3.7.3	Empfehlungen.....	48
3.8	Strafverfolgung, Schutz- und Sicherheitsmassnahmen, Bedrohungsmanagement .... und Prävention (Art. 49 bis 58 Istanbul-Konvention) .....	49
3.8.1	Bestandesaufnahme .....	50
3.8.1.1	Strafverfahren .....	50
3.8.1.2	Schutz- und Sicherheitsmassnahmen .....	51
3.8.1.2.1	Massnahmen nach Gewaltschutzgesetz .....	51
3.8.1.2.2	Strafprozessuale Massnahmen.....	51
3.8.1.2.3	Strafrechtliche Schutzmassnahmen.....	51
3.8.1.2.4	Electronic Monitoring.....	52
3.8.1.3	Bedrohungsmanagement.....	52
3.8.1.3.1	Polizeiliche Fachstellen.....	53
3.8.1.3.2	Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management.....	53
3.8.1.3.3	Interdisziplinäres Fachgremium .....	54
3.8.1.4	Präventionsmassnahmen.....	55
3.8.2	Fazit.....	55
3.8.2.1	Präventionskampagnen .....	55
3.8.2.2	Aus- und Fortbildung.....	55
3.8.3	Empfehlungen.....	56
4	Zusammenfassung .....	56
5	Beilagen .....	56
6	Abkürzungsverzeichnis .....	57

### **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Projektorganisation .....	8
Abbildung 2:	Prioritäre Themenbereiche / Aufgabenverteilung .....	9
Abbildung 3:	Koordination Umsetzung Istanbul-Konvention .....	13
Abbildung 4:	Logo Opferhilfe Schweiz.....	26
Abbildung 5:	Kapazitäten Not- und Schutzunterkünfte 2017.....	29
Abbildung 6:	Auslastung Frauenhaus Zürich Violetta .....	29
Abbildung 7:	Auslastung Frauenhaus Winterthur.....	30
Abbildung 8:	Auslastung Frauenhaus Zürcher Oberland .....	30
Abbildung 9:	Auslastung Mädchenhaus.....	30
Abbildung 10:	Auslastung Schlupfhuus .....	31
Abbildung 11:	Auslastung Schutzunterkünfte FIZ.....	31
Abbildung 12:	Kantonales Bedrohungsmanagement (www.kbm.ch).....	54

## **1 Ausgangslage**

Mit Beschluss vom 27. Februar 2019 legte der Regierungsrat unter anderem „Gewalt gegen Frauen“ als Schwerpunktthema in der Strafverfolgung für die Legislaturperiode 2019 – 2022 fest<sup>1</sup>. Die Gesamtprojektleitung dafür liegt gemeinsam bei der Oberstaatsanwaltschaft und der Kantonspolizei Zürich.

Das am 1. April 2018 für die Schweiz in Kraft getretene Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)<sup>2</sup> verfolgt die gleichen Ziele. Gewalt darf in keiner Form toleriert werden. Bund und Kantone sind verpflichtet die bislang getroffenen Massnahmen im Bereich Prävention (prevention), Gewalt-/Opferschutz (protection) und Strafverfolgung (prosecution) konsequent weiterzuverfolgen, Handlungsbedarf zu identifizieren und Massnahmen unter Einbezug der zuständigen Stellen und der Zivilgesellschaft (integrated policies) umzusetzen.

In den Kompetenzbereich der Kantone fallen dabei<sup>3</sup>:

- die innerkantonale und interkantonale Koordination
- die Strafverfolgung und Schutz- und Sicherheitsmassnahmen (Wegweisungen, Annäherungs- und Kontaktverbote, Einsatz von Electronic Monitoring und andere) wie sie im Rahmen von kantonalen Gesetzen geregelt sind
- das Kantonale Bedrohungsmanagement und die präventiv-polizeiliche Arbeit
- die Kantonale Opferhilfe gemäss dem Opferhilfegesetz und die Bereitstellung von Schutzplätzen
- die medizinische Versorgung von Gewaltopfern und die rechtsmedizinische Dokumentation (Dokumentation von Schlägen und Verletzungen sowie Fotos nach Gewalt)
- der Kindes- und Erwachsenenschutz sowie die altersgerechte psychosoziale Betreuung von Kindern, die Gewalt (mit)erlebt haben
- Gefährder/-innen-Ansprachen sowie Beratungsangebote und Lernprogramme für gewaltausübende Personen
- präventive Massnahmen, insbesondere Informations- und Bildungsmassnahmen, für die Bevölkerung und für Fachpersonen
- die Erarbeitung von praxisbezogenen Grundlagen, Handlungsanleitungen, Empfehlungen, kantonalen Statistiken, Studien, Berichten und Gutachten
- die finanzielle Unterstützung von Dritten mittels Leistungsvereinbarungen, Projektbeiträgen unter anderem gemäss den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen und der Aufgaben- und Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen
- Gleichstellungsmassnahmen in den Themenbereichen der Istanbul-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Frauen und zur Stärkung der Rechte von Frauen
- Beitrag zur Berichterstattung an den Europarat (Federführung Bund)

---

<sup>1</sup> [RRB 184/2019](#)

<sup>22</sup> Istanbul-Konvention ([SR 0.311.35](#))

<sup>3</sup> [Umsetzungskonzept des EBG vom 29.10.2018](#)

## **1.1 Auftragserteilung**

Zur Erreichung der Zielvorgaben im Schwerpunkt „Gewalt gegen Frauen“ wurden gemeinsam von der Oberstaatsanwaltschaft und der Kantonspolizei Zürich etliche Arbeitspakete (Teilprojekte) verabschiedet. Eines davon ist die Überprüfung des kantonalen Umsetzungsbedarfs betreffend Istanbul-Konvention.

Mit Teilprojekt-Initialisierungsauftrag vom 22. Juli 2019 (Beilage 1) wurde die Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST) beauftragt, unter Einbezug einer fachübergreifenden Arbeitsgruppe bis Ende März 2020 folgende Punkte zu erarbeiten:

- eine Situationsanalyse für den Kanton Zürich zu den in der Istanbul-Konvention auf kantonalen Ebene geforderten Massnahmen vorzunehmen und auf deren Umsetzungsbedarf hin zu überprüfen
- zur Behebung erkannter Lücken zielführende Massnahmen zu definieren
- zur Umsetzung der Massnahmen (Teil-)Projekte zu lancieren

## **1.2 Arbeitsgruppe Koordination Istanbul-Konvention**

Die Regelungen der Istanbul-Konvention haben aufgrund ihres umfassenden Handlungsansatzes Auswirkungen auf die verschiedensten Direktionen, Behörden, Fach- und Beratungsstellen im Kanton Zürich. Sie beziehen sich nicht nur auf den Schutz vor häuslicher Gewalt, sondern vor jeglicher Form von Gewalt gegen Frauen und Mädchen unter 18 Jahren.

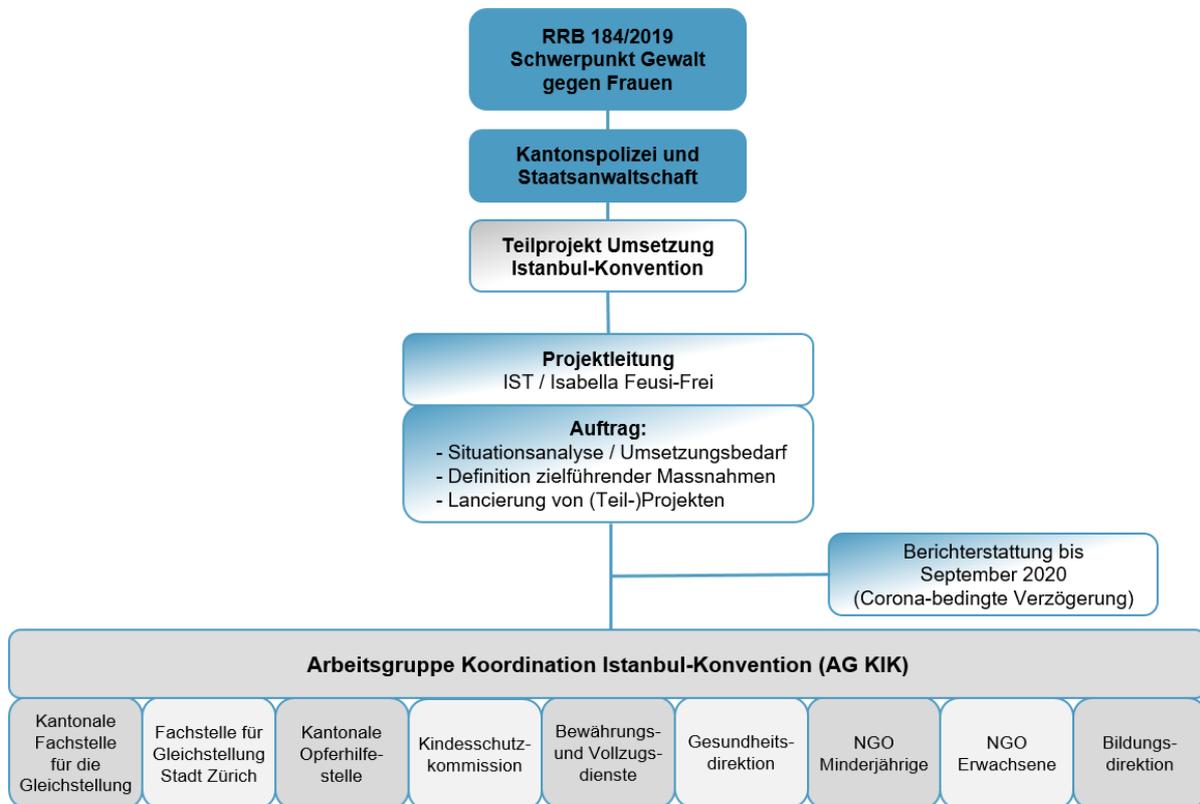
Die Arbeitsgruppe Koordination Istanbul-Konvention (AG KIK) wurde daher aus Fachpersonen und Vertreterinnen und Vertretern von Behörden und Institutionen gebildet, die mit den nachfolgend aufgeführten Schwerpunkten der Berichterstattung eine relevante Verbindung aufweisen:

- |                       |  |
|-----------------------|--|
| - Isabella Feusi-Frei | Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt   |
| - Sandra Müller       | Kantonale Opferhilfestelle   |
| - Martha Weingartner  | Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich   |
| - Helena Trachsel     | Kantonale Fachstelle Gleichstellung  |
| - Marianne Gussmann   | Gesundheitsdirektion   |
| - Mariel Baumann      | Gesundheitsdirektion   |
| - Joder Regli         | Bewährungs- und Vollzugsdienste  |
| - Sandra Stössel      | Vertretung der Kinderschuttkommission  |
| - Enrico Violi        | Bildungsdirektion / Beauftragter „Gewalt im schulischen Umfeld“                        |
| - Doris Binda         | Beratungsstelle Frauen-Notteléfono Winterthur / Vertretung NGO <sup>4</sup> Erwachsene |
| - Nicole Metzger      | Beratungsstelle kokon / Vertretung NGO Minderjährige                                   |

---

<sup>4</sup> Non Governmental Organisation = Nichtregierungsorganisationen

Abbildung 1: Projektorganisation



## 2 Berichterstattung

Die Berichterstattung orientiert sich an den von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) sowie der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) gemäss Bericht der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) verabschiedeten sieben prioritären Themenbereichen für die Umsetzung der Istanbul-Konvention auf Ebene der Kantone:

- Finanzierung (Art. 8 Istanbul-Konvention)
- Gesamtschweizerische Bildung (Art. 14 Istanbul-Konvention)
- Arbeit mit gewaltausübenden Menschen (Art. 16 Istanbul-Konvention)
- Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe (Art. 19 der Istanbul-Konvention)
- Genügend Schutzunterkünfte (Art. 23 Istanbul-Konvention)
- Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt und Dokumentation von Verletzungen und Spuren der Gewalt (Art. 25 Istanbul-Konvention)
- Gewaltbetroffene Kinder: Unterstützung und Berücksichtigung der Gewalt in Besuchs- und Sorgerechts-Entscheiden (Art. 26, 31 und 56 Istanbul-Konvention)

Mit der Übertragung auf die speziellen Verhältnisse des Kantons Zürich und unter Berücksichtigung des vorgegeben Schwerpunktes „Gewalt gegen Frauen“ wurden diese Themenbereiche im Rahmen der nachfolgenden Situationsanalyse teilweise angepasst und ergänzt.

Darüber hinaus wurde zusätzlich der Themenbereich „Strafverfolgung, Schutz- und Sicherheitsmassnahmen, Bedrohungsmanagement und Prävention“ in die Situationsanalyse aufgenommen entsprechend dem kantonalen Kompetenzbereich (vgl. Ziffer 1).

## 2.1 Methodisches Vorgehen

Die einzelnen Themenbereiche wurden unter den Mitgliedern der AG KIK entsprechend den von ihnen vertretenen Direktionen, Behörden, Fach- oder Beratungsstellen aufgeteilt. Ziel war, eine Situationsanalyse in den ihnen zugeordneten Themenbereichen durchzuführen oder bereits vorhandene Bestandesaufnahmen auf die aktuelle Lage im Kanton Zürich zu prüfen. Dies erfolgte unter Einbezug bereits bestehender Fachgremien des Kantons Zürich sowie der mit der jeweiligen Thematik befassten Behörden, Fach- und Beratungsstellen.

Abbildung 2: Prioritäre Themenbereiche / Aufgabenverteilung

Prioritäre Themenbereiche nach SKHG / Aufgabenverteilung							
Finanzierung und Koordinationsstellen	Bildung sowie Aus- und Fortbildung von Berufsgruppen	Arbeit mit gewaltausübenden Personen	Opferhilfe	Schutzunterkünfte	Opfer sexueller Gewalt: Krisenintervention/ Erstversorgung/ Dokumentation	Gewaltbetroffene Kinder	Strafverfolgung, Schutz- und Sicherheitsmassnahmen, KBM und Prävention
IST / KOH / KSK / KJG / Fachstellen Gleichstellung	Bildungsdirektion / Fachstellen Gleichstellung	BVD / IST	KOH / NGO	KOH Einbezug KSA / NGO	IST / GD / KOH / NGO / Einbezug Fachgruppe	IST / KSK / NGO	IST / KAPO und OSTA (Auftraggeber)
Aufgaben: Bestandes-Analysen / Vorbereitung Diskussionsgrundlage für Handlungsbedarf und Entwurf Empfehlungen							

## 2.2 Status des Berichtes und der Empfehlungen

Die im vorliegenden Bericht aufgeführten Situationsanalysen haben den Status einer ersten, auf der Grundlage der fachlichen Expertise der Mitglieder der AG KIK vorgenommenen Bestandesaufnahme. Die daraus abgeleiteten Empfehlungen stützen sich auf die Erfahrungen der in den verschiedenen Themenbereichen tätigen Fachpersonen, insbesondere der Beratungsstellen und anderer direkt mit Betroffenen arbeitenden Organisationen. Die AG KIK erachtet es als notwendig, diese Empfehlungen zu validieren.

Der Bericht enthält eine Vielzahl von Empfehlungen an Behörden und Institutionen, die nicht direkt in den regierungsrätlichen Schwerpunkt für die Strafverfolgung „Gewalt gegen Frauen“ eingebunden sind. Auf Verwaltungsebene zu nennen sind dabei beispielsweise die Bildungsdirektion, die Gesundheitsdirektion sowie die kantonale Opferhilfestelle (KOH). Die AG KIK empfiehlt daher, den Bericht den verwaltungsinternen und -externen Stellen, die für die Umsetzung der durch die Istanbul-Konvention vorgegebenen Massnahmen zuständig sind, zur Stellungnahme zu unterbreiten und nach erfolgter Bereinigung dem Regierungsrat zur Beschlussfassung vorzulegen.

### **2.3 Verzögerung durch Corona-Pandemie**

Die Berichterstattung hätte bis Ende März 2020 erfolgen sollen. Aufgrund der im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erlassenen restriktiven Massnahmen mussten die Schlussitzung und die Berichtsabgabe um rund fünf Monate verschoben werden.

Die für die Dauer der Corona-Pandemie beschlossenen Massnahmen, insbesondere die temporäre Aufstockung der Schutzplätze, werden nachfolgend im Rahmen der Situationsanalyse nicht erwähnt.

## **3 Bestandesaufnahme, Analyse und Massnahmenempfehlungen**

In den einzelnen Themenbereichen wurde jeweils eine Bestandesaufnahme erstellt. Anschliessend wurde diese auf die Vorgaben der Istanbul-Konvention überprüft und ein Fazit erstellt sowie bei Bedarf entsprechende Empfehlungen erarbeitet.

### **3.1 Finanzierung (Art. 8 Istanbul-Konvention) und Koordinationsstelle (Art. 10 Istanbul-Konvention)**

#### **Art. 8 Finanzielle Mittel**

Die Vertragsparteien stellen angemessene finanzielle und personelle Mittel bereit für die geeignete Umsetzung von ineinandergreifenden politischen und sonstigen Massnahmen sowie Programmen zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt, einschliesslich der von nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft durchgeführten Massnahmen und Programme.

Die Sicherstellung genügender Ressourcen ist eine Grundvoraussetzung für alle Themenbereiche. Vor allem bei den Hilfs- und Unterstützungsangeboten steht die Frage nach der Finanzierung im Vordergrund. Es wird diesbezüglich insbesondere auf die Ausführungen in den Ziffer 3.3, 3.4 und 3.5 verwiesen.

Unter diesem Abschnitt wird daher lediglich die Situation der für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von diesem Übereinkommen erfassten Formen von Gewalt befassten Fach- und Koordinations- bzw. Interventionsstellen betrachtet (Art. 10 Istanbul-Konvention).

#### **Art. 10 Koordinationsstelle**

Die Vertragsparteien benennen oder errichten eine oder mehrere offizielle Stellen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von diesem Übereinkommen erfassten Formen von Gewalt zuständig sind. Diese Stellen koordinieren die in Artikel 11 genannte Datensammlung sowie analysieren und verbreiten ihre Ergebnisse.

Die Vertragsparteien stellen sicher, dass die nach diesem Artikel benannten oder errichteten Stellen allgemeine Informationen über nach Massgabe des Kapitels VIII getroffene Massnahmen erhalten.

Die Vertragsparteien stellen sicher, dass die nach diesem Artikel benannten oder errichteten Stellen die Möglichkeit haben, mit den ihnen entsprechenden Stellen in anderen Vertragsparteien direkt zu kommunizieren und den Kontakt zu pflegen.

### **3.1.1 Bestandesaufnahme Koordinationsstelle**

Im Kanton Zürich wurde bislang keine Koordinationsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention bezeichnet. Für einzelne Themenbereiche der Istanbul-Konvention gibt es hingegen unterschiedliche koordinativ tätige Fach- und Koordinationsstellen sowie Kooperationsgremien bzw. fachübergreifende Arbeitsgruppen.

#### **3.1.1.1 Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt**

Die Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST) ist im Gewaltschutzgesetz verankert (§ 17 GSG<sup>5</sup>). Die IST gewährleistet, steuert, koordiniert und überprüft die Zusammenarbeit der mit Häuslicher Gewalt und Stalking befassten Behörden und Beratungsstellen des gesamten Kantons Zürich. Sie ist für deren fachliche Aus- und Weiterbildung besorgt, unterstützt die Tätigkeit entsprechender Organisationen, insbesondere hinsichtlich vorbeugender Massnahmen zur Verminderung der Gewalt, und fördert die regelmässige Information der Bevölkerung zu Fragen der Häuslichen Gewalt und Stalking. Darüber hinaus ist sie für die Vernetzung und Zusammenarbeit der mit dieser Thematik befassten Behörden, Institutionen und Fachpersonen auf nationaler als auch internationaler<sup>6</sup> Ebene verantwortlich.

Die IST wird in ihrer Tätigkeit durch eine ebenfalls im Gewaltschutzgesetz verankerte fachübergreifende Arbeitsgruppe unterstützt, namentlich das Strategische Kooperationsgremium (§ 17 Abs. 2 GSG). Zudem leitet die IST die interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsgruppe Monitoring, die sich vorwiegend mit Schnittstellenthemen und Schwachstellenanalysen auf operativer Ebene befasst.

Im Hinblick auf die im Zusammenhang mit dem Schwerpunkt „Gewalt gegen Frauen“ anstehende Verstärkung der Präventionsarbeit sowie die Erhöhung des Koordinations-, Beratungs- und Vermittlungsaufwand auf Stalking wurde die IST im Herbst 2019 um eine Vollzeitstelle aufgestockt<sup>7</sup>.

#### **3.1.1.2 Kantonale Opferhilfestelle**

Die Kantonale Opferhilfestelle (KOH) ist zuständig für die Umsetzung des Opferhilfegesetzes (OHG<sup>8</sup>) im Kanton Zürich. Zu ihren Hauptaufgaben gehören nebst der Beurteilung von Gesuchen um finanzielle Leistungen die Finanzierung und Beaufsichtigung der anerkannten Opferberatungsstellen.

#### **3.1.1.3 Fachstellen für Gleichstellung**

Die Fachstelle Gleichstellung des Kantons Zürich und die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich haben den Auftrag, die Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu fördern bzw. Frauen und Mädchen vor jeglicher Form von Diskriminierung zu schützen (Art. 4 Istanbul-Konvention). Die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich befasst sich dabei insbesondere mit den Thematiken häuslicher Gewalt, Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen, Zwangs-

---

<sup>5</sup> Gewaltschutzgesetz ([LS 351](#))

<sup>6</sup> Beispielsweise Netzwerktreffen gegen Häusliche Gewalt der Länder Deutschland, Österreich, Schweiz, Fürstentum Lichtenstein und Italien (Südtirol)

<sup>7</sup> [RRB 672/2019](#)

<sup>8</sup> Bundesgesetz über die Hilfe an Opfern von Straftaten (Opferhilfegesetz, [SR 312.05](#))

heirat bzw. –ehe und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Sie ist Mitglied des Strategischen Kooperationsgremiums gegen Häusliche Gewalt und leitet dort die Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt und Schule.

#### **3.1.1.4 Koordinationsstelle für Behindertenrechte**

Im Jahr 2019 wurde die Koordinationsstelle für Behindertenrechte geschaffen und im Kantonalen Sozialamt angesiedelt. Sie ist unter anderem mit der Förderung der Umsetzung der UNO-Behindertenkonvention (BRK)<sup>9</sup> im Kanton Zürich befasst. Im Zusammenhang mit der Istanbul-Konvention sind dabei insbesondere Art. 6 und 16 BRK zu beachten, welche sich mit dem Schutz vor Diskriminierung von Frauen mit Behinderungen sowie generell mit dem Schutz vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch als auch dem barrierefreien Zugang zu entsprechenden Schutzinstitutionen und Hilfsangeboten befassen.

#### **3.1.1.5 Kinderschutzkommission**

Die Kinderschutzkommission (KSK) ist in der Verordnung über die Kinderschutzkommission<sup>10</sup> gesetzlich verankert. Sie setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von mit Kinderschutz befassten Behörden, Institutionen, Fach- und Beratungsstellen des Kantons Zürich. Sie fördert den Schutz von Kindern vor Gefährdung und Misshandlung und setzt sich für deren Rechte ein. Zu ihren Aufgaben gehören nebst der Öffentlichkeitsarbeit und der Dokumentation der Entwicklungen im Kinderschutz vor allem auch die Koordination der Zusammenarbeit der damit befassten eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Stellen sowie Organisationen. Die Leitung obliegt dem Amt für Jugend- und Berufsberatung (AJB).

#### **3.1.1.6 Koordinationsgruppe Jugendgewalt**

Die Koordinationsgruppe Jugendgewalt (KGJ) wurde vom Regierungsrat eingesetzt, um die kantonalen Massnahmen im Bereich der Jugendgewalt besser miteinander zu koordinieren und zu verstärken. Sie setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von mit Jugendgewalt befassten Behörden, Institutionen, Fach- und Beratungsstellen des Kantons Zürich. Die Leitung obliegt dem Beauftragten „Gewalt im Schulischen Umfeld“, der auch die KGJ im Strategischen Kooperationsgremium gegen Häusliche Gewalt vertritt.

### **3.1.2 Fazit**

Durch diese verschiedenen Fachstellen und Fachgremien ist die Erfüllung der mit der Istanbul-Konvention zusammenhängenden Koordinationsaufgaben im Kanton Zürich grundsätzlich gewährleistet. Die Zusammenarbeit erfolgt auf kooperativer Basis. Ein behördlicher Auftrag für die Gesamtkoordination liegt hingegen im Kanton Zürich nicht vor.

Demgegenüber wurden als offizielle Koordinationsstellen auf Bundesebene das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) bezeichnet. Auf Ebene der Kantone wurde die SKHG von der KKJPD und der SODK mit der Koordination beauftragt.

---

<sup>9</sup> Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ([SR 0.109](#))

<sup>10</sup> VKSK ([LS 852.17](#))

Abbildung 3: Koordination Umsetzung Istanbul-Konvention

Staat: Koordination gemäss Art. 10			
	Bund	Kantone	Kanton Zürich
Politische Ebene	Bundesrat	KKJPD / SODK	Regierungsrat
Fachebene	EBG	SKHG	<b>Gesamtkoordination</b>
Zivilgesellschaft: Rolle gemäss Art. 9			
Schweizerisches Netzwerk, vgl. <a href="http://www.istanbulkonvention.ch">www.istanbulkonvention.ch</a>			

Es stellt sich daher die Frage, ob im Kanton Zürich die Bezeichnung einer Gesamtkoordinationsstelle ebenfalls notwendig ist. Einerseits würde diese als Anlaufstelle für Fragen oder Anliegen zur Istanbul-Konvention auf kantonaler und interkantonaler Ebene dienen sowie andererseits die Koordination und den Informationsfluss der verschiedenen Fachstellen im Kanton Zürich gewährleisten.

Aufgrund ihrer Mitgliedschaft und Vorstandstätigkeit bei der SKHG ist die IST bereits mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention und insbesondere mit der Staatenberichterstattung (GREVIO<sup>11</sup>) auf kantonaler, interkantonaler und eidgenössischer Ebene befasst. Ein offizieller Auftrag für die koordinative Umsetzung der Istanbul-Konvention innerhalb des Kantons Zürich liegt hingegen nicht vor. Ein solcher besteht lediglich im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt und Stalking. Es empfiehlt sich daher, der IST auch auf kantonaler Ebene den Gesamtkoordinationsauftrag zu erteilen. Dabei stellt sich auch die Frage, ob die Verortung der IST im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Aufgaben überprüft werden müsste.

### 3.1.3 Empfehlungen

Zusammenfassend ergeben sich für den Bereich der Koordination folgende Empfehlungen:

- Es wird empfohlen, die IST als übergeordnete Koordinationsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich zu bezeichnen und ihre Verortung zu prüfen.
- Damit die mit der Koordination der in der Istanbul-Konvention verankerten Themen befassten Fachstellen und Fachgremien auch zukünftig ihre Aufträge erfüllen können, müssen grundsätzlich die dafür erforderlichen Ressourcen im Kantonsbudget langfristig gewährleistet sein.

<sup>11</sup> Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence = Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

### **3.2 Bildung (Art. 14 Istanbul-Konvention) sowie Aus- und Fortbildung von Berufsgruppen (Art. 15 Istanbul-Konvention)**

#### **Art. 14 Bildung**

Die Vertragsparteien treffen gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen, um an die sich entwickelnden Fähigkeiten der Lernenden angepasste Lehrmittel zu Themen wie der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Aufhebung von Rollenzuweisungen, gegenseitigem Respekt, gewaltfreier Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen, geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und dem Recht auf die Unversehrtheit der Person in die offiziellen Lehrpläne auf allen Ebenen des Bildungssystems aufzunehmen.

Im Bildungsbereich finden die Themenbereiche der Istanbul-Konvention häufig nur punktuell Berücksichtigung. Die SKHG empfiehlt daher, Lernziele, Lerninhalte und Angebote zu diesen Themen für verschiedene Stufen (vom Kindergarten bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit) zusammenzustellen und die Umsetzung in Schulen aktiv zu fördern.

Eine Grundvoraussetzung dafür ist, dass die Lehr- und Betreuungspersonen über das spezifische Fachwissen verfügen. Im Fokus der Situationsanalyse standen daher auch die Aus- und Weiterbildung der Lehr- und Betreuungspersonen gemäss Art. 15 Istanbul-Konvention.

#### **Art. 15 Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen**

Die Vertragsparteien schaffen für Angehörige der Berufsgruppen, die mit Opfern oder Tätern aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten zu tun haben, ein Angebot an geeigneten Aus- und Fortbildungsmassnahmen zur Verhütung und Aufdeckung solcher Gewalt, zur Gleichstellung von Frauen und Männern, zu den Bedürfnissen und Rechten der Opfer sowie zur Verhinderung der sekundären Viktimisierung, oder bauen diese Angebote aus.

Die Vertragsparteien ermutigen dazu, dass die in Absatz 1 genannten Aus- und Fortbildungsmassnahmen auch Aus- und Fortbildungsmassnahmen zur koordinierten behördenübergreifenden Zusammenarbeit umfassen, um bei in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttaten einen umfassenden und geeigneten Umgang mit Weiterverweisungen zu ermöglichen.

#### **3.2.1 Bestandesaufnahme**

Die Bestandesanalyse erfolgte unter Einbezug bestehender Arbeitsgremien sowie Institutionen und Fachstellen, die im Bildungsbereich tätig sind (z.B. Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt und Schule, Beauftragter „Gewalt im schulischen Umfeld“ und Ämter der Bildungsdirektion, Pädagogische Hochschule Zürich, etc.).

##### **3.2.1.1 Volksschulbereich**

Grundlage für den Unterricht auf der Volksschulstufe ist ab Schuljahr 2019/2020 der [Zürcher Lehrplan 21](#). Das Thema „Geschlechter und Gleichstellung“ ist dort als eines der sieben fächerübergreifenden Themen unter der Leitidee nachhaltiger Entwicklung genannt. Im Bereich der „überfachlichen Kompetenzen“ sind zudem verschiedene, als Lernziele definierte Kompetenzen aufgeführt, die – teils implizit teils explizit – zur Förderung einer gleichberechtigten und gewaltfreien Beziehung zwischen den Geschlechtern beitragen sollen. Didaktische Hinweise und Angaben zu Unterrichtshilfen zur Integration des Themas „Geschlechter und

Gleichstellung“ im Unterricht finden sich zudem in den [„Planungshilfen Gesundheitsförderung und Prävention“](#), welche die Pädagogische Hochschule Zürich im Auftrag des Volksschulamtes erstellt hat.

### **3.2.1.2 Sekundarstufe I (Langzeitgymnasien) und Sekundarstufe II**

Jede Mittel- respektive Berufsfachschule hat mindestens eine Kontaktlehrperson Gesundheitsförderung, welche allgemeine Themen der Gesundheitsförderung über entsprechende Strukturen, Projekte und Aktivitäten verankert. Die KLP nehmen verpflichtend an vom Mittelschul- und Berufsbildungsamt organisierten Weiterbildungen teil und wirken als Multiplikatoren für die dort eingebrachten Themen, darunter Geschlechtsidentität, körperliche Integrität und Gewalt.

Die Mittel- und Berufsfachschulen sind per Leistungsvereinbarung dazu verpflichtet, Gesundheitsförderung zu betreiben, wobei die sexuelle Gesundheit ein verbindlicher Inhalt ist. In diesem Rahmen werden Rollenbilder und Rollenverständnisse diskutiert sowie eigene Haltungen bezüglich Mann-Sein, Frau-Sein, Familienleben usw. unter Berücksichtigung spezifischer kultureller Rahmenbedingungen hinterfragt. In der Regel werden die Lektionen von einer Fachstelle für Sexualpädagogik durchgeführt.

Im Rahmenlehrplan der Berufsfachschulen wird die Auseinandersetzung der Lernenden mit ihrer körperlichen, sexuellen und psychischen Identität innerhalb des allgemeinbildenden Unterrichts gefördert. Bildungsziel ist unter anderem, auf die eigene psychische und physische Gesundheit sowie auf die legitimen Bedürfnisse anderer zu achten. Es stehen Unterrichtsmaterialien zur Verfügung, die Stressbewältigung und gewaltlose Konfliktlösung fördern.

### **3.2.1.3 Unterrichtshilfen**

Den Lehr- und Betreuungspersonen stehen im Kanton Zürich verschiedene Angebote zu den Themen Gleichstellung, Rollenbilder, Konfliktlösung in Beziehungen und geschlechtsspezifische Gewalt zur Verfügung. Eine ohne Anspruch auf Vollständigkeit erstellte Zusammenstellung dieser Angebote liegt diesem Bericht bei (vgl. Beilage 2). Mit Ausnahme von zwei von der Bildungsdirektion geförderten Angeboten ist nicht bekannt, wie häufig diese Angebote genutzt werden und welche Erfahrungen die Schulen damit machen. Bei den Angeboten handelt es sich um ein Angebot für die Unterstufe und eines für die Sekundarstufe I bzw. das Berufsvorbereitungsjahr:

- [Kinderparcours „Mein Körper gehört mir!“](#)  
Zielgruppe: Schülerinnen und Schüler der 2. bis 4. Klasse
- [Präventionsprogramm „Herzprung – Freundschaft, Liebe, Sexualität ohne Gewalt“](#)  
Zielgruppe: Jugendliche im Alter von 14 – 18 Jahren

### **3.2.1.4 Aus- und Weiterbildung an der Pädagogischen Hochschule Zürich**

In der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen und Schulleitungen werden an der PHZH<sup>12</sup> die Themen „Gender und Gleichstellung“, „sexuelle Gewalt“ sowie „häusliche Gewalt“ berücksichtigt. Eine Zusammenstellung findet sich in der Beilage 3.

---

<sup>12</sup> Die Aus- und Weiterbildung von schulnahen Diensten, wie beispielsweise die Schulsozialarbeit, wurde im vorliegenden Bericht zwar nicht in die Analyse einbezogen. Hingegen lassen sich die daraus abgeleiteten Empfehlungen

Die Kommission Diversity Gender der PHZH nimmt, insbesondere das Thema „Gender und Gleichstellung“ in verschiedenen Projekten auf. Einerseits durch Sensibilisierung bei Studierenden und Dozierenden in Form von gezielten Angeboten, aber auch durch Beteiligung an Forschungsarbeiten<sup>13</sup>.

Innerhalb der Ausbildung werden alle drei Themen berücksichtigt. In der Eingangsstufe (Kindergarten und Unterstufe) sowie der Primarstufe werden die Themen in kleinem Rahmen als Vorlesungen oder Workshops den meisten Studierenden zugänglich gemacht. Vertiefte Auseinandersetzungen werden als Wahlveranstaltungen für einen kleineren Teil der Studierenden angeboten. In der Sekundarstufe sind insbesondere die Themen „Gender und Gleichstellung“ sowie „sexuelle Gewalt“ als Pflicht in Studienwochen zu Gesundheitsförderung und Sexualpädagogik sowie in Vorlesungen zu Heterogenität im Curriculum verankert. Zusätzlich können Themen wie „Gewalt“ und „Mobbing“ in Vertiefungen gewählt werden.

In der Schulleitungsausbildung „Führen einer Bildungsorganisation“ werden verschiedentlich Themen im Rahmen des Moduls „Schulrecht“ behandelt, die mit der genannten Thematik in Verbindung stehen, wie z.B. Persönlichkeitsschutz, Kinderschutz, Elterliche Sorge, Verantwortlichkeit.

In der Weiterbildung können sich Lehrpersonen, Schulteams, Schulleitende der Volksschule, Schulpflegerinnen und Schulpfleger, Behördenmitglieder zum Thema „sexuelle bzw. häusliche Gewalt“ beraten und schulen lassen.

### **3.2.1.5 Prävention von Gewalt in Paarbeziehungen**

Die 2014 durchgeführte Studie zu Gewalterfahrungen von Jugendlichen<sup>14</sup> zeigt, dass Gewalt in Paarbeziehungen bereits im Jugendalter relativ häufig vorkommt. Auch mit Blick auf die Häufigkeit von Gewalt in Paarbeziehungen Erwachsener kommt der schulischen Prävention eine besondere Bedeutung zu, so wie dies auch die Istanbul-Konvention fordert. Die Autorinnen und Autoren des im Rahmen des nationalen Präventionsprogramms „Jugend und Gewalt“ (2011 – 2015) veröffentlichten Berichts „Wirksame Gewaltprävention“<sup>15</sup> weisen darauf hin, dass Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen oft nicht isoliert auftritt, sondern häufig in Verbindung mit anderen Formen von Gewalt steht. Deshalb wird empfohlen, das Problem der Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen im Kontext einer breiteren, im schulischen Unterricht verankerten Strategie zur Gewalt- und Mobbingprävention anzugehen.

Baier et al.<sup>16</sup> kommen in ihren Untersuchungen zum Thema Jugendkriminalität zum Schluss, dass Männlichkeitsnormen ein wichtiger Einflussfaktor für delinquentes Verhalten (Raub, Körperverletzung, Diebstahl etc.) sind. Das (wiederholte) Thematisieren von Geschlechterrollen und Geschlechterstereotypen auf den verschiedenen Stufen kann deshalb auch einen wichtigen Beitrag zu wirkungsvoller Gewaltprävention leisten.<sup>17</sup>

---

auch auf die Ausbildung von Schulsozialarbeitenden bzw. die entsprechenden Ausbildungsinstitutionen (z.B. ZHAW, [CAS Schulsozialarbeit](#)) übertragen (vgl. Ziffer 3.2.3.4).

<sup>13</sup> [Vergleiche Tätigkeitsbericht 2019](#)

<sup>14</sup> Ribeaud, D. (2015). [Entwicklung Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich, 1999 – 2014: Forschungsbericht. Zürich](#)

<sup>15</sup> Averdijk, M. Eisner, M. Luciano, E. C. Valdebenito, S. Obsuth, I. (2014). [Wirksame Gewaltprävention: Eine Übersicht zum internationalen Wissensstand. Zürich](#)

<sup>16</sup> Baier, D. Kamenowski, M. Manzoni, P. Haymoz, S. Kriminalistik 7/2019

<sup>17</sup> Siehe auch das Interview mit Margit Averdijk im [Tagesanzeiger vom 5.7.2019](#)

Für die Lehr- und Betreuungspersonen im Kanton Zürich steht der Leitfaden „[Häusliche Gewalt – was tun in der Schule?](#)“ zur Verfügung, der von Stadt und Kanton Zürich gemeinsam herausgegeben wird. Der Leitfaden unterstützt Lehr- und Betreuungspersonen bei der Wahrnehmung und Früherkennung und zeigt Handlungsoptionen auf.

### **3.2.2 Fazit**

Für Lehr- und Betreuungspersonen existieren einige Materialien und Unterrichtshilfen zu den Themen Rollenbilder und Gleichstellung, sowie vereinzelt Programme zu geschlechtsspezifischer Gewaltprävention. Diese Angebote werden zum grössten Teil von Nichtregierungsorganisationen und Fachstellen bereitgestellt. Mit Ausnahme des Kinderparcours und des Programms „Herzprung“ ist nicht bekannt, wie oft die Schulen von diesen Angeboten Gebrauch machen. Eine kantonale Übersicht ist aktuell nicht verfügbar.

In der Schulpraxis und ergänzenden Schulbetreuung liegt es im Ermessen der Lehrpersonen und Schulinstitutionen diese Thematiken aufzugreifen und die Schülerinnen und Schüler zu sensibilisieren. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass im Kanton Zürich diese Themen flächendeckend in der Schulbildung berücksichtigt werden.

In der Aus- und Fortbildung von Lehr- und Betreuungspersonen finden vertiefte Auseinandersetzungen mit diesen Themenbereichen vorwiegend im Rahmen von Wahlmodulen statt.

### **3.2.3 Empfehlungen**

Die nachfolgend aufgeführten Empfehlungen beziehen sich ausschliesslich auf die Bildung in der obligatorischen Schulzeit. Aus der Sicht der AG KIK sollten Massnahmen, die sich auf die Bildung sowie Erziehung von Kindern und Jugendlichen beziehen, auch im Bereich der auserschulischen Bildung vorgesehen werden. Dazu gehören namentlich die Freizeitangebote der offenen und verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit und die Elternbildung.

Die Empfehlungen sind vorwiegend als Zielvorgaben formuliert. Die Konkretisierung der für die Zielerreichung erforderlichen Umsetzungsmassnahmen muss hingegen durch die Bildungsdirektion in Zusammenarbeit mit den Schulbehörden und Fachpersonen aus der Schulpraxis erfolgen.

#### **3.2.3.1 Schulpraxis**

- Mit geeigneten Sensibilisierungsmassnahmen werden Lehrpersonen der Volksschule und der Sekundarstufe II dazu motiviert, das Thema „Geschlechterstereotypen und gewaltlegitimierende Geschlechternormen“ in ihrem Schulalltag aufzugreifen und die Schülerinnen und Schüler zu einer kritischen Reflexion ihrer genderspezifischen Einstellungen und Verhaltensweisen anzuleiten.
- Die Schulbehörden und die Schulleitungen stellen sicher, dass das Thema „Geschlechterstereotypen und gewaltlegitimierende Gendernormen“ im Schulprogramm und im Unterricht präsent ist. Die Schulleitungen fördern die Reflexion von Geschlechterstereotypen und Gendernormen im Lehr- und Betreuungsteam und bieten geeignete Gefässe zur Sensibilisierung, Wissensaneignung und Auseinandersetzung mit eigenen Einstellungen und Haltungen an.
- Lehrpersonen und Schulsozialarbeitende der Volksschule und Lehrpersonen der Sekundarstufe II sind darüber informiert, was für Unterrichtshilfen zur Thematisierung

genderspezifischer Inhalte ihnen zur Verfügung stehen und welche Fachstellen sie beziehen können.

- Das Thema „Häusliche Gewalt“ ist Bestandteil von Präventionskonzepten an den Schulen. Den Schulen stehen Planungshilfen und Empfehlungen für geeignete Lehrmittel und Materialien pro Zyklus zur Verfügung.
- Im Rahmen der Förderung der sozialen Kompetenzen werden auf der Volksschule und der Sekundarstufe II altersgerechte Massnahmen zur spezifischen Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt entwickelt und angeboten.
- Lehrpersonen und Schulsozialarbeitende der Volksschulstufe sowie Lehrpersonen der Sekundarstufe II erkennen Anzeichen von häuslicher Gewalt und können betroffenen Schülerinnen und Schülern geeignete Hilfe zukommen lassen. Das jeweilige Vorgehen bei Verdacht oder bei Gewissheit, dass häusliche Gewalt vorliegt, ist allen Mitarbeitenden bekannt (insbesondere Meldepflichten und Melderechte).
- Zur Sensibilisierung und Wissensvermittlung stehen interne oder externe Bildungsangebote zur Verfügung. Schulleitungen und Schulbehörden stellen sicher, dass die Mitarbeitenden stets über aktualisiertes Wissen verfügen.

### **3.2.3.2 Schulergänzende Betreuung**

- Mittels geeigneten Sensibilisierungsmassnahmen werden Leitungspersonen und Mitarbeitende der schulergänzenden Betreuung dazu motiviert, das Thema „Geschlechterstereotypen und gewaltlegitimierende Geschlechternormen“ in ihrem Betreuungsaltag aufzugreifen und die ihnen anvertrauten Kinder zu einer kritischen Reflexion ihrer genderspezifischen Einstellungen und Verhaltensweisen anzuleiten.
- Leitungspersonen und Mitarbeitende der schulergänzenden Betreuung erkennen Anzeichen von häuslicher Gewalt und können betroffenen Kindern geeignete Hilfe zukommen lassen. Das jeweilige Vorgehen bei Verdacht oder Gewissheit, dass häusliche Gewalt vorliegt, ist allen Mitarbeitenden bekannt (insbesondere Meldepflichten und Melderechte).
- Zur Sensibilisierung und Wissensvermittlung stehen interne oder externe Bildungsangebote zur Verfügung. Schulleitungen und Schulbehörden stellen sicher, dass die Mitarbeitenden stets über aktualisiertes Wissen verfügen.

### **3.2.3.3 Lehrmittel, Unterrichtsmaterialien**

- In Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Zürich wird eine Zusammenstellung von fachlich und pädagogisch geeigneten Unterrichtsmaterialien und Lehrmitteln zu den Themen „Rollenbilder“ und „Geschlechterstereotypen“ für jede Stufe erstellt. Bei Angebotslücken werden im Auftrag des Kantons und in Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann ergänzende Lehrmittel respektive Materialien erstellt.
- Im Bereich der geschlechtsspezifischen Gewaltprävention/Prävention von häuslicher Gewalt wird sichergestellt, dass qualitativ gute Angebote für alle Stufen zur Verfügung stehen. Die Umsetzung und Qualitätssicherung der bestehenden Angebote Kinderparcours „Mein Körper gehört mir“ und „Herzprung – Freundschaft, Liebe, Sexualität ohne Gewalt“ wird vom Kanton gefördert. Die Entwicklung eines geeigneten Angebots für das 5. bis 7. Schuljahr wird geprüft.

### **3.2.3.4 Aus- und Fortbildung von Lehr- und Betreuungspersonen**

- Die Auseinandersetzung mit Geschlechterrollen und Geschlechterstereotypen sowie mit geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt wird in der Aus- und Weiterbildung für Lehr- und Betreuungspersonen, insbesondere in den Ausbildungs-Pflichtmodulen, aktiv gefördert.
- Alle künftigen Lehr- und Betreuungspersonen sowie die Schulsozialarbeitenden erhalten in ihrer Ausbildung Informationen über die Auswirkungen von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt auf die kindliche Entwicklung und mögliche Auswirkungen auf das Verhalten und Lernen.
- Allen künftigen Lehr- und Betreuungspersonen sowie den Schulsozialarbeitenden wird in ihrer Ausbildung das notwendige Wissen vermittelt, um Anzeichen von häuslicher Gewalt zu erkennen und den betroffenen Schülerinnen und Schülern geeignete Hilfe zukommen zu lassen. Zudem werden sie darüber informiert, wie bei einem Verdacht oder einer Gewissheit, dass häusliche Gewalt vorliegt, vorzugehen ist.
- Zur Sensibilisierung und Wissensvermittlung bieten die PHZH und die ZHAW<sup>18</sup> die notwendigen Aus- und Weiterbildungsmodule an.

### **3.3 Arbeit mit gewaltausübenden Menschen (Art. 16 Istanbul-Konvention)**

#### **Art. 16 Vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme**

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um Programme einzurichten oder zu unterstützen, die darauf abzielen, Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt zu lehren, in zwischenmenschlichen Beziehungen ein gewaltfreies Verhalten anzunehmen, um weitere Gewalt zu verhüten und von Gewalt geprägte Verhaltensmuster zu verändern.

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um Behandlungsprogramme einzurichten oder zu unterstützen, die darauf abzielen zu verhindern, dass Täter und Täterinnen, insbesondere Sexualstraftäter und -täterinnen, erneut Straftaten begehen.

Bei den in den Absätzen 1 und 2 genannten Massnahmen stellen die Vertragsparteien sicher, dass die Sicherheit, die Unterstützung und die Menschenrechte der Opfer ein vorrangiges Anliegen sind und dass diese Programme gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit spezialisierten Hilfsdiensten für Opfer ausgearbeitet und umgesetzt werden.

Die Empfehlung zur Entwicklung eines nationalen Online-Handbuchs zur Arbeit mit gewaltausübenden Menschen wird auf interkantonaler Ebene von der SKHG selber angegangen. Diese Arbeitsgruppe wird von der IST im Rahmen ihrer Vorstandstätigkeit bei der SKHG geleitet.

Der Fokus im Kanton Zürich ist daher den Ausführungen zum regierungsrätlichen Schwerpunkt „Gewalt gegen Frauen“<sup>19</sup> auf die Förderung der Prüfung von Massnahmen zur Senkung der Gewaltbereitschaft bzw. der Zuweisung in die entsprechenden Angebote zu richten. Eine

<sup>18</sup> [CAS Schulsozialarbeit](#)

<sup>19</sup> [RRB 184/2019](#)

grosse Rolle spielt dabei auch die Finanzierung solcher Angebote nach Art. 8 Istanbul-Konvention (vgl. Ziffer 3.1).

### **3.3.1 Bestandesaufnahme**

Die IST hat sich in ihrer ehemaligen Arbeitsgruppe Lernprogramme und halbfreiwillige Massnahmen von 2014-2016 bereits mit dem Beratungsangebot und der Thematik der Zuweisungen in straf- und zivilrechtlichen Verfahren befasst.

Im Rahmen der im Auftrag der Polizei und Oberstaatsanwaltschaft durchgeführten Studie „Polizeiliche und strafrechtliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt – Praxis- und Wirkungsevaluation“<sup>20</sup> wurden unter anderem die Zuweisungen in Lernprogramme sowie die Anordnung anderer Massnahmen und Weisungen in Fällen von häuslicher Gewalt, bei denen auch polizeiliche Schutzmassnahmen nach Gewaltschutzgesetz (GSG) angeordnet werden mussten, untersucht. In der Folge hat sich die Oberstaatsanwaltschaft ebenfalls im Rahmen einer fachübergreifenden Arbeitsgruppe mit den Zuweisungen in die Lernprogramme und die Verpflichtung zu therapeutischen Massnahmen auseinandergesetzt, insbesondere auch im Hinblick auf die per 1. Juli 2020 in Kraft getretenen Änderungen zur Desinteresseerklärung bzw. den Voraussetzungen zur Sistierung und Einstellung bei häuslicher Gewalt gemäss Art. 55a StGB<sup>21</sup>.

Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen wurden auf ihre Aktualität hin erneut geprüft und nachfolgend entsprechend berücksichtigt.

#### **3.3.1.1 Angebote für Tatpersonen**

Das Lernprogramm „Partnerschaft ohne Gewalt“ (PoG)<sup>22</sup> im Rahmen des Strafverfahrens sowie die Beratungsangebote für gefährdende Männer und Frauen im Anschluss an eine Schutzverfügung waren schon bei Erlass des Gewaltschutzgesetzes vorhanden. Während es für Männer und männliche Jugendliche auch frei zugängliche Beratungsangebote gab, fehlte es gemäss der Arbeitsgruppe „Lernprogramme und halbfreiwillige Massnahmen“ unter anderem an auf häusliche Gewalt spezialisierte Angebote für Frauen, Mädchen, Paare, Familien und Gruppen. Mit der Gründung der [Fachberatung Häusliche Gewalt](#)<sup>23</sup> konnte diese Lücke vor vier Jahren geschlossen werden. Alle Settings sind somit auch für Anmeldungen aus dem Selbstmeldebereich grundsätzlich erhältlich. Bei sogenannten Selbstmelderinnen und Selbstmeldern handelt es sich um gewaltausübende Personen, die behördlich und insbesondere polizeilich noch nicht in Erscheinung getreten sind.

---

<sup>20</sup> Ott, R. Schwarzenegger, C. (2017). Polizeiliche und strafrechtliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt – Praxis- und Wirkungsevaluation. Zürich

<sup>21</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch ([SR 311.0](#))

<sup>22</sup> Lernprogramme sind nach kognitiv-verhaltenstherapeutischen Grundsätzen entwickelte Trainings und beinhalten Wissensvermittlung, Diskussionen, Selbstreflektion sowie praktische Übungen. Dadurch sollen straffälligen Personen ihr Verhalten verstehen und Strategien entwickeln, um nicht mehr straffällig zu werden. Nebst dem für häusliche Gewalt entwickelten Lernprogramm PoG gibt es u.a. auch Lernprogramme für Gewalt- und Sexualstraftäter, namentlich die Lernprogramme „Do It“ ([Gewalt- oder Vermögensdelikte](#)) und „Do It plus“ ([Sexual- oder Gewaltdelikte](#)). Bei letzterem ist die Zuweisung jedoch nur im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs möglich.

<sup>23</sup> Die Fachberatung Häusliche Gewalt GmbH bietet spezialisierte Beratungsangebote für Betroffene häuslicher Gewalt an. Insbesondere begleiten sie Paare, Familiensystem sowie Einzelpersonen und initiieren Veränderungsprozesse hin zu einer gewaltfreien Konfliktkultur. Weitere Informationen unter [www.fbhg.ch](http://www.fbhg.ch).

Einschränkungen bestehen hingegen aus sprachlicher Sicht. Während bei Therapien und Beratungen im Einzelsetting Fachpersonen zur Übersetzung oder Kulturvermittlung beigezogen werden können, braucht es für die Teilnahme an einem Lernprogramm Deutschkenntnisse.

Die IST hat für den Kanton Zürich auf ihrer Homepage eine [Angebotsübersicht](#) mit Informationen zu allen Beratungsangeboten im Kontext häuslicher Gewalt aufgeschaltet.

### **3.3.1.2 Zuweisungen**

Zuweisungen in Lernprogramme und Gewaltberatungsangebote können im Rahmen eines Straf- oder Zivilverfahrens erfolgen.

#### **3.3.1.2.1 Strafverfahren**

Die Teilnahme am Lernprogramm PoG ist bei den Bewährungs- und Vollzugsdiensten (BVD) im geschlossenen Gruppensetting oder Einzelsetting lediglich im Rahmen eines Strafverfahrens bzw. im Straf- oder Massnahmenvollzug möglich (Ersatzmassnahme<sup>24</sup>, Sistierungsverfügung, Weisung, Urteil oder Strafbefehl). Anstelle des Lernprogramms sind auch Zuweisungen in andere Beratungs- und Behandlungsangebote möglich (z.B. Gewalt- oder Suchtberatungsangebote, ärztliche oder psychotherapeutische Behandlung) möglich (vgl. dazu Ziffer 3.8.1.2.2).

#### **3.3.1.2.2 Zivilverfahren**

Gemäss § 15 Abs. 1 GSG teilt die Polizei die angeordneten Schutzmassnahmen der zuständigen KESB mit, wenn Minderjährige im Haushalt der gefährdeten oder gefährdenden Person leben. Damit soll gewährleistet werden, dass Kindeswohlgefährdungen frühzeitig erkannt und beseitigt werden können. Gerade in Situationen, in denen Familien trotz Gewaltvorfällen weiterhin zusammenbleiben, oder wenn es bei getrennten Eltern um konfliktbelastete Besuchsregelungen geht, ist die Anordnung einer Gewaltberatung oder eines Lernprogramms<sup>25</sup> für den gewaltausübenden Elternteil gemäss Art. 307 Abs. 3 ZGB<sup>26</sup> dringend angezeigt. Aber auch bei getrennt lebenden Eltern mit hochstrittigen Sorge- und Besuchsrechtskonflikten ohne Gewaltvorfälle sind Zuweisungen in entsprechende Beratungsangebote für Eltern nicht nur im Hinblick auf das Kindeswohl, sondern auch aus gewaltpräventiver Sicht sinnvoll (vgl. auch Ziffer 3.7.1.2.3).

Zuweisungen können durch die KESB oder durch das Gericht bei der Regelung von Kinderbelangen im Rahmen eines Eheschutz-, Scheidungs- oder Trennungsverfahrens erfolgen.

#### **3.3.1.2.3 Migrationsverfahren und Integrationsvereinbarungen**

In den Kantonen BE / BL / BS erfolgen bei häuslicher Gewalt Zuweisungen von gefährdenden Personen in die Lernprogramme unter anderem auch im Rahmen von Integrationsvereinbarungen oder im Migrationsverfahren. Die Rückmeldungen aus den Kantonen BE / BL / BS

---

<sup>24</sup> Vgl. dazu in Ziffer 3.8.1.2.2 [Zürcher Leitfaden „Ersatzmassnahmen“](#)

<sup>25</sup> Bei der Fachberatung Häusliche Gewalt könnte grundsätzlich ein Lernprogramm auch ausserhalb des Strafverfahrens durchgeführt werden. Mangels genügend Zuweisungen aus dem zivilrechtlichen Bereich hat sich bislang die Möglichkeit zur Durchführung im Gruppensetting jedoch nicht ergeben.

<sup>26</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch ([SR 210](#))

hinsichtlich der Teilnahmen an den durch das Migrationsamt angeordneten bzw. im halbfreiwilligen Setting empfohlenen Gewaltberatungen bzw. Lernprogrammen sind durchwegs positiv. Es hat sich gezeigt, dass die Betroffenen die Empfehlungen des Migrationsamtes bzw. die Integrationsvereinbarungen sehr ernst nehmen. Diese Lernprogramme sind teils subventioniert. Die Betroffenen müssen je nach Kanton lediglich einen Betrag von etwa 220.00 bis 550.00 Franken selber tragen. Das Staatssekretariat für Migration hat die Zuweisungspraxis in Lernprogramme und Gewaltberatungen unter dem Gesichtspunkt der Integration als zulässig erklärt.

### **3.3.1.3 Finanzierung**

Hinsichtlich der Kostentragung besteht ein grosser Unterschied zwischen angeordneten oder proaktiven Beratungen (Hellfeld) und freiwilligen Beratungen (Dunkelfeld).

#### **3.3.1.3.1 Lernprogramme und angeordnete Beratungen**

Sofern die Teilnahme mittels Strafbefehl oder Urteil angeordnet wurde, erhalten Teilnehmende nach Abschluss des Lernprogramms eine Rechnung von CHF 500.00. Unter bestimmten Umständen kann eine Reduktion oder ein Erlass gewährt werden.

Solange eine Person nicht rechtskräftig verurteilt ist oder im Rahmen einer Ersatzmassnahme oder einer Sistierung an einem Lernprogramm teilnimmt, wird kein Kostenbeitrag erhoben. Weder dem Klientel des Amtes "Justizvollzug und Wiedereingliederung" (JuWe) noch der Behörde werden Kosten verrechnet.

#### **3.3.1.3.2 GSG-Beratungen**

Die sogenannten Deeskalations-/Gewaltberatungen im Anschluss an eine GSG-Verfügung werden vom mannebüro züri bzw. den BVD im Rahmen von Dienstleistungsverträgen erbracht. Sie basieren auf einer proaktiven Kontaktaufnahme durch die Beratungsstellen und erfolgen unabhängig eines allfälligen Strafverfahrens. Die Teilnahme an den Beratungsangeboten ist freiwillig und kostenlos.

Das Kostendach für die Beratung von Gefährdern wurde im Jahr 2019 und dasjenige für die Beratung von Gefährderinnen im Jahr 2020 entsprechend den Bedarfszahlen erhöht.

#### **3.3.1.3.3 Selbstmeldebereich**

Im Selbstmeldebereich sind die Kosten vollumfänglich von den Betroffenen selber zu tragen. Je nach Institution ist der Kostenansatz bis zu CHF 150.00 pro Stunde.

## **3.3.2 Fazit**

### **3.3.2.1 Angebotslandschaft**

Im Kanton Zürich sind hinsichtlich der Behandlungsangebote für gewaltausübende Personen grundsätzlich keine Lücken zu erkennen. In allen Settings (Beratung, Lernprogramme oder Therapie) bestehen für Einzelne, Paare und Gruppen sowie für alle Altersklassen und beiderlei Geschlechts ein vielfältiges Angebot, das jeden Behandlungsbedarf für eine wirksame Rückfallprävention abdecken kann.

Aus sprachlicher Sicht wäre es hingegen ideal, wenn das Lernprogramm oder auch andere Gruppenangebote zumindest in den vorherrschenden Fremdsprachen zur Verfügung stünden. Im Suchtbereich gibt es beispielsweise bei der Suchtfachstelle Zürich Gruppenangebote in Spanisch und Tamil<sup>27</sup>.

### **3.3.2.2 Zuweisungen**

Entwicklungspotential besteht hingegen darin, dass tatusübende Personen den Weg zu den Angeboten finden respektive Behörden zu behandelnde Personen auch diesen Angeboten zuführen. Massnahmen sind jedoch aufgegleist und sollten in den nächsten ein bis zwei Jahren ihre Wirkung entfalten. Dazu gehören auch der per 1. Juli 2020 in Kraft getretene revidierte Artikel 55a StGB und die dementsprechenden überarbeiteten Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren (WOSTA, vgl. Ziffer 3.8.1.1), welche sich bereits in den ersten Wochen sehr positiv auf die Zuweisungszahlen ausgewirkt haben. Die Situation ist hingegen weiterhin zu beobachten und gegebenenfalls in etwa zwei Jahren auf die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen hinsichtlich der Angebotsnutzung zu prüfen. Das Monitoring kann im Rahmen der bestehenden IST Arbeitsgruppe Monitoring erfolgen, in der sowohl die Staatsanwaltschaft als auch die BVD vertreten sind.

Ausbaufähig sind die Zuweisungen in Beratungsangebote im Rahmen von Zivilverfahren (insbesondere Eheschutzverfahren) oder in Kindesschutzverfahren durch die KESB. Während in Deutschland bei Besuchs- und Sorgerechtsstreitigkeiten häufig Beratungen für die Eltern angeordnet werden, wird von dieser Möglichkeit in der Schweiz noch wenig Gebrauch gemacht. Der Berücksichtigung von häuslicher Gewalt bei der Regelung von Kinderbelangen wird unter Ziffer 3.7 separat Rechnung getragen und entsprechende Empfehlungen erarbeitet.

Die Möglichkeit der Zuweisungen in Beratungsangebote im Rahmen von Migrationsverfahren oder Integrationsvereinbarungen im Kanton Zürich hat die Arbeitsgruppe Lernprogramme und halbfreiwillige Massnahmen im Jahr 2016 bereits abgeklärt. Es fand sich damals jedoch auf kooperativer Basis mit dem Migrationsamt bzw. der Fachstelle für Integration keine Möglichkeit für einen Praxisversuch. Aufgrund der positiven Erfahrungen aus den Kantonen BE / BS / BL wäre es hingegen wünschenswert, diese Zuweisungsmöglichkeit erneut aufzugreifen und die Machbarkeit im Rahmen eines Pilotprojekts zu prüfen.

### **3.3.2.3 Beratungen im Dunkelfeld**

Im Selbstmeldebereich bzw. im Dunkelfeld sind die Beratungen für Personen, die bereits Gewalt gegen Frauen oder häusliche Gewalt ausgeübt haben oder die sich ihrer Gewaltproblematik bewusst sind und Angst davor haben, gewalttätig zu werden, kostenpflichtig. Dies kann dazu führen, dass Hilfesuchende mangels Finanzen Beratungsangebote nicht in Anspruch nehmen können. Gerade diese Personen bringen bereits eine gewisse Problemeinsicht und Motivation zur Verhaltensänderung mit, was den Erfolg einer Beratung begünstigen würde. Ziel sollte es daher sein, dass hilfesuchende Personen mit Gewaltproblematiken Zugang zu (mindestens) einer Deeskalationsberatung haben sollten. Dies unabhängig davon, ob sie diese finanzieren können oder nicht. Wichtig ist, dass nicht erst etwas passieren muss, bevor sie Unterstützung erhalten. Diesbezüglich wird auch auf die im Zusammenhang mit Covid-19 gemachten Empfehlungen der KKJPD und der SODK zur Gewährleistung der Opferhilfe und des Opferschutzes verwiesen (vgl. Beilage 4).

---

<sup>27</sup> Angebote der Suchtfachstelle Zürich: <https://suchtfachstelle.zuerich/erwachsene/gruppenangebote>

### 3.3.3 Empfehlungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass hinsichtlich der Umsetzung der Istanbul-Konvention aktuell die Anforderungen zumindest theoretisch gemäss Botschaft zur Istanbul-Konvention<sup>28</sup> erfüllt sind.

Unter dem Aspekt des regierungsrätlichen Schwerpunkts „Gewalt gegen Frauen“ gibt es jedoch durchaus noch Optimierungsbedarf im Bereich Monitoring und Präventivberatung. Es kann daher Folgendes empfohlen werden:

- Die Umsetzung bzw. Wirksamkeit der neuen Gesetzesbestimmungen und angepassten WOSTA hinsichtlich der Zuweisungen in Lernprogramme und andere Therapie- oder Beratungsangebote bei Gewaltdelikten gegen Frauen und häuslicher Gewalt ist regelmässig zu prüfen.
- Ferner ist zu prüfen, inwieweit das Lernprogramm PoG auch in Fremdsprachen angeboten werden kann und für welche Fremdsprachen ein Bedürfnis besteht.
- Es wird empfohlen, die Möglichkeit von Zuweisungen in Gewalt-/Deeskalationsberatungsangebote im Rahmen von Migrationsverfahren oder Integrationsvereinbarungen zu prüfen und gegebenenfalls ein Praxisversuch durchzuführen.
- Schliesslich ist zu prüfen, ob und inwieweit Institutionen bzw. Deeskalationsberatungen im Selbstmeldebereich finanziell unterstützt werden können.

### 3.4 Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe (Art. 19 der Istanbul-Konvention)

#### Art. 19 Informationen

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Opfer angemessen und rechtzeitig über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Massnahmen in einer ihnen verständlichen Sprache informiert werden.

Die Empfehlung der SKHG betreffend „Neugestaltung der Internet-Seite [www.opferhilfe-schweiz.ch](http://www.opferhilfe-schweiz.ch)“ bezieht sich auf die interkantonale Ebene und wurde bereits von der SODK umgesetzt.

Der Fokus im Kanton Zürich ist daher gemäss den Ausführungen zum regierungsrätlichen Schwerpunkt „Gewalt gegen Frauen“<sup>29</sup> auf die Gewährleistung des Schutzes von Opfern durch Ausbau von Hilfs- und Unterstützungsangeboten sowie Verbesserung der Übersicht und des Zugangs zu den Angeboten zu richten. Die thematische Zuständigkeit und Aufsicht liegt diesbezüglich bei der KOH.

#### 3.4.1 Bestandesaufnahme

Im Vordergrund der Analyse standen beim Ausbau der Hilfs- und Unterstützungsangebote vor allem die Finanzierung der Opferberatungsstellen und insbesondere auch der Frauenhäuser.

<sup>28</sup> Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 2.12.2020 ([SR 16.081](#))

<sup>29</sup> [RRB 184/2019](#)

Bei der Verbesserung der Übersicht und des Zugangs zu den einzelnen Angeboten wurden die in der Istanbul-Konvention genannten Personengruppen unter dem Aspekt des Diskriminierungsverbots berücksichtigt.

### **3.4.1.1 Ausbau von Hilfs- und Unterstützungsangeboten und deren Finanzierung**

Das Opferhilfegesetz verpflichtet die Kantone dafür zu sorgen, dass genügend fachlich selbstständige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen (Art. 9 Abs. 1 OHG). Dabei tragen sie den besonderen Bedürfnissen verschiedener Opfergruppen Rechnung.

#### **3.4.1.1.1 Opferberatungsstellen**

Im Kanton Zürich nehmen acht anerkannte Opferberatungsstellen den Beratungsauftrag gestützt auf das OHG wahr. Es handelt sich dabei um private Institutionen, die über einen Leistungsauftrag durch den Kanton finanziert werden. Nachdem aufgrund gestiegener Fallzahlen in den vergangenen Jahren immer weniger Zeit für die Beratung eines Opfers zur Verfügung stand, hat die Regierung im vergangenen Jahr entschieden, das Budget für die Beratung von Opfern von 6 Millionen Franken auf 7.5 Millionen Franken zu erhöhen. Seit dem 1. Januar 2020 stehen den Opferberatungsstellen damit bei ungefähr gleichbleibenden Fallzahlen im Durchschnitt 5.63 Stunden pro Fall (statt 4.89 im Jahr 2018) zur Verfügung. Insgesamt fanden im Jahr 2019 im Kanton Zürich 11'036 Opferberatungen statt.

Im Rahmen dieser Ressourcenaufstockung wurde das Angebot einer asynchronen Online-Beratung (E-Mail Beratung auf sicherer Plattform) in die Regelstrukturen überführt. Die Beratungsstelle BIF hatte dieses Angebot - mitfinanziert durch den Lotteriefonds - zunächst als Projekt geführt und extern evaluieren lassen. Dabei hat sich gezeigt, dass Opfer erreicht werden können, die aus verschiedenen Gründen (Scham, Kontrolle durch den Täter oder die Täterin, etc.) bisher keine Beratungsstelle aufsuchten. Ein Bedarf wurde aufgrund der Evaluation deutlich ausgewiesen.

Um zukünftig auch Kinder und Jugendliche noch besser erreichen zu können, für die eine asynchrone Online-Beratung wegen dem Einwahl-Prozedere und der zeitversetzten Antwort weniger geeignet erscheint, läuft aktuell ein Projekt bei der Opferberatung Zürich. Seit diesem Sommer wird zudem eine [Chat-Beratung](#) angeboten. Der Lotteriefonds unterstützt dieses Projekt mit 480 000 Franken. Das Projekt wird ebenfalls extern evaluiert werden. Nach Ablauf der Projektdauer wird darüber entschieden werden müssen, ob auch dieses Angebot in die Regelstrukturen überführt werden kann.

Die zwei spezifisch auf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene spezialisierten Opferberatungsstellen sind zusätzlich auch per Mail, und falls ein erster Kontakt stattfand, per SMS erreichbar. Die Niederschwelligkeit wird dadurch gewährleistet, dass die Jugendlichen auch unangemeldet auf diesen Beratungsstellen vorbei kommen können. Die beiden Beratungsstellen kokon und OKey sind aufgrund der Zusammenarbeit mit stationären Einrichtungen 24 Stunden erreichbar. Für Kinder unter 16 Jahren steht zudem die Opferberatungsstelle und Kinderschutzgruppe des Kinderspitals Zürich zur Verfügung.

#### **3.4.1.1.2 Frauenhäuser**

Ebenfalls im Jahr 2019 haben das Kantonale Sozialamt und die Kantonale Opferhilfestelle gemeinsam und unter Mitwirkung der Frauenhäuser abklären lassen, ob und wo im Bereich der Finanzierung der Frauenhäuser Handlungsbedarf besteht. Die Auslastung von Frauen-

häusern kann stark variieren. Es ist notwendig, das Angebot auch in Phasen geringerer Auslastung aufrechtzuerhalten. Das führt zu grossen finanziellen Risiken für die gemeinnützigen Trägerschaften. Aufgrund des Resultates der Abklärungen erhöhte die Sicherheitsdirektion die Sockelbeiträge ab 1. Januar 2020 namhaft. Damit werden künftig die Bereitstellungsrisiken der Trägerschaften abgedeckt. Der Kantonsbeitrag liegt neu insgesamt bei rund 1.2 Millionen Franken (vorher 0.5 Millionen Franken). Der Kanton unterstützt so die Bereitstellung eines angemessenen unverzichtbaren Angebots an Notunterkünften und entspricht damit der von der Schweiz ratifizierte Istanbul-Konvention. Neben der Erhöhung des kantonalen Sockelbeitrags werden das Kantonale Sozialamt und die Kantonale Opferhilfestelle gemeinsam mit den Trägerschaften der Frauenhäuser weitere Massnahmen prüfen.

#### **3.4.1.1.3 FIZ - Makasi**

Zudem wurde im November 2019 ein weiteres Projekt lanciert, welches die Erarbeitung eines Finanzierungssystems für das von der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) angebotene Opferschutzprogramm für Opfer von Menschenhandel (Makasi) zum Ziel hat. Das neue Finanzierungsmodell soll Opfern von Menschenhandel, die in der Schweiz ausgebeutet worden sind, die ihnen gemäss Konvention/Gesetz zustehende Unterstützung garantieren und FIZ - Makasi eine höhere Finanzierungs- und Planungssicherheit gewährleisten.

#### **3.4.1.2 Verbesserung der Übersicht und des Zugangs zu den Angeboten**

##### **3.4.1.2.1 Gemeinsames Logo**

Der Kanton Zürich verfügt über acht anerkannte Opferberatungsstellen, die mit Ausnahme der Opferberatung Zürich alle auf bestimmte Opferkategorien oder Delikte spezialisiert sind. Die Beratungsstellen sind fachlich selbständig und haben eigene Web-Auftritte und eine eigene Öffentlichkeitsarbeit. Dies führt dazu, dass die Angebote der Beratungsstellen in der Öffentlichkeit häufig nicht mit dem Opferhilfegesetz in Verbindung gebracht werden. Um dem entgegenzuwirken hat die Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz Opferhilfegesetz (Opferhilfekonferenz) ein Logo entwickelt, welches den anerkannten Opferberatungsstellen der ganzen Schweiz zur Verfügung gestellt wird. Die Zürcher Beratungsstellen haben das Logo auf ihrer Website integriert.

Abbildung 4: Logo Opferhilfe Schweiz



##### **3.4.1.2.2 Webseite Online-Beratung**

Darüber hinaus wird für die Online-Beratung im Rahmen des Projekts der Opferberatung Zürich eine neue Einstiegs-Webseite geschaffen, auf der für die persönliche Beratung auf die Website [opferhilfe-schweiz.ch](http://opferhilfe-schweiz.ch) und damit auf alle anerkannten Beratungsstellen der Schweiz

verwiesen und der Einstieg in die asynchrone Online-Beratung und die Chat-Beratung angeboten wird. Damit soll der Zugang zu den Opferhilfe-Angeboten erleichtert werden.

### **3.4.1.2.3 Kampagnen**

Die Kampagne [zukrass.ch](http://zukunft.ch) der KOH im Jahr 2018 hatte ebenfalls zum Zweck, den Bekanntheitsgrad der Opferhilfe zu erhöhen.

Im Rahmen eines separaten Teilprojekts wurde von der Kantonspolizei Zürich und der Oberstaatsanwaltschaft in Zusammenarbeit mit der IST, der KOH sowie einer Vertretung der Opferberatung und einer Vertretung der Beratung von Gefährdenden die Kampagne „Stopp Gewalt gegen Frauen!“ lanciert. Herzstück der Kampagne war die neue Homepage mit Hilfsangeboten im Kanton für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen, welche am 6. Juli 2020 aufgeschaltet werden konnte.

Auf städtischer Ebene ist zudem ein Projekt gegen sexuelle und sexistische Belästigung im öffentlichen Raum und im Nachtleben in Arbeit. Homo- und transfeindliche Übergriffe sind ebenfalls Bestandteil des Projekts.

## **3.4.2 Fazit**

In den letzten Jahren und aktuell wurde und wird viel unternommen, um genügend Beratungs- und Unterstützungsangebote für Gewaltbetroffene zur Verfügung zu stellen und den Zugang zu diesen Angeboten zu erleichtern. Die Istanbul-Konvention gilt jedoch ausdrücklich für alle Gewaltbetroffenen und ohne Diskriminierung aufgrund "des biologischen oder sozialen Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität, des Alters, des Gesundheitszustands, einer Behinderung, des Familienstands, des Migranten- oder Flüchtlingsstatus oder des sonstigen Status" (Art. 4).

In der vorliegenden Bestandesanalyse kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob der Zugang zu den Angeboten der Opferhilfe für alle in der Konvention genannten Personengruppen genügend ist.

Dabei ist insbesondere an LGBTIQ<sup>30</sup>-Personen oder Menschen mit besonderen Bedürfnissen aufgrund von Einschränkungen oder Behinderungen zu denken, aber auch an Menschen mit Migrationshintergrund.

Zur Beantwortung der Frage, ob Flüchtlingsfrauen, die im Ausland Opfer von Gewalt wurden, genügend Unterstützung erhalten, ist auf die Arbeiten der SODK und des Bundes zu verweisen.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> LGBTIQ: Abkürzung aus den englischen Begriffen Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersexual, Queer. Je nach Kontext werden auch die Abkürzungen LGBTI oder LGBT verwendet. Die Kürzel bezeichnen Menschen mit unterschiedlichen sexuellen Orientierungen und Geschlechtsidentitäten, deren gemeinsames Merkmal es ist, dass sie nicht in die Norm der Heterosexualität und des eindeutigen Zweigeschlechtersystems passen (wollen).

<sup>31</sup> <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2019/2019-10-16.html>

### **3.4.3 Empfehlungen**

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen werden folgende Empfehlungen gemacht:

- Es ist vertieft zu prüfen, ob der Zugang zur Opferhilfe bzw. zu den Unterstützungsangeboten für alle Menschen gleichermassen gewährleistet ist. Dies ist mit Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Fachorganisationen und Interessengruppen zu klären.
- Sollten sich Lücken zeigen, ist zu prüfen, mit welchen Massnahmen diese behoben werden können.

### **3.5 Genügend Schutzunterkünfte (Art. 23 Istanbul-Konvention)**

#### **Art. 23 Schutzunterkünfte**

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen und aktiv auf Opfer zuzugehen.

Im Kanton Zürich gibt es zwar mehrere Schutzeinrichtungen sowohl für Frauen als auch für Minderjährige. Aufgrund der hohen Bevölkerungszahl ist jedoch zu prüfen, ob der kantonale Bedarf an Schutzplätzen damit ausreichend gedeckt ist. Zudem gilt es auch den Bedarf bei männlichen Opfern zu analysieren.

Die Frage der Finanzierung spielt bei den Schutzinstitutionen eine ausserordentliche Rolle. Hinsichtlich der Finanzierung der Frauenhäuser wird auf die Ausführungen unter der Thematik Ausbau von Hilfs- und Unterstützungsangeboten (Ziffer 2.4.1.1.2) verwiesen. Die thematische Zuständigkeit liegt diesbezüglich bei der KOH und dem Kantonalen Sozialamt (KSA). Die Aufsicht und Finanzierung der Schutzinstitutionen für Minderjährige ist durch das AJB gewährleistet.

#### **3.5.1 Bestandesaufnahme**

Zur Klärung der Frage, ob im Kanton Zürich genügend Schutzunterkünfte für Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zur Verfügung stehen, wurden bei den angebotenen Schutzeinrichtungen die Kapazitäten, die Auslastung sowie die Zugänglichkeit aus dem Blickwinkel der verschiedenen Opferkategorien analysiert.

##### **3.5.1.1 Kapazitäten**

Auszug aus der Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen<sup>32</sup>:

<sup>32</sup> [Bericht von Socialdesign im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) vom 20.06.2019](#)

Abbildung 5: Kapazitäten Not- und Schutzunterkünfte 2017

Kapazitäten der Schutzunterkünfte											
Region	PLZ	Kanton	zusätzlicher Vertragskanton	Name	Zimmer	Betten	Art der Unterkunft	Zielgruppe			
								Kinder/Jugendliche	Frauen	Männer	spezialisiert auf Opfer von Menschenhandel
Ostschweiz plus Zürich	8754	GL		Notunterkunft Netstal <sup>6</sup>	5	5	Notunterkunft		Ja	Ja	
	8750	GL		Schutzhaus Teen Challenge Schweiz	3	3	Schutzunterkunft	Ja	Ja	Ja	Ja
	7000	GR		Frauenhaus Graubünden	3	8	Schutzunterkunft		Ja		
	7000	GR		Kinderklinik des Kantonsspitals GR			Notunterkunft	Ja			
	9000	SG	AI, AR	Frauenhaus St. Gallen	9	20	Schutzunterkunft		Ja		
	9000	SG		Schlupfhuus	6	9	Schutzunterkunft	Ja			
	8200	SH		Einliegerwohnung			Notunterkunft		Ja	Ja	
	8580	TG		Heilsarmee	9	9	Schutzunterkunft	Ja	Ja	Ja	
	8000	ZH		FIZ Makasi	9	10	Schutzunterkunft	Ja	Ja		Ja
	8610	ZH		Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland <sup>7</sup>	4	12	Schutzunterkunft		Ja		
	8400	ZH	TG	Frauenhaus Winterthur	8	18	Schutzunterkunft		Ja		
	8000	ZH		Frauenhaus Zürich Violetta	12	24	Schutzunterkunft		Ja		
	8000	ZH		Mädchenhaus	5	7	Schutzunterkunft	Ja	Ja		
	8000	ZH		Schlupfhuus	12	16	Schutzunterkunft	Ja			

Das Frauenhaus Zürcher Oberland ist im Juni 2019 umgezogen und verfügt neu über fünf Zimmer mit gesamthaft 16 Betten und 2 Notbetten.

Im Juni 2019 wurde für Kinder und Jugendliche zusätzlich die Krisenwohngruppe Winterthur eröffnet. Sie verfügt über 9 Plätze.

Anmerkung zur Tabelle: Die FIZ nimmt (in separaten Strukturen) auch Transmenschen sowie Männer auf.

### 3.5.1.2 Auslastung

Auszüge aus dem vom Kantonalen Sozialamt und der Kantonalen Opferhilfestelle in Auftrag gegebenen Grundlagenbericht zur Analyse von Kosten und Leistungen und der Finanzierung der drei Frauenhäuser im Kanton Zürich vom 26. Juni 2019:

Abbildung 6: Auslastung Frauenhaus Zürich Violetta

	2015	2016	2017
<b>Übernachtungen Frauen</b>	3'161	2'668	2'859
<b>Anzahl Zimmer</b>	12	12	12
<b>Anzahl Betten</b>	24	24	24
<b>Tage</b>	365	365	365
<b>Auslastungsgrad nach Zimmern in %</b>	72.17%	60.91%	65.27%

Abbildung 7: Auslastung Frauenhaus Winterthur

	2015	2016	2017
<b>Übernachtungen Frauen</b>	2'338	1'925	2'069
<b>Anzahl Zimmer</b>	8	8	8
<b>Anzahl Betten</b>	18	18	18
<b>Tage</b>	365	365	365
<b>Auslastungsgrad nach Zimmern in %</b>	80.07%	65.92%	70.86%

Abbildung 8: Auslastung Frauenhaus Zürcher Oberland

	2015	2016	2017
<b>Übernachtungen Frauen</b>	825	1'443	1'295
<b>Anzahl Zimmer</b>	4	4	4
<b>Anzahl Betten</b>	12	12	12
<b>Tage</b>	365	365	365
<b>Auslastungsgrad nach Zimmern in %</b>	58.36%	98.84%	88.70%

Es kann festgestellt werden, dass die Auslastung der Frauenhäuser Winterthur und Zürich Violetta von Jahr zu Jahr zwischen 60% und 80% lag, die Schwankung verlief nahezu parallel. Die hohe Auslastung des Frauenhauses Zürcher Oberland in den Jahren 2016 und 2017 ist nicht vergleichbar, da hier die Anzahl Übernachtungen pro Frau auch die Anzahl Übernachtungen der Frauen in der stationären Nachsorge inkludiert. Bei einer Kalkulation mit sechs Zimmern läge die Auslastung des Frauenhauses auch in den Jahren 2016 und 2017 bei rund 60%, was dem Auslastungsgrad vom Jahr 2015 entsprechen würde.

Abbildung 9: Auslastung Mädchenhaus

	2017	2018	2019
<b>Übernachtungen</b>	1'739	1'925	1'976
<b>Anzahl anerkannte Plätze*</b>	7	7	7
<b>Tage</b>	365	365	365
<b>Auslastungsgrad nach anerkannten Plätzen in %</b>	68%	76%	78%

\* im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wird mit der anerkannten Anzahl Plätze und nicht mit Betten und Zimmern gerechnet.

Abbildung 10: Auslastung Schlupfhuus

	2017	2018	2019
<b>Übernachtungen</b>	3'681	3'752	3'607
<b>Anzahl anerkannte Plätze</b>	11	11	11
<b>Tage</b>	365	365	365
<b>Auslastungsgrad nach anerkannten Plätzen in %</b>	<b>91%</b>	<b>93%</b>	<b>90%</b>

### Auslastung Krisenwohngruppe Winterthur

Die Krisenwohngruppe Winterthur wurde am 1. Juni 2019 mit 9 Plätzen eröffnet. Die Auslastung im Jahr 2019 betrug bereits ab dem 3. Monat zwischen 70% und 90%, wobei von den letzten vier Monaten des letzten Jahres drei im Bereich der 90-prozentigen Auslastung lagen.

Abbildung 11: Auslastung Schutzunterkünfte FIZ

	2017	2018	2019
<b>Übernachtungen</b>	4'684	2'840	3'099
<b>Anzahl Betten</b>	23	21	10
<b>Tage</b>	365	365	365
<b>Auslastungsgrad nach anerkannten Plätzen in %</b>	<b>56%</b>	<b>37%</b>	<b>85%</b>

Die FIZ hat mangels Nachfrage an stationären Plätzen die Anzahl Betten 2019 deutlich senken müssen. Bei Bedarf ist sie aber in der Lage, kurzfristig eine begrenzte Anzahl von zusätzlichen Betten bereitzustellen.

## 3.5.2 Fazit

### 3.5.2.1 Frauen

Die Auslastung von Schutzunterkünften kann entweder pro Zimmer oder pro Bett berechnet werden. Da in der Regel in einem Frauenhaus pro Zimmer eine Frau (mit allfälligen Kindern) untergebracht wird, wird die Auslastung üblicherweise pro Zimmer berechnet. Gemäss der bisherigen Literatur zu Frauenhäusern in der Schweiz wird davon ausgegangen, dass eine Auslastung von 75% der Zimmer ideal ist. Dies weil die Frauenhäuser Kriseninterventionsstellen sind, welche ihre Auslastung und die Aufenthaltsdauer nicht steuern können und gleichzeitig auch stets in der Lage sein müssen, neue Frauen und deren Kinder aufnehmen zu können.

Aufgrund der Ergebnisse der vorgenannten Situationsanalyse und des Grundlagenberichts kann davon ausgegangen werden, dass im Kanton Zürich genügend Schutzplätze für Frauen zur Verfügung stehen.

### **3.5.2.2 Minderjährige**

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wird mit der Anzahl vom Amt für Jugend und Berufsberatung anerkannten Plätze gerechnet. Für Minderjährige sind die direkt zugänglichen Schutzplätze eher knapp genügend bis ungenügend. Die Auslastung pro Zimmer liegt in zwei von drei Institutionen deutlich über den als ideal erachteten 75%. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass beim Schlupfhuus rund 10% der Übernachtungen Kinder und Jugendliche aus anderen Kantonen betreffen. Beim Mädchenhaus waren es in den Jahren 2016 bis 2018 zwischen 14% und 23%.

### **3.5.2.3 Junge Erwachsene**

Das Mädchenhaus und das Schlupfhuus nehmen auch über 18-jährige junge Erwachsene auf. Bei Opfern von häuslicher Gewalt ist die Finanzierung von 35 Tagen über die Opferhilfe gesichert. Dies ist insbesondere bei jungen Erwachsenen jedoch knapp, um die nachfolgende Wohnsituation zu klären und organisieren. Da diese Schutzinstitutionen zudem sehr gut ausgelastet sind, ist in Notsituationen oft kein Platz vorhanden. Frauenhäuser und Pensionen sind für junge Erwachsene oftmals keine geeigneten Schutzunterkünfte.

### **3.5.2.4 Männer**

Eine Schutzunterkunft für Männer gibt es im Kanton Zürich nicht. Aufgrund der Rückmeldung der Opferberatung Zürich, die unter anderem für die Beratung von gewaltbetroffenen Männern zuständig ist, ist die Vermittlung von Schutzunterkünften für Männer (mit und ohne Kinder) bei der Opferberatung Zürich insgesamt eher selten gefragt, die jährlichen Zahlen dürften sich geschätzt im einstelligen Bereich bewegen. An eine betreute Unterkunft werden Männer äusserst selten vermittelt. Gegebenenfalls wird eher ein Hotelzimmer vermittelt und es werden bei Bedarf häufigere ambulante Opferberatungstermine angeboten. Klienten wollen aus verschiedenen Gründen (Schule, Arbeitsplatz, Umfeld etc.) nicht unbedingt in eine Unterkunft in einem anderen Kanton (z.B. Zwüschehalt mit Standorten in den Kantonen Aargau, Bern und Luzern, [zwueschehalt.ch](http://zwueschehalt.ch)). Aus Sicht der Opferberatung Zürich wäre eine Schutzunterkunft in Zürich grundsätzlich wünschenswert.

### **3.5.2.5 LGBTIQ-Personen und Menschen mit besonderen Bedürfnissen**

Es kann auf die Ausführungen unter Ziffer 3.4.2 betreffend Diskriminierungsschutz von Gewaltbetroffenen und Barrierefreiheit gemäss Art. 4 Istanbul-Konvention sowie den daraus abgeleiteten Empfehlungen unter Ziffer 3.4.3 verwiesen werden.

### **3.5.2.6 Menschenhandel**

Im Bereich des Menschenhandels stehen genügend Schutzunterkünfte für Opfer zur Verfügung, die im Kanton Zürich ausgebeutet worden sind. Nebst der Möglichkeit, Opfer bei der FIZ unterzubringen, existieren mit TeenChallenge und Fortis weitere Unterbringungsmöglichkeiten für Opfer jeden Geschlechts. Eine schriftliche Vereinbarung aller Zusammenarbeitspartner regelt, welche Personen nach welchen Kriterien welcher Schutzinstitution zugewiesen werden können, damit die Finanzierung des Aufenthaltes, der Lebenshaltungskosten, der Betreuung und der Beratung durch die Kantonale Opferhilfestelle und anschliessend durch das Kantonale Sozialamt sichergestellt sind.

### 3.5.3 Empfehlungen

Die Anforderungen der Istanbul-Konvention sind hinsichtlich der Schutzunterkünfte für Frauen grundsätzlich erfüllt. Bezüglich der Schutzinstitutionen für die anderen Opferkategorien ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Es wird empfohlen, eine Situationsanalyse in Auftrag zu geben, um zu prüfen, ob für Minderjährige und junge Erwachsene (18- bis 20-jährige) genügend direkt zugängliche Schutzplätze zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang ist auch die Finanzierung der Aufenthalte von 18- bis 20-jährigen zu überprüfen, die wegen Gewalt der Eltern in eine Schutzunterkunft flüchten.
- Es ist vertieft zu prüfen, ob im Kanton Zürich Bedarf an einer Schutzunterkunft für Männer (und deren Kinder) besteht. Dazu sind Vertreter von Männer- und Väterorganisationen einzubeziehen. Sollte ein Bedarf ausgewiesen werden, so sind entsprechende Massnahmen einzuleiten bzw. Schutzplätze einzurichten.

### 3.6 Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt und Dokumentation von Verletzungen und Spuren der Gewalt (Art. 25 Istanbul-Konvention) und Aus- und Fortbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen (Art. 15 Istanbul-Konvention)

#### Art. 25 Unterstützung für Opfer sexueller Gewalt

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexueller Gewalt in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern medizinische und gerichtsmedizinische Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung anzubieten.

Bei diesem Themenbereich sind diverse Behörden, Fach- und Beratungsstellen mit unterschiedlichen Schwerpunkten involviert. Die Bestandesaufnahme bzw. Situationsanalyse und die Erarbeitung von Massnahmenempfehlungen erfolgte daher in einer separaten Fachgruppe mit Expertinnen und Experten aus den einzelnen operativ involvierten Bereichen und Institutionen (Medizinische Versorgung, Spurensicherung, Strafverfolgung und Opferberatung):

- |                           |   |
|---------------------------|---|
| - Isabella Feusi-Frei     | Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt              |
| - Sandra Müller           | Kantonale Opferhilfestelle                              |
| - Martha Weingartner      | Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich          |
| - Marianne Gussmann       | Gesundheitsdirektion                                    |
| - Mariel Baumann          | Gesundheitsdirektion                                    |
| - Rosita Martinez         | Institut für Rechtsmedizin, Universität Zürich          |
| - Dorothea Egli           | Frauenpraxis Winterthur (Vertretung Ärzteschaft)        |
| - Silvia Arnold           | Stadtspital Triemli, Frauenklinik                       |
| - Barbara Meier Käppeli   | Universitätsspital Zürich, Medizinbereich Frau und Kind |
| - Claudia Dell' Apollonia | Universitätsspital Zürich, Institut für Notfallmedizin  |
| - Kerstin Ruoss           | Kinderspital Zürich                                     |

- |                    |   |
|--------------------|---|
| - Renate Hürlimann | Kinderspital Zürich   |
| - Martina Labhart  | Kantonsspital Winterthur  |
| - Sabine Tobler    | Staatsanwaltschaft I  |
| - Sanja Weber      | Kantonspolizei Zürich / Sexualdelikte – Kindesschutz                        |
| - Rolf Blenke      | Stadtpolizei Zürich, Ermittlungen   |
| - Doris Binda      | Beratungsstelle Frauen-Nottelefon Winterthur /<br>Vertretung NGO Erwachsene |
| - Fedor Bottler    | Opferberatung Zürich, Vertretung NGO Erwachsene                             |
| - Nicole Metzger   | Beratungsstelle kokon / Vertretung NGO<br>Minderjährige                     |

Art. 25 der Istanbul-Konvention bezieht sich explizit auf Opfer sexueller Gewalt. Viele der nachfolgend aufgeführten Punkte und Empfehlungen lassen sich aber auch auf Opfer häuslicher Gewalt übertragen.

### **3.6.1 Bestandesaufnahme**

Einleitend kann festgehalten werden, dass es im Kanton Zürich keine spezifischen Krisenzentren für Opfer von sexueller Gewalt gemäss Art. 25 Istanbul-Konvention gibt, die sowohl Opferberatung, med. Erstversorgung und Spurensicherung unter einem Dach vereinen. Die Leistungen werden durch das Zusammenwirken verschiedener Institutionen, darunter insbesondere die Spitäler sowie die Opferberatungsstellen, erbracht.

Am 20. März 2020 hat der Bundesrat zudem seinen Bericht in Erfüllung des Postulats 14.4026 betreffend medizinischer Versorgung bei häuslicher Gewalt veröffentlicht (nachfolgend Amarelle-Bericht genannt)<sup>33</sup>. Da dieser Bericht aber erst nach der letzten Sitzung der Fachgruppe publiziert wurde, konnten die Ergebnisse nur noch am Rande in den vorliegenden Bericht einfließen.

#### **3.6.1.1 Medizinische Erstversorgung, Spurensicherung und Dokumentation**

Die medizinische Erstversorgung von Opfern sexueller (oder auch häuslicher) Gewalt erfolgt erfahrungsgemäss in den Notfallstationen der Spitäler, aber auch in ambulanten Praxen, insbesondere Hausarzt- oder Frauenarztpraxen. Besteht ein Verdacht auf sexuelle und/oder häusliche Gewalt, muss den Opfern eine sorgfältige Spurensicherung ermöglicht werden.

Im Kanton Zürich stehen für die Spurensicherung und Dokumentation bei Opfern sexueller Gewalt die sogenannten Untersuchungsboxen des Instituts für Rechtsmedizin (IRM) zur Verfügung. Das IRM bietet 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.

Da die medizinischen Fachpersonen, insbesondere in den ambulanten Praxen, aber teilweise auch in Spitälern aufgrund der geringen Fallzahlen wenig Erfahrung in der Anwendung der Untersuchungsboxen haben, bestehen bei deren Nutzung teilweise Unsicherheiten. Viele

---

<sup>33</sup> [Postulat 14.4026](#): Medizinische Versorgung bei häuslicher Gewalt. Politische Konzepte und Praktiken der Kanton sowie Prüfung eines ausdrücklichen Auftrages im Opferhilfegesetz.

ambulant tätige Ärztinnen und Ärzte verweisen potenzielle Opfer im Kanton Zürich daher an das Universitätsspital Zürich, an das Stadtsptial Triemli, an das Kantonsspital Winterthur oder – wenn es sich um minderjährige Opfer handelt – an das Kinderspital Zürich.

Soll hingegen das IRM zur Spurensicherung beigezogen werden, so muss im Kanton Zürich zuerst die Polizei informiert werden. Dies darf aber nur bei vorliegender Einwilligung der Patientin oder des Patienten geschehen. Zentral dabei ist, dass Opfer jedoch auf keinen Fall zu einem Beizug der Polizei gedrängt, sondern rechtzeitig und umfassend über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert werden. Dies im Gegensatz zu anderen Kantonen (z.B. BE, AG, SG), in denen eine konsiliarische Spurensicherung durch das Institut für Rechtsmedizin auch ohne Beizug der Polizei möglich ist. Vor einigen Jahren gab es Kanton Zürich zwar einen Versuch für konsiliarische Spurensicherungen, dieser wurde aber nicht fortgesetzt. Die Aufbewahrung der Untersuchungsboxen erfolgt durch das IRM. Die Aufbewahrungsfrist beträgt in der Regel ein Jahr. Umgehend nach Erhalt der Asservate wird die/der einreichende/r Ärztin bzw. Arzt über diese Jahresfrist informiert bzw. auf die Verlängerungsmöglichkeit hingewiesen. Ohne Gegenbericht bzw. Auswertungsauftrag werden die Spuren ein Jahr nach Einreichungsdatum vernichtet.

### **3.6.1.2 Kostentragung**

Die Kosten für die Dokumentation werden ausserhalb des Strafverfahrens in der Regel über die Unfallversicherung und, falls die betroffene Person nicht obligatorisch versichert ist, über die Krankenkasse abgerechnet. Für die Übernahme des Selbstbehalts, oder falls die Kostenübernahme abgelehnt wird, kann bei einer der anerkannten Opferberatungsstellen Soforthilfe beansprucht werden. Falls sich das Opfer nicht bei einer Opferberatungsstelle beraten lassen möchte oder die Kosten über dem Kompetenzbereich der Beratungsstellen von maximal 1'000.00 Franken liegen, können diese auch von der KOH im Rahmen der Soforthilfe übernommen werden.

### **3.6.1.3 Opferberatung**

Im Kanton Zürich gibt es insgesamt acht anerkannte Opferberatungsstellen, die das Opfer kostenlos, vertraulich und auch anonym beraten (vgl. Ziffer 3.4.1.1.1).

Unmittelbar nach der Tat stehen die meisten Opfer unter Schock. Sie sind häufig nicht in der Lage, klare Aussagen zu machen, geschweige denn bereits Entscheidungen zu treffen, ob sie ein Strafverfahren wollen oder nicht. Informationen dazu, was ein Strafverfahren für sie bedeuten würde, können sie meist noch nicht vollständig verarbeiten. Daher ist es wichtig, dass sie rasch über geeignete Hilfsangebote, insbesondere die vertrauliche Opferberatung sowie über ihre Möglichkeiten und vor allem über ihre Rechte und Pflichten im Strafverfahren informiert werden. Die Opferberaterinnen und Opferberater unterstehen der besonderen Schweigepflicht nach Art. 11 OHG und dürfen daher ohne Entbindung des Opfers keine Auskünfte geben (auch nicht gegenüber Strafverfolgungsbehörden, KESB, etc.). Einzig wenn Minderjährige ernsthaft gefährdet sind, haben sie unter bestimmten Voraussetzungen auch ohne Einwilligung der betroffenen Person ein Melderecht. Eine Begleitung des Opfers im Strafverfahren durch eine Opferberaterin bzw. eines Opferberaters ist zwar im OHG grundsätzlich vorgesehen, aus Ressourcengründen bei erwachsenen Opfern jedoch oft nicht möglich. Die spezialisierten Opferberatungsstellen im Kinder- und Jugendbereich begleiten hingegen die Minderjährigen immer im Strafverfahren, wenn dies gewünscht wird.

#### **3.6.1.4 Informationsmaterialien**

Im Kanton Zürich gibt es bislang keine auf den Gesundheitsbereich ausgerichtete Informationsbroschüre zum Umgang mit Fällen von sexueller oder auch häuslicher Gewalt.

Die Spitäler verfügen aber in der Regel über eigene interne Konzepte im Umgang mit Fällen häuslicher und auch sexueller Gewalt. Teilweise beziehen sie sich dabei auf das von der [Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich](#) in Zusammenarbeit mit der Frauenklinik Maternité, dem Stadtspital Triemli und dem Verein Inselhof Triemli verfassten Handbuch für Medizin, Pflege und Beratung: Häusliche Gewalt erkennen und richtig reagieren<sup>34</sup>.

#### **3.6.1.5 Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen**

In der Grundausbildung kann der umfangreichen Thematik im Umgang mit Gewaltopfern häufig nur rudimentär Rechnung getragen werden. Umso wichtiger sind daher die fachspezifischen Weiterbildungen für Fachpersonen.

Im Kanton Zürich gibt es für Fachpersonen aus dem Gesundheitsbereich mehrere Weiterbildungsangebote:

- [CAS Forensic Nurse an der UZH in Kooperation mit dem IRM](#)
- [CAS Häusliche Gewalt der ZHAW \(Departement Soziale Arbeit\) in Kooperation mit der IST](#)
- [Ärztlicher Fort-/Weiterbildungskurs zu Gewalt in der Familie: Kindsmisshandlung – Kinderschutz – Rolle der Schulgesundheitsfachpersonen an der ZHAW \(Department Gesundheit\) in Kooperation mit der IST und der Fachstelle OKey](#)

#### **3.6.2 Fazit**

Die in Artikel 25 der Konvention von den Vertragsstaaten geforderte Unterstützung für Opfer von sexueller Gewalt wird im Kanton Zürich durch das Zusammenwirken verschiedener Institutionen erbracht. Gemäss Botschaft zur Istanbul-Konvention sind damit die Anforderungen der Istanbul-Konvention grundsätzlich erfüllt. Trotzdem besteht aufgrund der Rückmeldungen der Fachpersonen und den Resultaten des Amarelle-Berichts Optimierungspotential.

##### **3.6.2.1 Medizinische Versorgung, Spurensicherung und Dokumentation**

Bei einer Strafanzeige ist die Qualität bei der Spurensicherung und der Erstellung einer gerichtsverwertbaren Dokumentation durch den Beizug des IRM und des FOR im Rahmen der medizinischen Erstversorgung stets gewährleistet. Ausserhalb des Strafverfahrens kann es hingegen je nach Institution bzw. der Erfahrung der medizinischen Fachpersonen im Umgang mit den Untersuchungsboxen zu Unterschieden bei der Dokumentation kommen. Gerade in Arztpraxen fehlt es mangels Fallzahlen häufig am Fachwissen für die Erstellung einer gerichtsverwertbaren Dokumentation bei Fällen von sexueller Gewalt und häuslicher Gewalt.

Gemäss Opferberatungspraxis sei aber auch in den Spitälern, selbst in den spezialisierten Notfallkliniken, nicht immer gesichert, dass Spezialistinnen bzw. Spezialisten rund um die Uhr vor Ort sind. Generell dürfe jedoch fehlende Erfahrung oder Verfügbarkeit von Fachpersonen

---

<sup>34</sup> Handbuch für Medizin, Pflege und Beratung: Häusliche Gewalt erkennen und richtig reagieren, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Hrsg: [Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich](#) in Zusammenarbeit mit der Frauenklinik Maternité, dem Stadtspital Triemli und dem Verein Inselhof Triemli, Verlag Hans Huber, Bern 2010

nie dazu führen, dass Opfern mitgeteilt werde, dass die Spurensicherung vom IRM durchgeführt und daher die Polizei beigezogen werden müsse.

Um solche Situationen zu vermeiden, käme die Einführung der konsiliarischen Spurensicherung und Dokumentation durch den Beizug von Spezialistinnen und Spezialisten in Betracht. Inwieweit dies durch das IRM (z.B. Kanton SG, BE, AG, etc.) oder auch durch die speziell ausgebildeten Forensic Nurses vorgenommen werden könnten, ist unter Beizug der Strafverfolgungsbehörden mit Fokus auf die Gerichtsverwertbarkeit zu klären. Wichtig ist jedoch, dass deren Verfügbarkeit rund um die Uhr gewährleistet ist.

Schliesslich käme idealerweise auch die Errichtung von leicht zugänglichen bzw. gut erreichbaren Krisenzentren in Betracht, wodurch nicht nur die optimale und ganzheitliche Versorgung von Opfern sexueller Gewalt gewährleistet wäre, sondern auch die Erstellung einer einwandfreien Spurensicherung und rechtsgenügenden Dokumentation. Aus Opfersicht besteht zudem Optimierungsbedarf hinsichtlich der Erkennbarkeit von auf (sexueller) Gewalt spezialisierten Notfallinstitutionen. Ziel ist es, dass allen Opfergruppen<sup>35</sup> die Adressen der auf sexuelle und häusliche Gewalt spezialisierten Notfallstationen und Kliniken leicht erhältlich gemacht werden können, zumal diese teilweise von den gewöhnlichen Notfallstationen abweichen können (z.B. USZ).

Alternativ wäre auch die Einführung einer Notfallnummer bzw. Soforthilfe für Opfer nach sexueller Gewalt mit Begleitmöglichkeit analog dem Kanton St. Gallen denkbar<sup>36</sup>. Das Opfer wird dabei bereits beim Eintreffen im Spital von der Begleitperson in Empfang genommen und bei allen Schritten betreut. Die Begleitgruppe besteht aus speziell geschulten Pflegefachpersonen des Kantonsspitals St. Gallen.

### **3.6.2.2 Kostentragung**

Die Autorinnen und Autoren des Amarelle-Berichtes weisen darauf hin, dass die Pflicht, den Gewaltvorfall der Unfallversicherung oder einer Opferhilfestelle zu melden, bei den Opfern Angst auslösen könne. Darüber hinaus werde bei einer Abrechnung über die Unfallversicherung oder die Krankenkasse nicht berücksichtigt, dass die gewaltausübende Person die Rechnung entdecken und das Opfer erneut Gewalt ausgesetzt werden könne. Schliesslich übersteige der Zeitaufwand für eine rechtsmedizinische Beratung den Rahmen der betreffenden Tarmed-Positionen deutlich, wie beispielsweise aus dem Leitfaden der Schweizerischen Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe (SGGG)<sup>37</sup> hervorgehe.

Das Wissen um eine kostenfreie Versorgung sowie darum, sich nicht um deren Finanzierung kümmern zu müssen, kann bei Opfern dazu führen, dass sie sich eher Hilfe suchen und ihre Verletzungen dokumentieren lassen. Die Voraussetzung der Niederschwelligkeit wird dadurch besser erreicht.

---

<sup>35</sup> Erwachsenen und Minderjährige, weibliche und männliche oder LGBTIQ-Personen sowie Menschen mit besonderen Bedürfnissen z.B. aufgrund von Behinderungen oder anderen Einschränkungen.

<sup>36</sup> Soforthilfe nach sexueller Gewalt im Kanton St. Gallen: <https://www.soforthilfesg.ch/>

<sup>37</sup> Société suisse de gynécologie et d'obstétrique (SGGG), [Leitfaden Häusliche Gewalt](#). Verbesserung der Betreuung betroffener Frauen, Bern 2009.

### **3.6.2.3 Opferberatung**

Idealerweise ist das Opfer bereits vor Anzeigeerstattung über seine Möglichkeiten, Rechte und Pflichten im Strafverfahren informiert. Während bei Krisenzentren die medizinische Versorgung und die Opferberatungsstelle unter einem Dach vereint sind, stellt sich bei unterschiedlichen Standorten die Frage, wie sich der Kontakt zu Opferberatungsstellen optimieren lässt. Denkbar wäre auch eine Weiterleitung der Kontaktdaten an eine Opferberatungsstelle durch die betreuende Gesundheitsfachperson analog der Opfermeldung durch die Polizei bei Straftaten (Art. 8 Abs. 1 OHG) oder bei Erlass von Schutzmassnahmen (Art. 15 Abs. 2 und Art. 16 GSG). Das Opfer wird dadurch entlastet und generell wird die Opferinformation verbessert. Zeigt sich doch in der Praxis, dass bei einem proaktiven Beratungsansatz die Opferberatung von vielen Opfern in Anspruch genommen wird. Zudem kann im Rahmen der Beratung auch die Terminierung der automatischen Asservatenvernichtung beim IRM (1 Jahr ab Einreichdatum) besser berücksichtigt werden. Ferner könnte sich auch die Möglichkeit der Begleitung des Opfers durch eine Opferberaterin (bei männlichen Opfern durch einen Opferberater) durchaus positiv auf die Bereitschaft zur Strafanzeigeerstattung und Mitwirkung im Strafverfahren auswirken.

### **3.6.2.4 Informationsmaterialien**

Der Umgang mit gewaltbetroffenen Personen und ihren Angehörigen ist insbesondere im Kontext von sexueller und häuslicher Gewalt für alle Beteiligten eine grosse Herausforderung. Dies zeigt sich bei der IST sowie den anderen Fach- und Beratungsstellen unter anderem auch in der Zunahme der Anfragen von Spitälern und Facharztpraxen für interne Schulung und Informationsmaterialien zum Umgang mit Fällen von häuslicher und sexueller Gewalt.

Für Fachpersonen kann als good practice Beispiel auf die Broschüre des Kantons Bern [„Häusliche Gewalt erkennen, dokumentieren und behandeln. Eine praxisbezogene Handlungsanleitung für Fachpersonen des Gesundheitswesens.“](#) verwiesen werden.

Für Opfer von sexueller Gewalt muss ebenfalls sichergestellt sein, dass sie einfach und rasch Zugang zu den für sie relevanten Informationen und Adressen kommen. Dabei sind alle Opfergruppen gleichermassen zu berücksichtigen, insbesondere auch Menschen mit besonderen Bedürfnissen aufgrund von Behinderungen oder anderen Einschränkungen sowie LGBTIQ-Personen. Es stellt sich daher die Frage, ob die aktuellen Informationsmaterialien genügen oder allenfalls ergänzt werden müssten.

### **3.6.2.5 Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen**

Bei den Weiterbildungsangeboten ist es wichtig, dass sie einen ganzheitlichen Ansatz gewährleisten. Es ist daher darauf zu achten, dass bei Weiterbildungsangeboten für Fachpersonen des Gesundheitsbereichs auch die Opferberatungsstellen einbezogen werden. Umgekehrt gilt dies auch für die Weiterbildungen für Fachpersonen aus dem Bereich häusliche Gewalt.

Im kommenden CAS Häusliche Gewalt 2021 wird daher neu auch der Gesundheitsbereich als Themenblock vertreten sein (Medizinische Erstversorgung / Dokumentation). Beim ärztlichen Fort-/Weiterbildungskurs im Schulgesundheitsbereich ist der Einbezug von Fachpersonen aus dem Bereich Medizin und Opferhilfe durch den Beizug der Fachstelle OKey bereits gewährleistet.

### **3.6.2.6 Fachübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung**

Generell wäre durch einen regelmässigen, institutionalisierten Fach- und Informationsaustausch von mit sexueller Gewalt befassten Behörden, Fach- und Beratungsstelle, die kontinuierliche Verbesserung der Zusammenarbeit sowie die Aufdeckung von Schwachstellen in den Arbeitsabläufen besser gewährleistet. Bisher existiert im Kanton Zürich kein entsprechendes Gremium. Ebenso gibt es keine wiederkehrenden Informations- und Vernetzungsveranstaltungen.

### **3.6.3 Empfehlungen**

Zusammenfassend lassen sich seitens der Fachebene folgende Empfehlungen formulieren:

- Es wird empfohlen, eine detaillierte Situationsanalyse zur medizinischen Erstversorgung sowie der Dokumentation und Spurensicherung von Verletzungen bei Opfern sexueller Gewalt durchzuführen. Davon ausgehend kann anschliessend möglicher Handlungsbedarf z.B. in Bezug auf Informationsmaterialien und/oder Weiterbildung eruiert werden.  
Die Gesundheitsdirektion hat bereits eine Umfrage bei allen Spitälern und Psychiatrien im Kanton Zürich sowie den Listenspitälern Akutsomatik und Psychiatrie mit ausserkantonalem Standort durchgeführt. Im Detail wird auf den Fragebogen verwiesen (Beilage 5). Die Auswertung ist noch pendent.
- Zur Gewährleistung der Qualität bei der Dokumentation von Verletzungen und der Spurensicherung wird empfohlen, die Einführung der konsiliarischen Spurensicherung und Dokumentation durch den Beizug von Spezialistinnen und Spezialisten erneut zu prüfen.
- Im Bereich der Opferberatung ist die Einführung einer Weiterleitung der Kontaktdaten des Opfers durch medizinische Fachpersonen an eine spezialisierte Beratungsstelle zwecks proaktiver Kontaktaufnahme zu prüfen (analog geltender Polizeipraxis bei der Weiterleitung der Opfermeldung nach Art. 8 Abs. 1 OHG bzw. der Schutzverfügungen nach § 15 Abs. 2 und § 16 GSG).
- Ebenfalls ist die Einführung einer Notfallnummer und Begleitmöglichkeit durch eine Fachperson für Opfer sexueller Gewalt bei der medizinischen Erstbehandlung zu prüfen.
- Darüber hinaus wird empfohlen, zu prüfen, ob Informationen und Adressen von spezialisierten Notfallspitälern für alle Opfer von sexueller (und häuslicher) Gewalt rasch und einfach zu finden sind. Idealerweise werden dazu Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Interessengemeinschaften einbezogen (z.B. Fachorganisationen aus den Bereichen Menschen mit Behinderungen oder LGBTIQ, etc.).
- Alternativ wäre im Hinblick auf eine optimale und ganzheitliche Versorgung von Opfern sexueller Gewalt inkl. Erstellung einer einwandfreien Spurensicherung und rechtsgenügenden Dokumentation von Verletzungen die Einrichtung von speziell bezeichneten Krisenzentren für Opfer von sexueller (und häuslicher) Gewalt zu prüfen.
- Ausgehend von den Ergebnissen der Bestandesaufnahme wird empfohlen, geeignete auf den Bedarf der Gesundheitsfachpersonen ausgerichtete Informationsmaterialien für den Umgang mit Opfern sexueller (oder generell häuslicher) Gewalt zu erstellen, insbesondere auch zur Dokumentation bzw. Triage an geeignete Einrichtungen. Dafür ist ein fachübergreifendes Redaktionsteam mit Vertretern/innen der betreffenden Behörden und Institutionen zu bilden.

- Zudem ist die Durchführung von regelmässigen Weiterbildungs- und Informationsveranstaltungen für Gesundheitsfachpersonen ausgehend vom Bedarf gemäss der Bestandesaufnahme zu prüfen.
- Im Weiterbildungsbereich wird für den CAS Forensic Nurse empfohlen, die Thematik „Umgang mit Opfern“ sowie die Schnittstelle zu den Opferberatungsstellen aufzunehmen und Referierende aus der Opferberatungspraxis einzubeziehen.
- Schliesslich wird für die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Vernetzung der mit der Versorgung und Dokumentation von sexueller Gewalt befassten Behörden, Fach- und Beratungsstellen des Kantons Zürich die Einführung eines fachübergreifenden Gremiums empfohlen.

### **3.7 Gewaltbetroffene Kinder: Hilfs- und Unterstützungsangebote sowie Berücksichtigung der Gewalt in Besuchs- und Sorgerechts-Entscheidungen (Art. 26, 31 und 56 Istanbul-Konvention)**

#### Art. 26 Schutz und Unterstützung für Zeuginnen und Zeugen, die Kinder sind

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass bei der Bereitstellung von Schutz- und Hilfsdiensten für Opfer die Rechte und Bedürfnisse von Kindern, die Zeuginnen und Zeugen von in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt geworden sind, gebührend berücksichtigt werden.

Nach diesem Artikel getroffene Massnahmen umfassen die altersgerechte psycho-soziale Beratung für Kinder, die Zeuginnen und Zeugen von in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt geworden sind, und berücksichtigen gebührend das Wohl des Kindes.

#### Art. 31 Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallende gewalttätige Vorfälle bei Entscheidungen über das Besuchs- und Sorgerecht betreffend Kinder berücksichtigt werden.

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die Ausübung des Besuchs- oder Sorgerechts nicht die Rechte und die Sicherheit des Opfers oder der Kinder gefährdet.

#### Art. 56 Schutzmassnahmen

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um die Rechte und Interessen der Opfer, insbesondere ihre besonderen Bedürfnisse als Zeuginnen und Zeugen, in allen Abschnitten der Ermittlungen und Gerichtsverfahren zu schützen, .....

Für Kinder, die Opfer oder Zeuginnen beziehungsweise Zeugen von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt geworden sind, werden gegebenenfalls besondere Schutzmassnahmen unter Berücksichtigung des Wohles des Kindes getroffen.

Kinder sind von häuslicher Gewalt immer betroffen. Nicht nur die direkte Misshandlung, sondern auch das Miterleben von Gewalt in Elternbeziehungen und deren Auswirkungen bei

den Betroffenen (Verletzungen, Verzweiflung etc.) belastet die kindliche Entwicklung. Kinder fühlen sich angesichts der miterlebten Gewalt auf Elternebene häufig hilflos und ausgeliefert. Sie erleben grosse Angst, mitunter Todesangst und fühlen sich dafür verantwortlich, die Gewalt zu stoppen oder zu verhindern.

Die Erarbeitung eines einheitlichen Praxis-Leitfadens zur Berücksichtigung von Gewalt in Sorgerechts- und Besuchsrechtsentscheiden wird bereits auf interkantonaler Ebene von der SKHG angegangen. In der Projektgruppe „Kinder im Herzen der Gewalt“ wird aktuell der Anpassungsbedarf für die Adaption des Frankfurter Leitfadens „Umgang nach häuslicher Gewalt?“ auf Schweizer Verhältnisse überprüft und Massnahmen zu dessen Implementierung erarbeitet.

Auf Ebene der Kantone wird daher von der SKHG empfohlen, einerseits eine Bestandesaufnahme zu Hilf- und Unterstützungsangeboten für gewaltbetroffene Kinder zu erstellen und andererseits gute Beispiele von Entscheiden über Besuchs- und Sorgerechtsregelungen nach Vorfällen von häuslicher Gewalt zusammenzutragen. Aufgrund der Komplexität sowie der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den einzelnen Angeboten hat sich eine solche Bestandesaufnahme für eine erste Situationsanalyse im Kanton Zürich durch die AG KIK als nicht praktikabel erwiesen. Auch die vom EBG im Hinblick auf die Staatenberichterstattung zur Istanbul-Konvention (GREVIO) für dieses Jahr geplante Auftragserteilung an eine Forschungsinstitution zur Erhebung einer gesamtschweizerischen Übersicht musste wegen der gleichen Problematik vorerst verworfen werden.

Die AG KIK hat daher beschlossen, den Fokus lediglich auf speziell auf die Bedürfnisse von gewaltbetroffenen Kindern und Jugendlichen ausgerichtete Hilfs- und Unterstützungsangebote sowie direkt zugängliche Schutzinstitutionen zu richten. Zudem wurde untersucht, inwieweit die Berücksichtigung von (häuslicher) Gewalt unter dem Aspekt der Kindeswohlgefährdung bei Besuchs- und Sorgerechtsentscheiden im Kanton Zürich gewährleistet ist und welche Möglichkeiten zum Schutz der Kinder in zivilrechtlichen Verfahren bestehen bzw. angewendet werden können. Nicht berücksichtigt wurden hingegen die besonderen Schutzrechte von minderjährigen Opfern im Strafverfahren. Diesbezüglich wird auf die Strafprozessordnung<sup>38</sup> sowie die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren<sup>39</sup> verwiesen.

### **3.7.1 Bestandesaufnahme**

Die Bestandesanalyse erfolgte unter Einbezug der kantonalen Kinderschuttkommission, welche sich aus Vertreterinnen und Vertretern der mit Kinderschutzbefangen befassten Behörden, Institutionen, Fach- und Beratungsstellen zusammensetzt (vgl. Ziffer 3.1.1.4).

Die IST leitet zudem eine fachübergreifende Arbeitsgruppe, die sich mit der Thematik des Kinderschutzes in Fällen häuslicher Gewalt befasst. Ziel ist es unter anderem, good practice Beispiele für zeitnahe Kindeswohlklärungen im Kontext häuslicher Gewalt auf ihre Anwendbarkeit im Kanton Zürich zu überprüfen und die Zusammenarbeit der mit Entscheiden über die Belange von gewaltbetroffenen Kindern befassten Behörden, Fach- und Beratungsstellen zu optimieren. Die Arbeiten sind noch pendent. Spruchreife Projektvorschläge liegen noch nicht vor.

---

<sup>38</sup> Strafprozessordnung ([SR 312.0](#))

<sup>39</sup> [WOSTA vom 14. April 2020](#)

### **3.7.1.1 Hilfs- und Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Kinder und Jugendliche**

Im Kanton Zürich sind diverse allgemeine und spezifische Beratungs- und Unterstützungsangebote für Kinder und Jugendliche vorhanden. Zu denken ist beispielsweise an soziale, psychologische oder schulische Angebote. In diesen Beratungssettings kann häusliche Gewalt durchaus zur Sprache kommen und den Kindern auch eine erste allgemeine Unterstützung angeboten werden. Anschliessend folgt jedoch meist - wie auch von der Fachebene empfohlen - die Vernetzung mit bzw. Weiterleitung an eine auf (häusliche) Gewalt spezialisierten Fach- oder Beratungsstelle oder die Unterbringung in einer Schutzinstitution.

#### **3.7.1.1.1 Opferberatung**

Im Kanton Zürich gibt es insgesamt acht anerkannte Opferberatungsstellen. Davon sind fünf auf die Beratung von Kindern und Jugendlichen spezialisiert, namentlich die Beratungsstelle kokon, die Fachstelle OKey, die Beratungsstelle und Kinderschutzgruppe des Kinderspitals, die Opferberatung Zürich sowie die Beratungsstelle Castagna. Letztere ist jedoch auf die sexuelle Ausbeutung in Kindheit und Jugend ausgerichtet. Alle Beratungsstellen sind für minderjährige Betroffene direkt zugänglich und bieten ihnen kostenlose und vertrauliche Beratung an.

Die Beratungsstelle kokon und die Fachstelle OKey führen nebst den allgemeinen Opferhilfeleistungen auch sogenannte zeitnahe Kinderansprachen durch. Dabei handelt es sich um ein Angebot für Kinder und Jugendliche, die Gewalt zwischen den Eltern bzw. einem Elternteil und dessen Partner/in miterleben müssen. Ziel ist es, ihnen möglichst früh nach einem Ereignis von häuslicher Gewalt - mit oder ohne Polizeieinsatz – Unterstützung anzubieten. In einer eigenen Beratung wird ihnen Raum geboten, um mit einer Fachperson über die miterlebte Gewalt, ihre Sorgen und Ängste sprechen zu können. Gemeinsam wird geprüft, was sie belastet und was ihnen hilft. Sofern nötig, unterstützt die Fachperson auch beim Finden von geeigneten weiterführenden Hilfsangeboten. Die zeitnahe Kinderansprache wurde 2016 ins reguläre Opferhilfeangebot aufgenommen.

Wird bei häuslicher Gewalt eine Schutzverfügung nach GSG erlassen (Wegweisung, Kontakt- und Rayonverbot), so übermittelt die Polizei diese sowohl an eine Beratungsstelle für Opfer als auch an eine für Tatpersonen (§ 15 Abs. 2 GSG). Die Beratungsstellen kontaktieren umgehend nach Erhalt bzw. innerhalb von 3-4 Arbeitstagen das Opfer bzw. die Tatperson und bieten kostenfreie Beratungsleistungen an (§16 Abs. 2 GSG). Dieser proaktive Beratungsansatz gilt sowohl bei erwachsenen als auch minderjährigen Opfern. Anders verhält es sich mit der Zuweisung von indirekt betroffenen Minderjährigen in die zeitnahe Kinderansprache. Diese setzt für die direkte Übermittlung der Kontaktdaten durch die Polizei die Zustimmung von mindestens einem Elternteil voraus. Die Schutzverfügung wird dabei nicht weitergeleitet (vgl. Ziffer 3.7.2.1).

#### **3.7.1.1.2 Schutzinstitutionen / Kriseninstitutionen**

Im Kanton Zürich gibt es drei Schutzinstitutionen, in denen Minderjährige direkt Unterschlupf in Krisensituationen wie beispielsweise bei häuslicher Gewalt finden, namentlich das Mädchenhaus Zürich, das Schlupfhuus Zürich und die Krisenwohngruppe Winterthur.

Daneben gibt es weitere stationäre Krisenangebote<sup>40</sup>, die eine Aufnahme im Rahmen einer sofortigen Notfallplatzierung von Minderjährigen durch andere Fachstellen<sup>41</sup> gewährleisten. Diese Institutionen sind vor allem auch für die Polizei wichtige Anlaufstellen. Zu denken ist dabei an Fälle gemäss § 29 Abs. 2 Polizeigesetz, wo aus Gründen der Kindswohlfährdung ein Kind nicht mehr den Eltern oder der obhutsberechtigten Person übergeben werden kann und auch keine Zuführung an die KESB möglich ist, namentlich ausserhalb der Öffnungszeiten. Die IST hat daher für den internen Gebrauch der Polizeistellen eine verlinkte Angebotsübersicht in Absprache mit den Notplatzierungsinstitutionen des Kantons Zürich erstellt.

### **3.7.1.2 Berücksichtigung von Gewalt bei Besuchs- und Sorgerechtsentscheiden**

Zum Thema elterliche Sorge, Besuchsrecht und häusliche Gewalt wurde von Prof. Dr. Andrea Bächler bereits 2015 ein juristisches Gutachten im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann erstellt. Dieses setzt sich mit der Zuteilung der elterlichen Sorge und den zivilrechtlichen Aspekten der Ausgestaltung der elterlichen Kontakte zu Kindern bei Trennung nach häuslicher Gewalt auseinander. Die Ausführungen beziehen sich auf Bundesrecht und sind nach wie vor aktuell. Im Detail wird darauf verwiesen.

Nachfolgend werden daher lediglich einige relevante Aspekte der Rechtspraxis beleuchtet, die auf kantonaler Ebene einen Handlungsspielraum ermöglichen.

#### **3.7.1.2.1 Zuständigkeiten**

Bei Besuchs- und Sorgerechtsentscheiden oder generell bei Anordnungen von Kinderschuttmassnahmen ist eine Zweiteilung der sachlichen Zuständigkeit gegeben.

Bei unverheirateten Eltern liegt die Entscheidkompetenz bei der Regelung von Kinderbelangen sowie der Anordnung von Kinderschuttmassnahmen grundsätzlich bei der örtlich zuständigen KESB. Ist hingegen ein Eheschutz- oder Scheidungsverfahren hängig, so liegt die Zuständigkeit auch für Kinderschuttmassnahmen beim Gericht (Art. 315a ZGB). Ausnahmsweise gilt dies auch bei unverheirateten Eltern, wenn eine Vaterschafts- oder Unterhaltsklage eingereicht wird. Die KESB bleibt jedoch gemäss Absatz 3 befugt, ein bereits vorgängig eingeleitetes Kinderschutzverfahren fortzuführen oder sofort notwendige Kinderschuttmassnahme anzuordnen, wenn das Gericht diese nicht rechtzeitig treffen kann.

Wie oft von dieser Ausnahme im Kanton Zürich Gebrauch gemacht wird, kann mangels statistischer Erhebung nicht beurteilt werden. Rückmeldungen aus der Fachebene, insbesondere der Opferberatungspraxis, lassen jedoch vermuten, dass diese Möglichkeit im Kanton Zürich eher zurückhaltend zur Anwendung kommt. Generell kann hingegen gesagt werden, dass die Handhabung der Verschiebung der Zuständigkeit je nach Behörde unterschiedlich behandelt wird. Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass es im Kanton Zürich 13 unabhängige KESB und 12 Bezirksgerichte gibt.

---

<sup>40</sup> [Verzeichnis der anerkannten Kinder- und Jugendheime im Kanton ZH](#)

<sup>41</sup> In zivilrechtlichen Verfahren erfolgt die Platzierung gegen den Willen der Eltern grundsätzlich durch die KESB, häufig unter Mitwirkung der Kinder- und Jugendhilfezentren (kjz) bzw. der Sozialen Dienste der Stadt Zürich (SoD).

### 3.7.1.2.2 Rechte des Kindes

Die Grundrechte des Kindes sind in der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK)<sup>42</sup> verankert. Für den Umgang der Justiz mit Kindern<sup>43</sup> hat der Europarat zudem Leitlinien<sup>44</sup> erlassen. Diese beinhalten vor allem das Recht des Kindes auf Information, Vertretung, Partizipation und Schutz. Im Detail kann darauf verwiesen werden.

Der Kanton Zürich hat Mitte Mai 2020 zuhanden der SODK und des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) über die Umsetzung der Kinderrechte im Kanton Zürich zuhanden der Staatenberichtserstattung an den UNO-Ausschuss erstattet. Auch wenn in den vergangenen Jahren der Umsetzung der Kinderrechte mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde, besteht immer noch Handlungsbedarf. Im Zusammenhang mit Gewalt gegen Kinder sind unter anderem Beteiligungsrechte und Schutzrechte sehr wichtig.

#### - Beteiligungsrechte

Der Kanton Zürich wurde 2018 vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) eingeladen an der Studie „Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 KRK in der Schweiz“ teilzunehmen. Die Studienergebnisse sollen am 23. Oktober 2020 an der Fachtagung zu den Kinderrechten vorgestellt und mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Kantonen, die an der Studie teilgenommen haben, vertieft diskutiert werden<sup>45</sup>.

Auch die Kindesschutzkommission des Kantons Zürich diskutiert anlässlich von Vernehmlassungen und Stellungnahmen oder der Staatenberichterstattung über die Umsetzung der Kinderrechte im Kanton Zürich. In den vergangenen Jahren wurde in Sachen Beteiligungsrechte bereits Einiges erreicht und auch gesetzlich verankert (z.B. in familienrechtlichen Verfahren oder beim Errichten von Kindesschutzmassnahmen). Allerdings ist die Umsetzung der Beteiligungsrechte nach wie vor eher punktuell. Damit der Einbezug von Kindern und Jugendlichen in alle Angelegenheiten, die sie betreffen systematisch erfolgt und zur Selbstverständlichkeit wird, muss weiterhin in die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen (z.B. Soziale Arbeit, Polizei), Entscheidungsträgerinnen bzw. Entscheidungsträger (z.B. Gerichte, KESB) investiert werden. Der Einsatz von Kindesverfahrensvertretungen sollte ebenfalls systematischer geprüft werden, wenn Kinder in Verfahren involviert sind.

#### - Schutzrechte

Nach Artikel 19 KRK hat jedes Kind das Recht auf Schutz vor jeder Form von Gewalt. Der UNO-Ausschuss für Kinderrechte hat eine allgemeine Bemerkung<sup>46</sup> verfasst. Gewalt wird dabei sehr umfassend definiert. In der Schweiz findet ein gänzlich Verbot von Gewalt in der Erziehung nach wie vor nicht genügend Unterstützung. Dies wird vom UNO-Ausschuss regelmässig gerügt. Immerhin gibt es im Kanton Zürich eine Reihe von privaten oder kantonalen [Elternbildungsangeboten](#) zur Stärkung einer positiven Elternschaft basierend auf der gewaltfreien Erziehung. Ein entsprechendes Verbot im Zivilrecht würde diese Bestrebungen ergänzen.

<sup>42</sup> KRK ([SR 0.107](#), in Kraft seit 26. März 1997)

<sup>43</sup> Child-friendly Justice

<sup>44</sup> vgl. <https://www.kinderanwaltschaft.ch/page/die-child-friendly-justice-guidelines#Richtlinien>

<sup>45</sup> vgl. [https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/kinderpolitik/artikel/fachtagung\\_art\\_12\\_krk.html](https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/kinderpolitik/artikel/fachtagung_art_12_krk.html)

<sup>46</sup> allgemeine Bemerkung Nr.13, nicht offizielle [deutsche Übersetzung](#)

Diese Ergebnisse spiegeln sich mehrheitlich auch in der Opferberatungspraxis. So wurde in jüngster Zeit festgestellt, dass bei einzelnen komplexen und hochstrittigen Fällen Kinderanwältinnen und Kinderanwälte von den KESB oder Gerichten bestellt worden sind. Dies habe sich wiederum sehr positiv auf die Regelung der Kinderbelange ausgewirkt, insbesondere auch hinsichtlich temporärer Besuchsregelungen für die Dauer des Verfahrens. Von einem Trend Richtung standardisierter Einsetzung einer Kindesvertretung kann hingegen nicht gesprochen werden.

Die Direktion der Justiz und des Innern (DJI) hat sich ebenfalls eine kindergerechte Zürcher Justiz als Entwicklungsziel für die Legislaturperiode 2019-2023 gesetzt<sup>47</sup>. Aktuell befindet sich ein Projekt zur Umsetzung bzw. Gewährleistung der Kinderrechte in allen Rechtsverfahren, die in die Zuständigkeit der DJI fallen, in der Initialisierungsphase. Nachdem die DJI als Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz fungiert, gehören dazu auch die Verfahren der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

### **3.7.1.2.3 Massnahmen**

Bei allen Entscheiden mit Bezug auf Kinder ist das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen.

In Fällen von häuslicher Gewalt oder auch schon bei hochstrittigen Elternbeziehungen (Dauerkonflikt) kann dies bei Sorgerechtsentscheiden dazu führen, dass zum Schutz des Kindes vom Grundsatz der gemeinsamen elterlichen Sorge abgewichen und diese einem Elternteil zugesprochen werden muss.

Die Regelung des persönlichen Verkehrs ist ebenfalls so zu gestalten, dass das Kindeswohl bestmöglichewahrt ist. Ist dieses gefährdet, so kann der persönliche Verkehr einerseits durch die Anordnung von besonderen Modalitäten eingeschränkt oder sogar ganz aufgehoben werden. Bei der Ausgestaltung der Besuchsrechtsmodalitäten steht den Behörden im Rahmen von Kindesschutzmassnahmen und Weisungen eine grosse Palette an Möglichkeiten offen (Art. 273 / Art. 307 ZGB). Zu denken ist beispielsweise an folgende Möglichkeiten und Besuchsrechtshilfen:

- Anordnung einer begleiteten Übergabe des Kindes oder eines begleiteten Besuchskontakts (z.B. im Rahmen von [begleiteten Besuchstreffs](#), etc.).
- Anordnung einer Besuchsbeistandschaft
- Anordnung einer sozialpädagogischen Familienbegleitung
- Anordnung eines Besuchsrechts- oder Elternbildungskurses (z.B. „[Eltern bleiben](#)“, „[KiB Kinder im Blick](#)“, etc.)
- Anordnung eines Lernprogramms oder einer Gewaltberatung/-therapie (vgl. Ziffer 3.3.1.2.2)
- Anordnung einer Mediation, Paar- oder Familienberatung/-therapie, wobei bei häuslicher Gewalt besondere Voraussetzungen erfüllt sein müssen (Zustimmung des Opfers, psychische Verfassung, begleitende bzw. idealerweise vorgängig stattgefundene Gewaltberatung bei der Tatperson, etc.).

Das Amt für Jugend- und Berufsberatung hat ein Fachdossier zum Thema hochstrittige Besuchsrechtskonflikte erstellt: Aktuell wird an einer Angebotslandkarte zu Besuchsrechtshilfen im Kanton Zürich gearbeitet, welche voraussichtlich ab Herbst 2020 zur Verfügung stehen

<sup>47</sup> Vgl. [Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2020-2023](#), Ziele JI 1.6 und 1.6a

wird. Diese soll aufzeigen, welche Angebote es neben Beistandschaften und begleiteten Besuchstreffs für Eltern in Trennung und Scheidung gibt. Unter anderem soll auch ein Praxisprojekt zur angeordneten Beratung vorgestellt werden. Zudem wird beabsichtigt, die Kinder- und Jugendhilfezentren, KESB und Bezirksgerichte in regionalen Workshops in diese neuen Hilfsmittel einzuführen.

### **3.7.2 Fazit**

#### **3.7.2.1 Hilfs- und Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Kinder und Jugendliche**

Im Kanton Zürich sind die gemäss Istanbul-Konvention geforderten Hilfs- und Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene und von häuslicher Gewalt der Eltern mitbetroffene Kinder und Jugendliche grundsätzlich vorhanden.

Optimierungspotential ist im Bereich der zeitnahen Kinderansprache vorhanden. So soll dieses Beratungsangebot möglichst niederschwellig zugänglich sein. Sind Minderjährige urteilsfähig, können sie selbstständig entscheiden, ob sie das Angebot in Anspruch nehmen wollen. In Anlehnung an die Rechtspraxis zum Strafantragsrecht und der Urteilsfähigkeit von Minderjährigen kann davon in der Regel ab einem Alter von 12 – 14 Jahren ausgegangen werden. Eine explizite Zustimmung von mindestens einem Elternteil wäre in diesen Fällen für eine Weiterleitung der Kontaktdaten an die Beratungsstellen für zeitnahe Kinderansprache nicht mehr nötig. Von der Fachebene wird daher empfohlen, generell vom vorgängigen Zustimmungserfordernis eines Elternteils abzusehen. Darüber hinaus sollte das GSG dahingehend angepasst werden, dass die Schutzverfügung von der Polizei nicht nur an eine Beratungsstelle für die gefährdenden als auch gefährdete Person weitergeleitet wird, sondern immer auch an eine Beratungsstelle für die zeitnahe Kinderansprache, wenn Kinder im Haushalt der Beteiligten leben. Dadurch sind die Eltern davon befreit, noch während des Polizeieinsatzes eine Entscheidung treffen zu müssen. Zudem erhalten die Beratungsstellen für die zeitnahe Kinderansprache durch die Zustellung der Schutzverfügung die für die Beratung notwendigen Informationen.

Hinsichtlich des Bedarfs an direktzugänglichen Schutzplätzen wird auf die Empfehlungen unter Ziffer 3.5.3 verwiesen.

#### **3.7.2.2 Berücksichtigung von Gewalt bei Besuchs- und Sorgerechtsentscheiden**

Im Bereich der Berücksichtigung von Gewalt bzw. Gewährleistung der Sicherheit bei Sorge- und Besuchsrechtsentscheiden sind die gesetzgeberischen Massnahmen zwar vorhanden. Inwieweit diese jedoch in der Praxis auch konkret angewendet bzw. umgesetzt werden, kann hingegen nicht abschliessend beurteilt werden. Aufschluss könnte lediglich eine detaillierte Analyse der betreffenden KESB- und Gerichtsverfahren geben. Aufgrund der Rückmeldungen seitens der Fachebene, insbesondere der Kinderschuttkommission sowie der spezialisierten Opferberatungsstellen für Kinder und Jugendliche, lässt sich aber bereits zum heutigen Zeitpunkt ein grundsätzlicher Handlungsbedarf aufgrund der für diesen Bereich bestehenden Vorgaben der Istanbul-Konvention feststellen.

##### **3.7.2.2.1 Berücksichtigung Kinderrechte in allen Verfahren**

Nachdem bereits von der DJI die Überprüfung der Umsetzung der Kinderrechte in Rechtsverfahren von ihr unterstellten Behörden als Ziel definiert wurde, wird dringend empfohlen, dass auch die Gerichtsbehörden ihre Verfahren entsprechend überprüfen. Damit kann verhindert

werden, dass Unterschiede in der Handhabung der Kinderrechte zwischen den Verfahren vor den KESB und denjenigen an den Bezirksgerichten entstehen.

Idealerweise sollten verbindliche Leitlinien erlassen werden, wodurch rascher bei allen Bezirksgerichten im Kanton Zürich auf eine konsequente Berücksichtigung der Kinderrechte und Vereinheitlichung in der Handhabung hingewirkt werden kann.

Wichtig dabei ist, dass bei Vorliegen von häuslicher Gewalt die Einsetzung einer Kinderanwältin oder eines Kinderanwalts nicht nur standardmässig geprüft wie es bei den KESB vorgesehen ist<sup>48</sup>, sondern auch vermehrt angeordnet wird. Muss doch in diesen Fällen grundsätzlich von einer Kollision zwischen den Interessen der Eltern und denen des Kindes ausgegangen werden.

#### **3.7.2.2.2 Zeitnahe Regelung von Besuchsmodalitäten und Anordnung von Weisungen**

Eine lange Verfahrensdauer bei der Regelung der Kinderbelange in Fällen von häuslicher Gewalt birgt nicht nur zusätzliches Eskalationspotential, sondern stellt auch für das Kind eine grosse Belastung dar. Kommt der persönliche Verkehr des gewaltausübenden Elternteils mit dem Kind grundsätzlich in Frage, ist daher möglichst rasch eine vorübergehende Besuchsregelung zu erlassen. Den Bedürfnissen und dem Schutz des Kindes, aber auch des gewaltbetroffenen Elternteils müssen im Rahmen von besonderen Besuchsmodalitäten entsprechend Rechnung getragen werden. Ideal wäre es, wenn dabei auf gut erreichbare, professionell eingerichtete und finanzierte Besuchstreffe zurückgegriffen werden könnte, die auch kurzfristige Besuche oder Kindesübergaben organisieren und gegebenenfalls betreuen könnten.

Zur Senkung des Gefahrenpotentials beim gefährdenden Elternteil ist zudem die Anordnung eines Lernprogramms, einer Gewaltberatung oder einer anderen risikosenkenden Massnahme zu empfehlen (vgl. Ziffer 3.3). Aufgrund von Rückmeldungen aus der Opferberatungspraxis wird von der Vielzahl an Möglichkeiten aktuell noch zu wenig Gebrauch gemacht. Im Hinblick auf eine Förderung der Anordnung solcher Weisungen stellt sich auch die Frage, ob allenfalls für gewaltausübende Eltern ein eigenes Lernprogramm entwickelt werden müsste.

Hochstrittige Elternbeziehungen haben ebenfalls negative Auswirkungen auf das Kindeswohl. Damit Eltern lernen einen vernünftigen Umgang miteinander zu pflegen und die Interessen des Kindes wieder ins Zentrum zu setzen, wird auch hier die konsequente Anordnung der spezifischen Beratungsangebote für Eltern oder anderen konfliktbereinigenden Massnahmen empfohlen (vgl. Ziffer 3.7.1.3).

Aus präventiver Sicht erscheint es zudem angezeigt, Angebote zur Förderung einer gewaltfreien Erziehung aktiv zu unterstützen, damit Gewalt in der Familie gar nicht erst zum Thema wird. Zu denken ist beispielsweise an das Angebot [„Starke Eltern – Starke Kinder®“](#) der Stiftung Kinderschutz Schweiz.

#### **3.7.2.2.3 Aus- und Fortbildung von Fachpersonen**

Die KESB sind interdisziplinär zusammengesetzt, so dass die notwendigen Fachkenntnisse zur Beurteilung von Kindeswohlgefährdungen und zum Umgang mit Kindern jederzeit behördenintern gewährleistet sind. Auch bei der Polizei gibt es für die Bearbeitung von Sexual- und Kinderschutzelikten ausgebildete Fachspezialisten/innen. Bei den Bezirksgerichten hingegen

---

<sup>48</sup> vgl. dazu die aufsichtsrechtliche [Weisung Kindesvertretung und superprovisorische Massnahmen](#) vom 19.02.2016 sowie das [Kreisschreiben Abklärung und Kindesvertretung](#) vom 10. März 2011

liegt es im Ermessen der jeweiligen RichterIn bzw. des Richters, sich im Bereich Kindeswohlgefährdung und Kindsanhörung weiterzubilden. Spezielle Anforderungen bzw. verpflichtende Fortbildungskurse oder Fachpersonen für die Befragung von Kindern gibt es hingegen bei Gerichten bislang nicht.

#### **3.7.2.2.4 Fachübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung**

Erfahrungsgemäss ist für eine kontinuierliche Verbesserung der Zusammenarbeit sowie die Aufdeckung von Schwachstellen in den Arbeitsabläufen der regelmässige institutionalisierte Fach- und Informationsaustausch auf operativer Ebene sinnvoll. Wichtig dabei ist, dass nicht nur die Zusammenarbeit der Praxisfelder im Verwaltungsbereich im Vordergrund steht, sondern auch die Optimierung von strukturellen Prozessabläufen zwischen Behörden und den relevanten Zivilgesellschaften (z.B. Beratungsstellen, Schutzinstitutionen) berücksichtigt wird. In Anlehnung an das bereits bestehende [Netzwerk Interfall](#) stellt sich daher die Frage, ob dieses entsprechend ausgebaut bzw. um die Zivilgesellschaften ergänzt werden könnte<sup>49</sup> oder ob ein eigenes Gremium geschaffen werden müsste. Als good practice Beispiel kann auf die langjährige Tätigkeit der IST-Arbeitsgruppe Monitoring im Bereich häuslicher Gewalt verwiesen werden.

### **3.7.3 Empfehlungen**

Zusammenfassend können für den Umgang mit gewaltbetroffenen Kindern folgende Optimierungs- und Umsetzungsempfehlungen abgegeben werden.

- Es wird empfohlen, eine Anpassung von § 15 Abs. 1 GSG zu prüfen, damit Schutzverfügungen von der Polizei nicht nur an die KESB sondern auch an eine Beratungsstelle für zeitnahe Kinderansprache zwecks proaktiver Kontaktaufnahme weitergeleitet werden können, wenn Kinder im Haushalt der gefährdenden oder gefährdeten Person leben.
- Zudem wird empfohlen, Fachpersonen und insbesondere die Polizei auf das Selbstbestimmungsrecht von Minderjährigen entsprechend ihrer Urteilsfähigkeit zu sensibilisieren, so dass in diesen Fällen die Zuweisung in die zeitnahe Kinderansprache auch ohne Zustimmung der Eltern erfolgt.
- In Anlehnung an das Projekt Child-friendly Justice der DJI wird angeregt, dass auch die Gerichte ihre Verfahren diesbezüglich analysieren und entsprechende interne Massnahmen bzw. verbindliche Empfehlungen zur Gewährleistung der Kinderrechte in Gerichtsverfahren erarbeiten.
- Generell wird empfohlen, eine vertiefte Situationsanalyse in Auftrag zu geben, um zu prüfen inwieweit Gewalt in Sorge- und Besuchsrechtsentscheiden bei den KESB als auch bei den Gerichten im Kanton Zürich berücksichtigt wird sowie mit welchen Massnahmen und in welchem Zeitraum dem Kindeswohl Rechnung getragen werden.
- Ferner wird empfohlen, in Zusammenarbeit mit den Gerichten und KESB zu eruieren, wie bei Fällen von häuslicher Gewalt Zuweisungen in Angebote für Tatpersonen sowie in Beratungsangebote aus dem Bereich der Besuchsrechtshilfen gefördert werden können.

---

<sup>49</sup> Vgl. [Interfall Charta](#)

- Zudem ist zu prüfen, ob mit den im Kanton Zürich zur Verfügung stehenden Angeboten für begleitete Übergaben von Kindern oder begleitete Besuchskontakte der Bedarf abgedeckt werden kann. Im Falle einer Unterversorgung sind entsprechende Massnahmen zur raschen Angebotsaufstockung und Finanzierung von professionell begleiteten, gut erreichbaren, niederschweligen und schnell zugänglichen Besuchstreffen zu erarbeiten.
- Aus präventiver Sicht ist zu prüfen, inwieweit bestehende Programme zur Förderung einer gewaltfreien Erziehung aktiv gefördert und möglichst vielen Eltern zugänglich gemacht werden können.
- Generell wird empfohlen, zu prüfen, ob Fachpersonen, die mit Kindern arbeiten oder über Kinderbelange entscheiden, über eine entsprechende Fortbildung verfügen sollten. Entsprechende Aus- und Fortbildungen sind zu fördern. Alternativ wird der standardmässige Beizug von bereits ausgebildeten Fachspezialisten/innen empfohlen.
- Schliesslich wird für die Verbesserung der Zusammenarbeit und im Hinblick auf eine Praxisvereinheitlichung die Einführungen von regelmässigen Informations-/ Fachaus-tauschveranstaltungen empfohlen, insbesondere auch mit Ausrichtung auf juristische Fachpersonen und Entscheidungsträger/innen unter Einbezug der NGO.

### **3.8 Strafverfolgung, Schutz- und Sicherheitsmassnahmen, Bedrohungsmanagement und Prävention (Art. 49 bis 58 Istanbul-Konvention)**

#### **Art. 49 Allgemeine Verpflichtungen**

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass Ermittlungen und Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt ohne ungerechtfertigte Verzögerung durchgeführt werden, wobei die Rechte des Opfers in allen Abschnitten des Strafverfahrens zu berücksichtigen sind.

....

#### **Art. 50 Soforthilfe, Prävention und Schutz**

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die zuständigen Strafverfolgungsbehörden sofort und angemessen auf alle in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt reagieren, indem sie den Opfern umgehend geeigneten Schutz bieten.

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass sich die zuständigen Strafverfolgungsbehörden sofort und angemessen an der Prävention von und am Schutz vor allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt beteiligen, einschliesslich des Einsatzes vorbeugender operativer Massnahmen und der Erhebung von Beweisen.

#### Art. 51 Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass eine Analyse der Gefahr für Leib und Leben und der Schwere der Situation sowie der Gefahr von wiederholter Gewalt von allen einschlägigen Behörden vorgenommen wird, um die Gefahr unter Kontrolle zu bringen und erforderlichenfalls für koordinierte Sicherheit und Unterstützung zu sorgen.

Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um sicherzustellen, dass bei der in Absatz 1 genannten Analyse in allen Abschnitten der Ermittlungen und der Anwendung von Schutzmassnahmen gebührend berücksichtigt wird, ob der Täter beziehungsweise die Täterin einer in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Gewalttat Feuerwaffen besitzt oder Zugang zu ihnen hat.

Ein Grossteil der geforderten Massnahmen wird bereits durch Bundesgesetze umgesetzt (z.B. StPO, StGB, ZBG, OHG). Diesbezüglich wird auf die Botschaft zur Genehmigung der Istanbul-Konvention verwiesen.

Im Fokus standen daher vorwiegend die auf kantonaler Ebene bestehenden Gesetzesbestimmungen, Weisungen und weiterführenden Massnahmen bezüglich Strafverfolgung, Schutz- und Sicherheitsmassnahmen sowie Prävention gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt.

### **3.8.1 Bestandesaufnahme**

Die Bestandesaufnahme erfolgte unter Einbezug der Kantonspolizei und Oberstaatsanwaltschaft bzw. der Projektleitung des Schwerpunktes „Gewalt gegen Frauen“ entsprechend der Auftragserteilung (vgl. dazu Ziffer 1.1).

#### **3.8.1.1 Strafverfahren**

Als einer der wenigen Kantone in der Schweiz verfügt der Kanton Zürich über verbindliche Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren ([WOSTA](#)). Darin enthalten sind unter anderem Vorgaben zur Umsetzung der Opferschutzrechte (Ziffer 10.4.2) sowie zum Umgang mit Gewaltdelikten und häuslicher Gewalt (Ziffer 12.8.1.2). Letztere wurden im Zusammenhang mit dem neuen Art. 55a StGB angepasst und ebenfalls per 1. Juli 2020 in Kraft gesetzt.

Als eine wesentliche Neuerung kann beispielsweise die zwingend vorgesehene Anordnung des Lernprogramms „PoG“ im Rahmen von Ersatzmassnahmen und Weisungen bei Gefahr erneuter Delinquenz im Bereich häuslicher Gewalt, einschlägiger Vorgeschichte (früherer polizeilich registrierter Fall von häuslicher Gewalt) oder Vorstrafen wegen Delikten gegen die physische, psychische oder sexuelle Integrität aufgeführt werden. Die Anordnung des Lernprogramms ist überdies auch als Auflage bei Sistierungen vorgesehen. Die Sistierung als auch die Einstellung des Verfahrens nach Art. 55a StGB soll neu nur noch dann möglich sein, wenn sich die Situation des Opfers stabilisiert oder verbessert hat. Aus Opfersicht dürfen zudem keine hohen Anforderungen an die Gewährung einer unentgeltlichen Rechtsbeistandschaft gestellt werden. Neu ist auch die Akteneinsicht von anerkannten Opferberatungsstellen entsprechend dem Informationsanspruch des Opfers in der WOSTA festgehalten, um nur einige Punkte zu nennen.

Im Kanton Zürich besteht eine Spezialabteilung mit Staatsanwälte/-innen, welche ausschliesslich Strafverfahren im Zusammenhang mit Gewaltdelikten führen. Dazu gehören neben Sexualdelikten ausdrücklich auch qualifizierte Fälle von Häuslicher Gewalt.

Im Juni 2020 wurden sämtliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Rahmen einer „Roadshow“ hinsichtlich der Umsetzung des neuen Art. 55a StGB geschult. Zudem fand im Jahr 2019 in Kooperation mit der Kantonalen Opferhilfestelle die Pflichtweiterbildung "Umgang mit traumatisierten Opfern" statt. Ab 2021 werden darüber hinaus sämtliche Auditoren, Assistenzstaatsanwälte/-innen und Jungstaatsanwälte/-innen der Zürcher Staatsanwaltschaften im Rahmen einer obligatorischen Basisausbildung im Modul "Häusliche Gewalt" während eines halben Tages speziell ausgebildet.

Eine besondere Bedeutung kommt schliesslich auch der Schnittstelle zwischen Staatsanwaltschaft und Opferberatungsstellen zu. Zur Optimierung dieser Zusammenarbeit wurde im Rahmen des regierungsrätlichen Schwerpunktes „Gewalt gegen Frauen“ ein eigenes Teilprojekt unter Einbezug einer interdisziplinären Arbeitsgruppe gebildet.

### **3.8.1.2 Schutz- und Sicherheitsmassnahmen**

#### **3.8.1.2.1 Massnahmen nach Gewaltschutzgesetz**

Mit dem GSG steht ein effizientes und wirksames Mittel zum Schutz von Opfern vor häuslicher Gewalt zur Verfügung. Der Anwendungsbereich des GSG wurde per 1. Juli 2020 auf alle Opfer von Stalking erweitert. Neu können Schutzmassnahmen (Wegweisung, Kontakt- und Rayonverbot sowie der polizeiliche Gewahrsam) nicht nur bei Beziehungs- bzw. Trennungstalking, sondern auch bei Fremdstalking angeordnet werden.

Die Umsetzung des GSG hat sich über die Jahre an der Polizeifront etabliert. Der Schutz von gewaltbetroffenen Personen konnte damit massgeblich verbessert werden.

#### **3.8.1.2.2 Strafprozessuale Massnahmen**

2018 wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe bestehend aus Angehörigen der Gerichte, der Oberstaatsanwaltschaft, des Amtes für Justizvollzug sowie der Kantonspolizei der [Zürcher Leitfaden „Ersatzmassnahmen“](#) erarbeitet. Dieser enthält nebst den für die Umsetzung relevanten Informationen auch eine Auflistung von geeigneten Ersatzmassnahmen. Er dient insbesondere auch dazu, die Verankerung des Bedrohungsmanagements in der gesamten Kette der Strafverfolgung weiter zu stärken und das gemeinsame Fallverständnis zu fördern. Zur Überwachung von Ersatzmassnahmen kann das Gericht den Einsatz von technischen Geräten anordnen. Namentlich wird das Electronic Monitoring im Kanton Zürich auch in Fällen von häuslicher Gewalt eingesetzt. Im Detail wird auf den Leitfaden verwiesen.

#### **3.8.1.2.3 Strafrechtliche Schutzmassnahmen**

Mit dem am 1. Januar 2015 in Kraft getretenen [Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot](#) können unter bestimmten Voraussetzungen Schutzmassnahmen auch gestützt auf das Strafgesetzbuch, das Militärstrafgesetz und das Jugendstrafgesetz angeordnet werden. Gerade bei Verurteilungen wegen (häuslicher) Gewalt oder Stalking ist

insbesondere die Anordnung eines Kontakt- oder Rayonverbots nach Art. 67b StGB ein wirksames Mittel, um Opfer längerfristig zu schützen<sup>50</sup>.

In den letzten Jahren wurde im Kanton Zürich von dieser Möglichkeit vermehrt Gebrauch gemacht. Inwieweit dies jedoch systematisch und flächendeckend erfolgt, kann mangels Statistiken nicht geprüft werden.

#### **3.8.1.2.4 Electronic Monitoring**

Nebst dem strafprozessualen Einsatz des Electronic Monitoring, findet dieses Hilfsmittel neu auch auf zivilrechtlicher Grundlage Anwendung. Der Anordnung von zivilrechtlichen Schutzmassnahmen bei Persönlichkeitsverletzungen nach Art. 28b ZGB kam im Kanton Zürich bislang wenig Bedeutung zu. Ab 1. Januar 2022 werden jedoch die Bestimmungen zum sogenannten „Electronic Monitoring“ (EM) in Kraft treten (Art. 28c ZGB). Danach kann das Gericht auf Antrag der gefährdeten Person, die Überwachung der Schutzmassnahmen mittels Verwendung elektronischer Vorrichtungen anordnen.

Mit der Umsetzung von EM als Kontrollinstrument und den damit verbundenen gesetzlichen Anpassungen ist im Kanton Zürich unter der Leitung der DJI bereits eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe befasst.

#### **3.8.1.3 Bedrohungsmanagement**

Im Kanton Zürich wurde im Verlauf der letzten Jahre ein umfassendes Kantonales Bedrohungsmanagement ([KBM](#))<sup>51</sup> aufgebaut und auf Anfang 2015 eingeführt. Im Gegensatz zu einigen anderen Kantonen ist das KBM im Kanton Zürich nicht nur auf Fälle von Häuslicher Gewalt<sup>52</sup> oder Stalking ausgerichtet, sondern befasst sich mit allen Gefährdungssituationen (Drohungen, Amok, Radikalisierung und Extremismus, etc.).<sup>53</sup> Dies schliesst auch sämtliche unter die Istanbul-Konvention fallenden geschlechtsspezifischen Formen von Gewalt mit ein.

Im Netzwerk sind alle relevanten Behörden, Institutionen, Fach- und Beratungsstellen des Kantons Zürich durch eine jeweilige Ansprechperson vertreten. Insgesamt werden mittlerweile rund 570 Ansprechpersonen gezählt. Die Koordination und fortlaufende Aus-/Weiterbildung dieser Ansprechpersonen (KBM-Netzwerk) obliegt der Präventionsabteilung der Kantonspolizei Zürich.

Nebst jährlichen Informationsveranstaltungen führt die Kantonspolizei Zürich in Kooperation mit der Oberstaatsanwaltschaft, der Psychiatrischen Universitätsklinik sowie dem Kriminologischen Institut der Universität Zürich jährlich eine Fachtagung Bedrohungsmanagement durch. Im Zusammenhang mit den regierungsrätlich festgelegten Schwerpunkten sowie der Istanbul-Konvention sind thematisch die Fachtagungen „Häusliche Gewalt“ (2017) und „Gewalt gegen Frauen“ (2019) zu erwähnen.

---

<sup>50</sup> Das Kontakt- oder Rayonverbot nach Art. 67b StGB kann für die Dauer von bis zu 5 Jahren gerichtlich angeordnet werden mit der Möglichkeit um Verlängerung auf Antrag der Vollzugsbehörde um jeweils höchstens 5 Jahre.

<sup>51</sup> Vgl. dazu [RRB/659/2012](#) und [RRB 1081/2015](#)

<sup>52</sup> Mehr als die Hälfte der Fälle bezieht sich auf häusliche Gewalt.

<sup>53</sup> Vgl. dazu den Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Feri 13.3441 vom 13.06.2013: [Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt](#) sowie den Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Feri 14.4204 vom 11. Dezember 2014: [Stalking bekämpfen Übersicht zu Massnahmen in der Schweiz und im Ausland](#).

### 3.8.1.3.1 Polizeiliche Fachstellen

Kernstück des KBM bilden die polizeilichen Fachstellen. Diese sind - ergänzend zu den örtlichen Polizeistellen - Anlaufstellen bei möglichen Bedrohungslagen und Gefährdungssituationen. Sie gewährleisten die Fallbearbeitung anhand von vertieften Risikoanalysen und gezieltem Fallmanagement. In der Regel erfolgt dies unter Anwendung des Risikoeinschätzungsinstrument „Octagon“<sup>54</sup>, was die harmonisierte Fallbearbeitung unter den polizeilichen Fachstellen gewährleistet.

Besonders zu erwähnen ist auch das systematische Monitoring zur Früherkennung von Gewaltpotential. Dabei werden durch den Dienst Gewaltschutz der Kantonspolizei die Polizeiinterventionen an der Front im Kontext häuslicher Gewalt oder auch bei Personen mit psychisch auffälligem Verhalten täglich überprüft. Ziel ist, bereits bei niederschweligen oder wiederholt auftretenden Ereignissen ein allfälliges Risikopotential möglichst frühzeitig zu erfassen und diesem mit geeigneten polizeipräventiven Massnahmen rechtzeitig entgegenzuwirken, also bevor es überhaupt zu Gewaltvorfällen kommt. Die in den letzten Jahren neu entwickelte polizeiliche Gefährderansprache hat sich dabei als wirksames und zielführendes Mittel erwiesen.

In Fällen von häuslicher Gewalt, bei welchen GSG-Schutzmassnahmen angeordnet worden sind, wird durch die polizeilichen Fachstellen das Risikoeinschätzungsinstrument ODARA<sup>55</sup> systematisch eingesetzt, sofern die Voraussetzungen dazu in den jeweiligen Fallkonstellationen erfüllt sind. Das Ergebnis dient als Puzzle-Teil in der Gesamtbeurteilung des Risikos unter Einbezug aller relevanten Aspekte. Bei eröffneter Strafuntersuchung wird die zuständige Staatsanwaltschaft mit den ODARA-Unterlagen zuhanden der Untersuchungsakten bedient. Bei Bedarf kann die Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA) zur weiteren Risikoabklärung sowie für Interventionsempfehlungen beigezogen werden.

Im Rahmen der Nachsorge wurde Ende 2019 als weitere Verbesserung des Opferschutzes die systematische Situationserfassung bei den gefährdeten Personen nach Ablauf der GSG-Schutzmassnahmen eingeführt. Zuständig ist die im Dienst Gewaltschutz angesiedelte Fachstelle Häusliche Gewalt. Sie nimmt mit den Opfern Kontakt auf und prüft die Gefahrenlage. Bei Bedarf leitet sie erneute Schutzmassnahmen nach GSG oder andere Massnahmen zur Verhinderung von Rückfällen ein und stellt die Vernetzung zur Opferberatung sicher, sofern diese noch nicht erfolgt war.

In Anbetracht der steigenden Fallzahlen wurden die polizeilichen Fachstellen in den letzten Jahren kontinuierlich aufgestockt. Insbesondere bei der Kantonspolizei wurde der Dienst Gewaltschutz als auch die Fachstelle Häusliche Gewalt personell ausgebaut.

### 3.8.1.3.2 Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management

Die Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management ([FFA](#)), die der psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) unterstellt ist, konnte 2016 nach einer zweijährigen Pilotphase in den Regelbetrieb überführt werden.<sup>56</sup> Die FFA unterstützt die Polizei und Staatsanwaltschaft

---

<sup>54</sup> Octagon ist ein achtdimensionales Fallbeurteilungs- und Risikoeinschätzungsinstrument, welches primär im Bedrohungsmanagement eingesetzt wird. Vgl. dazu [www.octagon-intervention.ch](http://www.octagon-intervention.ch).

<sup>55</sup> ODARA ist das am besten validierte Risikobeurteilungsinstrument bei Intimpartnergewalt. Vgl. dazu [Gerth, J., Rossegger, A., Urbaniok, F., Endrass, J. \(2014\). Das Ontario Domestic Assault Risk Assessment \(ODARA\): Validität und autorisierte deutsche Übersetzung eines Screening-Instruments für Risikobeurteilungen bei Intimpartnergewalt publiziert in Fortschritte der Neurologie - Psychiatrie; 82 \(2014\), 11. - S. 616-626.](#)

<sup>56</sup> vgl. dazu [RRB 1005/2015](#)



#### **3.8.1.4 Präventionsmassnahmen**

In den letzten Jahren wurden von der Kantonspolizei in Kooperation mit der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt diverse Präventionsmassnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie zur Verbesserung des Schutzes von gefährdeten Personen lanciert und Informationsmaterialien geschaffen. Zu nennen sind beispielsweise die Plakat-Kampagne „Stopp Häusliche Gewalt“ im Jahr 2017 sowie die ergänzenden Flyer in acht verschiedenen Sprachen. Mit einer Vielzahl von Medienmitteilungen - vor allem auch via Social Media - und etlichen Radio-Interviews und TV-Auftritten wurden Botschaften zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verbreitet.

Ferner ist die im Rahmen eines separaten Teilprojekts zur Umsetzung des regierungsrätlichen Schwerpunktes "Gewalt gegen Frauen" von der Kantonspolizei Zürich und der Oberstaatsanwaltschaft - in Kooperation mit der KOH - lancierte und aktuell laufende Kampagne „Stopp Gewalt gegen Frauen!“ zu nennen (vgl. dazu bereits Ziffer 3.4.1.2.3).

#### **3.8.2 Fazit**

In den letzten Jahren wurde im Kanton Zürich viel unternommen, um häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen konsequent zu bekämpfen. Dazu wurden auf verschiedenen Ebenen diverse Massnahmen und Instrumente entwickelt sowie verbindliche Weisungen und Leitfäden erlassen. Zusammenfassend sind damit die Anforderungen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention erfüllt.

Im Hinblick auf einen Ausbau der bestehenden Massnahmen sind aktuell diverse Projekte bereits in die Wege geleitet. Dennoch bieten einzelne Bereiche Raum für Optimierungsempfehlungen.

##### **3.8.2.1 Präventionskampagnen**

Die aktuelle Präventionskampagne „Stopp Gewalt gegen Frauen“ befasst mit der Thematik häuslicher Gewalt und Stalking. Unter Berücksichtigung der verschiedenen in der Istanbul-Konvention aufgeführten Gewaltformen wäre bei einer Fortsetzung der Kampagne begrüssenswert, wenn andere Gewaltformen wie beispielsweise geschlechtsspezifische Gewalt im öffentlichen Raum und andere Opfergruppen berücksichtigt würden.

##### **3.8.2.2 Aus- und Fortbildung**

Die in Kooperation mit der Kantonalen Opferhilfestelle und der Staatsanwaltschaft im Jahr 2019 durchgeführte Pflichtweiterbildung "Umgang mit traumatisierten Opfern" war ein grosser Erfolg. Seitens der Fachebene und insbesondere der Opferberatungspraxis wäre die Fortführung solcher Veranstaltungen begrüssenswert. Ideal wäre natürlich, wenn diese auch den Richterinnen und Richtern der Straf- und Zwangsmassnahmengerichte zugänglich gemacht würden bzw. deren Teilnahme sogar gefördert werden könnte.

### 3.8.3 Empfehlungen

Zusammenfassend ergeben sich folgende Optimierungsempfehlungen.

- Es wird empfohlen, den kontinuierlichen Verbesserungs-Prozess (KVP) in der Bewältigung von Ereignissen und bei Fallbearbeitungen (Fallanalysen, Fachaustausch, Qualitätssicherung) fortzuführen.
- Bei einer Fortsetzung der Kampagne „Stopp Gewalt gegen Frauen“ wird empfohlen, auch die anderen Gewaltformen der Istanbul-Konvention (z.B. geschlechtsspezifische Gewalt im öffentlichen Raum, etc.) sowie die Bedürfnisse aller Opfergruppen zu berücksichtigen.
- Ferner wird empfohlen, Weiterbildungsveranstaltungen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zum Umgang mit Opfern weiter zu fördern und auch den Richterinnen und Richtern der Straf- und Zwangsmassnahmengerichte zugänglich zu machen.

## 4 Zusammenfassung

Unter Berücksichtigung der Botschaft zur Istanbul-Konvention kann festgehalten werden, dass der Kanton Zürich die im Zusammenhang mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention geforderten kantonalen Massnahmen in vielen Bereichen bereits sehr gut und nur in wenigen im Rahmen der Mindestanforderungen erfüllt. Wesentliche Lücken lassen sich hingegen vor allem in den Bereichen der Unterstützung von Opfern sexueller Gewalt sowie der Berücksichtigung von Gewalt in Besuchs- und Sorgerechtsentscheiden vermuten.

Übergeordnet kann festgehalten werden, dass sich in allen Bereichen Optimierungspotential hinsichtlich der Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich findet. Ein besonderes Augenmerk muss dabei der Primärprävention, der Aus- und Fortbildung von Fachpersonen sowie der interdisziplinären und –institutionellen Vernetzung und Koordination in den einzelnen Themenbereichen geschenkt werden. Ganzheitlicher Opferschutz vor Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt kann nur gemeinsam angegangen werden. Kooperation ist der Schlüssel.

## 5 Beilagen

1.	Projektinitialisierungsauftrag vom 22.07.2019
2.	Zusammenstellung Unterrichtshilfen
3.	Zusammenstellung Aus- und Weiterbildung PHZH
4.	Empfehlungen der KKJPD und SODK zu Covid-19: Opferhilfe und Opferschutz gewährleisten vom 02.04.2020
5.	Umfrage Gesundheitsdirektion zur medizinischen Erstversorgung von Opfern sexueller und häuslicher Gewalt vom 15.01.2020

## 6 Abkürzungsverzeichnis

IST	Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt
AG KIK	Arbeitsgruppe Koordination Istanbul-Konvention
RRB	Regierungsratsbeschluss
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
GSG	Gewaltschutzgesetz
KOH	Kantonale Opferhilfestelle
NGO	Non Governmental Organisation = Nichtregierungsorganisationen
KSA	Kantonales Sozialamt
GD	Gesundheitsdirektion
KAPO	Kantonspolizei Zürich
OSTA	Oberstaatsanwaltschaft Zürich
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren
SODK	Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SKHG	Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt
KSK	Kindesschutzkommission
VKSK	Verordnung über die Kindesschutzkommission
KGJ	Koordinationsgruppe Jugendgewalt
AJB	Amt für Jugend- und Berufsberatung
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence = Expertengremium zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt
PHZH	Pädagogische Hochschule Zürich
ZHAW	Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften
BVD	Bewährungs- und Vollzugsdienste
JuWe	Justizvollzug und Wiedereingliederung
PoG	Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
WOSTA	Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfern von Straftaten (Opferhilfegesetz)

FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
UZH	Universität Zürich
USZ	Universitätsspital Zürich
IRM	Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich
FOR	Forensisches Institut Zürich
SGGG	Schweizerischen Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
SKMR	Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SoD	Soziale Dienste der Stadt Zürich
UNO	United Nations Organisation = Organisation der Vereinten Nationen
DJI	Direktion der Justiz und des Innern
KBM	Kantonales Bedrohungsmanagement
FFA	Fachstelle Forensic Assessment & Fallmanagement
EM	Electronic Monitoring