



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2023

---

## **Fachtagung Bedrohungsmanagement – Umsetzung Istanbul-Konvention – Tagungsband 2022**

Edited by: Schwarzenegger, Christian ; Brunner, Reinhard

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-612>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-253307>

Edited Scientific Work



The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0) License.

Originally published at:

Fachtagung Bedrohungsmanagement – Umsetzung Istanbul-Konvention – Tagungsband 2022. Edited by: Schwarzenegger, Christian; Brunner, Reinhard (2023). Zürich: EIZ Publishing.

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-612>



# EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Assoziiertes Institut der Universität Zürich & Kooperationspartner der ETH Zürich  
RECHT BERATUNG WEITERBILDUNG

Herausgeber:

Christian Schwarzenegger, Reinhard Brunner

## Fachtagung Bedrohungsmanagement – Umsetzung Istanbul-Konvention

Tagungsband 2022





# EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Assoziiertes Institut der Universität Zürich & Kooperationspartner der ETH Zürich  
RECHT BERATUNG WEITERBILDUNG

---

Herausgeber:

Christian Schwarzenegger/Reinhard Brunner

## Fachtagung Bedrohungsmanagement – Umsetzung Istanbul-Konvention

Tagungsband 2022

EIZ  Publishing

---



Fachtagung Bedrohungsmanagement - Umsetzung Istanbul-Konvention Copyright © by Christian Schwarzenegger und Reinhard Brunner is licensed under a [Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/), except where otherwise noted.

© 2023 - CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

**Herausgeber:** Christian Schwarzenegger, Reinhard Brunner - Europa Institut an der Universität Zürich

**Verlag:** EIZ Publishing ([eizpublishing.ch](https://eizpublishing.ch))

**Produktion, Satz & Vertrieb:** [buchundnetz.com](https://buchundnetz.com)

**ISBN:**

978-3-03805-612-6 (Print - Softcover)

978-3-03805-613-3 (PDF)

978-3-03805-614-0 (ePub)

**DOI:** <https://doi.org/10.36862/eiz-612>

**Version:** 1.00 - 20230914

Das Werk ist als gedrucktes Buch und als Open-Access-Publikation in verschiedenen digitalen Formaten verfügbar: <https://eizpublishing.ch/publikationen/fachtagung-bedrohungsmanagement-umsetzung-istanbul-konvention/>.

# Vorwort

Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt sind nicht tolerierbar. Der Regierungsrat des Kantons Zürich legte deshalb „Gewalt gegen Frauen“ als einen Schwerpunkt für die Legislaturperiode 2019 – 2022 fest (RRB 184/2019). Die Umsetzung der geforderten Massnahmen im Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt – die sogenannte Istanbul-Konvention – bildet wesentlicher Bestandteil der Zielsetzungen. In einem separaten Beschluss hat der Regierungsrat die prioritär umzusetzenden Massnahmen für den Kanton Zürich konkret bezeichnet. Die übergeordnete Koordination der direktionsübergreifenden Vorhaben obliegt der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST), welche innerhalb der Präventionsabteilung bei der Kantonspolizei Zürich angesiedelt ist (RRB 338/2021).

Die „Fachtagung Bedrohungsmanagement – Umsetzung der Istanbul-Konvention“ vom 3. November 2022 sollte einen Überblick zum aktuellen Stand der Umsetzungen und Stossrichtungen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt geben sowie der Vernetzung unter den Fachpersonen dienen.

Die Beiträge der Referentinnen und Referenten bilden den vorliegenden Sammelband.

Lic. iur. Regina Carstensen und lic. phil. Rahel Ott, Co-Fachverantwortliche der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt bei der Kantonspolizei Zürich, beleuchten in ihrem Beitrag die direktionsübergreifende Organisation und Zusammenarbeit bei den (Teil)Projekten zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich.

MLaw Nicole Fernandez, Rechtsanwältin, Fachverantwortliche Sexualdelikte der Kantonspolizei Bern, erläutert die Funktion des „Berner Modells bei sexueller Gewalt“ als professionelles Hilfsangebot für Frauen und Kinder, welches die schwierige Situation des Opfers sexueller Gewalt respektiert und erneute Traumatisierung zu verhindern sucht.

Hptm Gérald Pfeifer, Chef der Ermittlungsabteilung Gewaltkriminalität der Kantonspolizei Zürich, gibt Einblicke in die Fallbearbeitung bei Sexualdelikten im Kanton Zürich. Er beschreibt die Aufgabenteilung von Grund- und Spezialversorgung und erläutert wesentliche Aspekte der Beweisführung, Schutzrechte und interdisziplinären Zusammenarbeit.

Joder Regli, Dipl. Sozialarbeiter FH, Bereichsleiter Fachsupport & Lernprogramme, Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich (JuWe), Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) des Kantons Zürich, stellt das „Zürcher Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt PoG<sup>®</sup>“ als wirksame und kostengünstige Intervention gegen Häusliche Gewalt vor.

Major Reinhard Brunner, Chef Präventionsabteilung der Kantonspolizei Zürich, und lic. iur. Claudia Wiederkehr, Leitende Staatsanwältin der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis, Kanton Zürich, erläutern als Co-Projektleitung den Stand der Arbeiten zur Umsetzung des regierungsrätlichen Schwerpunktes „Gewalt gegen Frauen“ und gewähren einen Ausblick in künftige Vorhaben und Entwicklungen.

Für das gute Gelingen der Tagung und der Veröffentlichung dieses Bandes möchten wir Tiziana Rigamonti für die professionelle Organisation und Durchführung der Veranstaltung sowie Sue Osterwalder, Petra Bitterli und Luca Lehman für die Unterstützung bei der Fertigstellung dieses Tagungsbandes herzlich danken.

Zürich, im August 2023

Christian Schwarzenegger/Reinhard Brunner

# Inhaltsübersicht

## Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich 9

REGINA CARSTENSEN, Rechtsanwältin, Co-Fachverantwortliche,  
Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt, Kantonspolizei Zürich  
RAHEL OTT, Co-Fachverantwortliche, Interventionsstelle gegen Häusliche  
Gewalt, Kantonspolizei Zürich

## Das Berner Modell bei sexualisierter Gewalt 29

NICOLE FERNANDEZ, Rechtsanwältin, Fachverantwortliche Sexualdelikte,  
Kantonspolizei Bern

## Schwere Sexualdelikte – Fallbearbeitung bei der Kantonspolizei Zürich 43

Hauptmann GÉRALD PFEIFER, Chef Ermittlungsabteilung  
Gewaltkriminalität, Kantonspolizei Zürich

## Zürcher Lernprogramme – Partnerschaft ohne Gewalt PoG®: Eine wirksame und kostengünstige Intervention gegen häusliche Gewalt 55

JODER REGLI, Dipl. Sozialarbeiter FH, Bereichsleiter Fachsupport &  
Lernprogramme, Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton  
Zürich (JuWe), Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) des Kantons Zürich

## Regierungsrätlicher Schwerpunkt „Gewalt gegen Frauen“ 77

CLAUDIA WIEDERKEHR, Leitende Staatsanwältin, Staatsanwaltschaft  
Limmattal/Albis, Kanton Zürich  
Major REINHARD BRUNNER, Chef Präventionsabteilung, Kantonspolizei Zürich



# Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich

Regina Carstensen/Rahel Ott

## Inhalt

I.	<a href="#">Ausgangslage</a>	10
II.	<a href="#">Schwerpunktsetzung „Gewalt gegen Frauen“ für die Strafverfolgung im Kanton Zürich</a>	10
III.	<a href="#">Umsetzungsbedarf im Kanton Zürich (RRB 338/2021)</a>	11
1.	<a href="#">Übergeordnete Koordinationsstelle (Massnahme Ziffer 3.1)</a>	11
2.	<a href="#">Aus- und Weiterbildung</a>	12
a)	<a href="#">Fachpersonen, welche mit Kindern arbeiten oder über Kinderbelange entscheiden (Massnahme Ziffer 3.5a)</a>	12
b)	<a href="#">Schulsozialarbeitende (Massnahme Ziffer 3.6b)</a>	13
c)	<a href="#">Gesundheitsfachpersonen (Massnahme Ziffer 3.7b)</a>	13
d)	<a href="#">Mitarbeitende der Strafverfolgungsbehörden / Straf- und Zwangsmassnahmengerrichte (Massnahme Ziffer 3.8b)</a>	14
3.	<a href="#">Arbeit mit gewaltausübenden Menschen (Massnahmen Ziffer 3.2a und b)</a>	14
4.	<a href="#">Zugang Opferhilfe bzw. Unterstützungsangebote (Massnahme Ziffer 3.3)</a>	17
5.	<a href="#">Schutzunterkünfte (Massnahme Ziffer 3.4)</a>	19
a)	<a href="#">Schutzunterkünfte für Erwachsene</a>	19
b)	<a href="#">Schutzunterkünfte für Minderjährige und junge Erwachsene</a>	20
6.	<a href="#">Gewaltbetroffene Kinder (Massnahmen 3.5b, 3.5c und 3.5d)</a>	21
7.	<a href="#">Bildung / Schulbereich (Massnahme Ziffer 3.6a)</a>	23
8.	<a href="#">Unterstützung Opfer sexueller und Häuslicher Gewalt (Massnahmen Ziffer 3.7a und b)</a>	24
9.	<a href="#">Strafverfolgung, Schutzmassnahmen und Prävention (Massnahme Ziffer 3.8a)</a>	26
10.	<a href="#">Erhebung statistischer Daten (Massnahme Ziffer 3.9)</a>	26
11.	<a href="#">Fazit</a>	27
	<a href="#">Literaturverzeichnis</a>	27

## I. Ausgangslage

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>1</sup> ist das erste verpflichtende juristische Instrument zum Schutz von Frauen und Mädchen gegen jede Form der Gewalt, namentlich auch Häuslicher Gewalt. Die Konvention präzisiert die Verpflichtungen des Staates Häusliche Gewalt zu bekämpfen und Opfer adäquat zu schützen. Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt darf in keiner Form toleriert werden. Die Konvention ermutigt die Vertragsstaaten explizit, das Übereinkommen auf alle Opfer Häuslicher Gewalt anzuwenden, d.h. auch auf Knaben und Männer. 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.

## II. Schwerpunktsetzung „Gewalt gegen Frauen“ für die Strafverfolgung im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich unternimmt grosse Anstrengungen um Gewalttaten zu verhindern, Opfer wirkungsvoll zu schützen und Straftaten konsequent zu ahnden. 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>2</sup> Daraus folgte die Verpflichtung, die in der Istanbul-Konvention geforderten Massnahmen auf ihren Umsetzungsbedarf hin zu überprüfen und umzusetzen.

Die Justiz- und Sicherheitsdirektion erteilten der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST) am 22. Juli 2019 den Auftrag eine Situationsanalyse vorzunehmen. Unter Einbezug einer fachstellen- und direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe wurde der Umsetzungsbedarf der Istanbul-Konvention in verschiedenen Themenbereichen, wie bspw. „Arbeit mit gewaltausübenden Menschen“ oder „gewaltbetroffene Kinder“, eruiert.

---

<sup>1</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention, SR 0.311.35).

<sup>2</sup> Regierungsratsbeschluss Nr. 184/2019, abrufbar unter: <<https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-184-2019.html>>.

Gestützt darauf wurden in einem Schlussbericht<sup>3</sup> zahlreiche Empfehlungen zur Behebung der erkannten Lücken abgegeben.

### III. Umsetzungsbedarf im Kanton Zürich (RRB 338/2021)<sup>4</sup>

Unter Beizug der fachstellen- und direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe stellt die IST in ihrem Schlussbericht fest, 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. Dennoch wurde übergeordnet festgehalten, dass sich in allen Bereichen Optimierungspotential findet.

Gestützt auf die Empfehlungen im Schlussbericht hat der Regierungsrat in seiner Sitzung vom 31. März 2021 sechzehn konkrete Massnahmen beschlossen. Die betroffenen Direktionen werden beauftragt, die Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu führen und zeitnah umzusetzen. In einer der Massnahmen wird die IST als übergeordnete Koordinationsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich bezeichnet (RRB 338/2021).

#### 1. Übergeordnete Koordinationsstelle (Massnahme Ziffer 3.1)

Die Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST) wird als übergeordnete Koordinationsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich bezeichnet und deren Sichtbarkeit verbessert.

Die Istanbul-Konvention verfolgt einen umfassenden Handlungsansatz. Die Sicherstellung einer koordinierten Umsetzung ist deshalb von zentraler Bedeutung. Auf Bundesebene wird das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) als offizielle Koordinationsstelle bezeichnet. Auf Ebene der Kantone wird die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG)<sup>5</sup> von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorin-

---

<sup>3</sup> Schlussbericht „Evaluation und Umsetzungsbedarf Istanbul-Konvention im Kanton Zürich“ vom 14. September 2020, Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST) und Mitglieder der Arbeitsgruppe Koordination Istanbul-Konvention (AG KIK), abrufbar unter: <<https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sicherheit-justiz/delikte-praevention/dokumente/gewalt-extremismus/haeusliche-gewalt/umsetzung-istanbul-konvention-massnahmen.pdf>>.

<sup>4</sup> Regierungsratsbeschluss Nr. 338/2021, abrufbar unter: <<https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-338-2021.html>>.

<sup>5</sup> Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt, abrufbar unter: <<https://csvd.ch/de/skhg/>>.

nen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit der Koordination beauftragt. Sinnvoll ist deshalb auch auf Stufe Kanton eine Gesamtkoordinationsstelle für die Umsetzung der Massnahmen zu bezeichnen. Die IST hat bereits gestützt auf den Aufgabenkatalog in §17 des Zürcher Gewaltschutzgesetzes (GSG) die Koordination der Behörden und Beratungsstellen, welche sich mit Häuslicher Gewalt und Stalking befassen, zu gewährleisten.<sup>6</sup> Gleichzeitig ist die IST aufgrund ihrer Mitgliedschaft und Vorstandstätigkeit bei der SKHG auf nationaler, kantonaler und interkantonaler Ebene mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention befasst. Für die Übernahme der Aufgaben innerhalb des Kantons wird die IST deshalb als übergeordnete Koordinationsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention bezeichnet.

## 2. Aus- und Weiterbildung

Der Kanton Zürich setzt im Massnahmenkatalog einen Schwerpunkt bei der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen. Das Bewusstsein der Fachkräfte für die verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt soll geschärft werden. Fachpersonen sollen den traumatisierenden Charakter nach Gewalterfahrung erkennen können. Auch das Wissen um Geschlechterrollen und Geschlechterstereotypen, welche Gewalt gegen Frauen begünstigen, soll vertieft werden. Geschult werden Fachpersonen aus verschiedenen Berufs- und Tätigkeitsfeldern.

### a) *Fachpersonen, welche mit Kindern arbeiten oder über Kinderbelange entscheiden (Massnahme Ziffer 3.5a)*

*Es werden Aus- und Fortbildungen zu den Themen «häusliche Gewalt», «Geschlechterrollen» und Geschlechterstereotypen» für Fachpersonen, die mit Kindern arbeiten oder über Kinderbelange entscheiden, gefördert.*

Die verheerenden Auswirkungen von Häuslicher Gewalt auf Kinder und Jugendliche sind bekannt. Nicht nur das direkte Erleben von Gewalt, auch das Miterleben von elterlicher Paargewalt belastet die kindliche Entwicklung. In Fällen von elterlicher Paargewalt ist von einer Kindswohlgefährdung auszugehen, die ein angemessenes und zeitnahes Handeln erfordert. Damit der Einbezug von Kindern und Jugendlichen in sie betreffende Angelegenheiten systematisch erfolgt, sind die Aus- und Weiterbildungen bei der Polizei, der Sozialen Arbeit, aber auch bei Entscheidungsträgerinnen und -trägern wie der KESB und den Gerichten zu intensivieren. Als konkretes Umsetzungsbeispiel

---

<sup>6</sup> Gewaltschutzgesetz des Kantons Zürich vom 19. Juni 2006 (GSG, OS 351).

ist der obligatorische Weiterbildungstag 2022 für KESB-(Ersatz-)Mitglieder zu erwähnen. Dabei standen die Wissensvermittlung durch die spezialisierten Opferberatungsstellen und das mannebüro züri sowie der interdisziplinäre Austausch im Vordergrund.

*b) Schulsozialarbeitende (Massnahme Ziffer 3.6b)*

Schulsozialarbeitenden wird in ihrer Ausbildung das notwendige Wissen zu häuslicher Gewalt, Geschlechterrollen und Geschlechterstereotypen vermittelt. Sie werden darin geschult, Anzeichen von häuslicher Gewalt bei Schülerinnen und Schülern zu erkennen, und sie werden befähigt, wie bei entsprechenden Anzeichen vorzugehen ist (Melderechte und -pflichten). Innerhalb der Schulen nehmen sie die Rolle einer Fachstelle wahr und sensibilisieren Lehrpersonen und weitere Mitarbeitende im schulischen Umfeld für die Thematik.

Lehr- und Betreuungspersonen bzw. Schulsozialarbeitende werden in ihrer Aus- und Weiterbildung zu den Themen „Gender und Gleichstellung“, „sexualisierte Gewalt“ sowie „Häusliche Gewalt“ geschult. Dies geschieht vor allem im Rahmen von Wahlmodulen. Damit diese Berufsgruppen und insbesondere die Schulsozialarbeitenden, welche in diesem Kontext eine Schlüsselstellung einnehmen, ihre wichtige präventive Rolle wahrnehmen können, sind Bildungsangebote zur Sensibilisierung und Wissensvermittlung auszubauen. Im Besonderen sollen sie geschult werden, Anzeichen von Häuslicher Gewalt zu erkennen und richtig vorgehen zu können. Dazu gehört das Wissen, den Schülerinnen und Schülern bei Verdacht oder bei Gewissheit, dass Häusliche Gewalt vorliegt, geeignete Hilfe zukommen zu lassen.

*c) Gesundheitsfachpersonen (Massnahme Ziffer 3.7b)*

Es werden auf Gesundheitsfachpersonen ausgerichtete Informationsmaterialien für den Umgang mit Opfern von sexueller und häuslicher Gewalt erarbeitet und deren Inhalt im Rahmen von regelmässigen Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen vermittelt.

Der Umgang mit Opfern von sexueller und Häuslicher Gewalt stellt für die involvierten Fachpersonen im Gesundheitsbereich eine grosse Herausforderung dar. In den Grundausbildungen wird der Thematik nur rudimentär Rechnung getragen. Fachspezifische Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen

sind deshalb umso wichtiger und müssen weiter gefördert werden (z.B. CAS Forensic Nursing<sup>7</sup>). Im Rahmen einer fach- und direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe wird die Umsetzung dieser Massnahme bearbeitet.

d) *Mitarbeitende der Strafverfolgungsbehörden / Straf- und Zwangsmassnahmengerichte (Massnahme Ziffer 3.8b)*

*Es werden Weiterbildungsveranstaltungen für Mitarbeitende der Strafverfolgungsbehörden im Umgang mit Opfern gefördert und diese auch Richterinnen und Richtern der Straf- und Zwangsmassnahmengerichte zugänglich gemacht.*

Polizei und Staatsanwaltschaften müssen für die Themen „Gewalt gegen Frauen“ und „Häusliche Gewalt“ sensibilisiert sein. Dazu gehört auch der korrekte Umgang mit Gewaltopfern. Das gilt auch für Richterinnen und Richter der Straf- und Zwangsmassnahmengerichte. In einer für das Jahr 2024 geplanten Weiterbildung für Staatsanwaltschaft und Gerichte wird vertiefteres Wissen zum Phänomen „Häusliche Gewalt“ vermittelt werden. Fragen wie: Gibt es das typische Opfer? Gibt es den typischen Gewalttäter? werden beantwortet. Mit den Antworten sollen falsche Annahmen oder typische Klischees ausgeräumt werden. Das Verständnis für die Besonderheiten bei Fällen mit Häuslicher Gewalt wird gefördert und der Umgang mit Opfern geschult. Neben der Vermittlung von Fachwissen wird gleichzeitig der interdisziplinäre Austausch gefördert.

3. **Arbeit mit gewaltausübenden Menschen**  
(Massnahmen Ziffer 3.2a und b)

*Das Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt (PoG<sup>®</sup>) wird in verschiedenen, den Bedürfnissen in der Praxis entsprechenden Fremdsprachen angeboten.*

Die Arbeit mit gewaltausübenden resp. gefährdenden Personen spielt eine zentrale Rolle bei der Erzielung eines besseren Opferschutzes. Im Kanton Zürich bestehen für alle Altersgruppen und Geschlechter grundsätzlich ausreichend Behandlungsangebote mit dem Ziel der (Rückfall-)Prävention Häus-

---

<sup>7</sup> Mehr Informationen zum Kurs „CAS Forensic Nursing“ sind abrufbar unter: <https://www.weiterbildung.uzh.ch/whp/programme/kurs/forensic-nursing>.

licher Gewalt. Je nach Bedarf stehen Beratungen<sup>8</sup>, Therapien, Elternbildungsprogramme<sup>9</sup> oder das für Häusliche Gewalt entwickelte Lernprogramm „Partnerschaft ohne Gewalt“ (PoG<sup>®</sup>)<sup>10</sup> der Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) zur Verfügung. Letzteres basiert auf kognitiv-verhaltenstherapeutischen Grundsätzen und richtet sich an Personen, welche innerhalb einer Partnerschaft Gewalt ausgeübt oder angedroht haben. Während 16 Sitzungen im Gruppensetting<sup>11</sup> und in drei Nachgesprächen (Einzelsitzungen) lernen die Teilnehmenden ihr Verhalten zu reflektieren, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen und gewaltfreie Konfliktlösungsstrategien zu entwickeln.

Das Lernprogramm „PoG<sup>®</sup>“ wurde evaluiert und dessen rückfallpräventive Wirkung belegt.<sup>12</sup> Zurzeit steht dieses jedoch nur deutschsprachigen Personen offen. Forschungsergebnisse zeigen aber, dass Personen mit Migrationshintergrund statistisch signifikant häufiger von Risikofaktoren für Häusliche Gewalt betroffen sind als Personen ohne Migrationshintergrund.<sup>13</sup> Es ist deshalb wichtig, das Lernprogramm „PoG<sup>®</sup>“ auch in verschiedenen, den Bedürfnissen in der Praxis entsprechenden Fremdsprachen anzubieten. Dazu wird aktuell ein Pilotprojekt angestrebt. Zudem bieten die BVD seit Herbst 2022 eine kostengünstige Weiterbildung<sup>14</sup> zum Lernprogramm „PoG<sup>®</sup>“ für interessierte Sozialarbeitende oder Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten an, welche dieses Programm anbieten möchten. Des Weiteren haben die BVD mit der Ent-

---

<sup>8</sup> Z.B. Gewaltberatungen beim mannebüro züri für männliche Gefährdende, abrufbar unter: <<https://www.mannebuero.ch/>>, bei den Bewährungs- und Vollzugsdiensten für weibliche Gefährdende, bei Konflikt.Gewalt, abrufbar unter: <<https://konflikt-gewalt.ch/>> oder bei der Fachberatung Häusliche Gewalt für alle Geschlechter, abrufbar unter: <<http://www.fbhg.ch/>> oder Suchtberatungen wie z.B. bei der Suchtfachstelle Zürich, abrufbar unter: <<https://www.suchtfachstelle.zuerich/>>.

<sup>9</sup> Z.B. Kurs „Kinder zwischen den Fronten“ des Amts für Jugend- und Berufsberatung, abrufbar unter: <<https://www.zh.ch/de/familie/angebote-fuer-familien-mit-kindern/kinder-und-jugendhilfezentren/veranstaltungen-kurse-kjz/kinder-zwischen-den-fronten.html>>.

<sup>10</sup> Vgl. <<https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/strafvollzug-und-strafrechtliche-massnahmen/nach-einem-urteil/lernprogramme.html#-2036394651>>.

<sup>11</sup> In spezifischen Fällen ist auch ein Einzelsetting möglich.

<sup>12</sup> Vgl. Treuthardt/Kröger.

<sup>13</sup> Vgl. z.B. Killias/Simonin/de Puy; Schröttle/Khelaifat; Schröttle/Ansorge; Condon/Lesné/Schröttle.

<sup>14</sup> Weitere Informationen zur Weiterbildung der BVD zum Lernprogramm „Partnerschaft ohne Gewalt“ sind abrufbar unter: <<https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/strafvollzug-und-strafrechtliche-massnahmen/nach-einem-urteil/lernprogramme/weiterbildung-partnerschaft-ohne-gewalt.html>>.

wicklung einer Lernprogramm-begleitenden App begonnen. Geplant ist, dass diese App in einem zweiten Schritt nicht nur auf Deutsch, sondern in mehreren Fremdsprachen funktioniert.

Die Staatsanwaltschaft kann eine beschuldigte Person via Strafbefehl dem Lernprogramm „PoG<sup>®</sup>“ oder einem anderen rückfallpräventiven Angebot zuweisen. Wenn eine geschädigte Person Desinteresse an der Weiterführung der Strafuntersuchung gemäss Art. 55a StGB erklärt, hat die Staatsanwaltschaft resp. das Gericht seit Juli 2021 die Option, die beschuldigte Person für die Zeit der Verfahrenssistierung zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt zu verpflichten (Art. 55a Abs. 2 StGB). Der Besuch eines rückfallpräventiven Angebots kann ausserdem anstelle von Haft im Rahmen einer Ersatzmassnahme angeordnet werden (Art. 237 StPO). Die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich für das Vorverfahren verlangen gar, dass die beschuldigte Person im Rahmen der Hafteinvernahme *zwingend* zu befragen sei, ob etwas gegen eine Teilnahme am Lernprogramm „Partnerschaft ohne Gewalt“ spricht.<sup>15</sup> Zudem sei „in jedem Zeitpunkt einer Haftentlassung zu prüfen, ob die beschuldigte Person im Rahmen von Ersatzmassnahmen zur Teilnahme am Lernprogramm PoG<sup>®</sup> verpflichtet werden“ könne.<sup>16</sup> Im Rahmen von KESB-Verfahren, Eheschutz-, Scheidungs- oder Trennungsverfahren steht die Möglichkeit, Zuweisungen in gewaltpräventive Angebote zu machen, ebenfalls offen. Ausgeschlossen sind jedoch das Lernprogramm „PoG<sup>®</sup>“ und die Gefährderinnen-Beratung der BVD. Als Alternative steht hier bspw. die „Interkulturelle Gewaltberatung für Männer mit Migrationshintergrund“<sup>17</sup> des mannebüros züri zur Verfügung (in den Sprachen Englisch, Spanisch, Albanisch, Arabisch, Bosnisch, Kroatisch, Serbisch, Farsi, Dari, Italienisch, Kurdisch, Portugiesisch, Tamilisch, Türkisch und Tigrinya). Zuweisungen in rückfallpräventive Angebote sind weiterhin zu fördern.

*Es wird geprüft, ob bzw. in welcher Form Zuweisungen in Gewalt- und Deeskalationsberatungsangebote im Rahmen von Migrationsverfahren vorgenommen werden können.*

Die Kantone Bern, Basel-Landschaft und Basel-Stadt sehen teilweise vor, Zuweisungen von gefährdenden Personen in Gewalt- bzw. Deeskalationsberatungsangebote auch im Rahmen von Migrationsverfahren vorzunehmen. Für den Kanton Zürich soll aufgrund der (soweit ersichtlich) positiv eingestuft

---

<sup>15</sup> Vgl. Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft zum Vorverfahren (WOSTA), 211 (zit. WOSTA 2023).

<sup>16</sup> Vgl. WOSTA 2023, 212 f.

<sup>17</sup> Weitere Informationen sind abrufbar unter: <<https://www.mannebuero.ch/de/171/interkulturelle-gewaltberatungen.html>>.

Erfahrungen geprüft werden, ob bzw. in welcher Form solche Zuweisungen ebenfalls möglich wären. Das Migrationsamt erarbeitet im August 2021 eine erste Stellungnahme zum Auftrag und zu den Problemstellungen. Die Erkenntnisse aus diesem Bericht werden im Frühjahr 2023 im Rahmen eines Runden Tisches weiterbearbeitet. Dabei steht u.a. die Fragestellung im Zentrum, wie Migrantinnen und Migranten auf freiwilliger Basis erreicht werden können.

Um die bestehenden Angebote im Bereich der Gewaltprävention und -deeskalation bekannter zu machen, erarbeitet die Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt eine Übersichtsliste. Diese Liste soll zuweisende Behörden dabei unterstützen, die individuell passende Unterstützung für die gewaltausübende Person zu wählen (vgl. [Massnahme 3.5c](#)).

#### 4. Zugang Opferhilfe bzw. Unterstützungsangebote (Massnahme Ziffer 3,3)

Es wird geprüft, ob der Zugang zur Opferhilfe bzw. zu den Unterstützungsangeboten für alle gleichermassen gewährleistet ist (z. B. auch für Menschen mit Behinderungen oder mit Migrationshintergrund sowie für LGBTIQ-Personen), und es wird allfälliges Verbesserungspotenzial ermittelt.

Die Kantone haben gemäss Art. 9 Abs. 1 des Opferhilfegesetzes (OHG, SR 312.5) dafür zu sorgen, dass genügend fachlich selbstständige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen. Dabei ist den besonderen Bedürfnissen verschiedener Opferkategorien Rechnung zu tragen. Zurzeit nehmen im Kanton Zürich acht anerkannte Opferberatungsstellen den Beratungsauftrag gestützt auf das Opferhilfegesetz wahr.<sup>18</sup> Sie sind grösstenteils auf bestimmte Opferkategorien oder Delikte spezialisiert und werden über einen Leistungsauftrag des Kantons finanziert. Der Kanton Zürich setzt alles daran, genügend Beratungs- und Unterstützungsangebote für Gewaltbetroffene zur Verfügung zu stellen und den Zugang zu diesen zu erleichtern. In den letzten Jahren ist die Nachfrage bei den Opferberatungsstellen markant gestiegen. Der Kanton Zürich hat infolgedessen das Budget der Opferberatungsstellen von 6 Mio. Franken auf 7,5 Mio. Franken erhöht (vgl. RRB Nr. 184/2019).

---

<sup>18</sup> Beratungsleistungen Opferberatungsstellen Kanton Zürich: <<https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/opferhilfe/opferberatung.html>>.

Die Evaluation des ursprünglich durch die Beratungsstelle BIF für Frauen gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft initiierten Pilotprojekts zum Angebot einer Online-Beratung zeigt einen deutlichen Bedarf für ein solches Angebot auf.<sup>19</sup> Diese wurde deshalb in die Regelstrukturen überführt und wird vom Lotteriefonds des Kantons Zürich mitfinanziert.

Um den Zugang zur Opferhilfe für Betroffene, Angehörige und Drittpersonen zu erleichtern, wurde am 6. Juli 2020 im Rahmen der Kampagne „Stopp Gewalt gegen Frauen“ die Website [www.stopp-gewalt-gegen-frauen.ch](http://www.stopp-gewalt-gegen-frauen.ch) lanciert. Auf dieser sind alle relevanten Adressen zu den Hilfsangeboten im Bereich Häusliche Gewalt und Stalking des Kantons Zürich sowie weitere Informationen zu finden. Mit dieser Kampagne und weiteren Sensibilisierungsmassnahmen soll die Bekanntheit des Angebots der Beratungs- und Fachstellen weiter erhöht und der Zugang für Betroffene möglichst niederschwellig gestaltet werden ([vgl. auch Massnahme 3.8a](#)).

Art. 4 der Istanbul-Konvention fordert die Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen, insbesondere derjenigen zum Schutz der Opferrechte,

„ohne Diskriminierung insbesondere wegen 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 sicherzustellen“.

Ob der Zugang zur Opferhilfe bzw. den Unterstützungsangeboten für alle gleichermassen gewährleistet ist, kann die AG KIK in ihrem Bericht nicht abschliessend beurteilen. Sie empfiehlt deshalb vertieft zu analysieren, wo Verbesserungspotential besteht. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf Menschen der LGBTIQ-Community, auf Personen mit Migrationshintergrund oder besonderen Bedürfnissen aufgrund von Einschränkungen oder Behinderungen zu legen. Eine derartige Prüfung erweist sich als sinnvoll und wird in Auftrag gegeben.

Im Januar 2021 erteilt Regierungsrätin Jacqueline Fehr den Auftrag zur Ausarbeitung einer Strategie für die Opferhilfe des Kantons Zürich. Vorliegende Massnahme 3.3 wird in diesem Rahmen umgesetzt. Die Strategie soll einen verbindlichen Orientierungsrahmen für die Weiterentwicklung des kantonalen Opferhilfesystems bilden. Nach der Konzeptphase im Frühjahr 2022 werden

---

<sup>19</sup> Vgl. Gloor/Meier.

Teilprojekte der Strategie definiert. Das entworfene Strategiepapier wird im September 2022 dem Lenkungsausschuss vorgestellt und von diesem mit wenigen Anpassungen gutgeheissen. Die Umsetzung der Teilprojekte ist Gegenstand der aktuellen Zusammenarbeit der Vertreterinnen und Vertreter der Kantonalen Opferhilfestelle und der NGOs.

## 5. Schutzunterkünfte (Massnahme Ziffer 3.4)

*Es wird geprüft, wie die gegenwärtig ausreichende Zahl an Schutzplätzen für Frauen längerfristig gesichert werden kann und ob für Minderjährige und junge Erwachsene (18- bis 20-Jährige) sowie für Männer (und deren Kinder) genügend direkt zugängliche Schutzplätze zur Verfügung stehen.*

### *a) Schutzunterkünfte für Erwachsene*

Im Schlussbericht der AG KIK wird festgehalten, dass im Kanton Zürich gemäss Einschätzung der Fachleute in den drei Frauenhäusern Zürich Violetta, Winterthur und Zürcher Oberland genügend Schutzplätze für Frauen zur Verfügung stehen. Mittlerweile zeichnet sich ein etwas anderes Bild: Seit Herbst 2020, ungefähr ein halbes Jahr nach Ausbruch der Corona-Pandemie, sind die Frauenhäuser schweizweit stark ausgelastet oder voll belegt. Wie die Vergangenheit zeigt, kann die Auslastung in den Schutzeinrichtungen jedoch erheblich schwanken. Dadurch bestehen grosse finanzielle Risiken für die gemeinnützigen Trägerschaften, weshalb der Finanzierung der Schutzinstitutionen besondere Beachtung zu schenken ist. Der Kanton Zürich erhöht deshalb per 1. Januar 2020 seinen an die drei Frauenhäuser jährlich ausbezahlten Sockelbeitrag von bisher 500'000 Franken auf 1,2 Millionen Franken. Kurz darauf stellt die Corona-Pandemie die Frauenhäuser vor besondere Herausforderungen. Um die 2021 entstandenen pandemiebezogenen Mehrkosten auszugleichen, unterstützt die Sicherheitsdirektion die Frauenhäuser im Jahr 2022 mit insgesamt zusätzlich 300'000 Franken.

Die Zeit im Frauenhaus ist für traumatisierte Frauen und Kinder häufig zu kurz, viele von ihnen sind auch danach auf professionelle Unterstützung, Beratung und Begleitung angewiesen. Diese stationäre Nachbetreuung verhindert eine Überforderung der Betroffenen und in vielen Fällen auch ihre Rückkehr in die Wohnung des gewalttätigen Partners. Zusammen mit den Gemeinden und den Frauenhäusern klären das Kantonale Sozialamt und die Kantonale Opferhilfestelle im Frühling 2022 eine Stärkung der Übergangs- oder Anschlusslösungen nach Frauenhausaufenthalten ab. Ab 2023 schliesslich gewährt die

Sicherheitsdirektion den Frauenhäusern für die Bereitstellung solchen Wohnraums für betroffene Frauen und Kinder jährliche Beiträge von rund 300'000 Franken.

Seit Februar 2022 betreibt der Verein Zwüschehalt nebst Bern und Luzern auch in Zürich eine Schutzeinrichtung für Männer und deren Kinder. Ausserdem können Väter Kind-Eltern-Angebote in Anspruch nehmen. Diese richten sich in der Regel nicht ausschliesslich an Mütter mit Kindern, sondern explizit an Eltern mit den Kindern, womit Väter inbegriffen sind.

*b) Schutzunterkünfte für Minderjährige und junge Erwachsene*

In der Praxis zeigen sich Engpässe bei den für junge Erwachsene (18- bis 20-Jährige) geeigneten Schutzeinrichtungen, so beurteilt dies bereits die AG KIK in ihrem Schlussbericht. Auch die Anzahl der direkt zugänglichen Schutzplätze im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe seien eher knapp bemessen. Durch die Neueröffnung der Krisenwohngruppe Winterthur im Jahr 2020 stehen im Kanton Zürich nebst dem Mädchenhaus Zürich und dem Schlupfhuus Zürich drei auf minderjährige Opfer spezialisierte Schutzeinrichtungen zur Verfügung. Weiter wird 2020 die Notschlafstelle Nemo bewilligt und einige Kinder- und Jugendheime im Kanton bieten einzelne Notfallplätze an. Diese Einrichtungen sind jedoch nicht auf durch Häusliche Gewalt betroffene Minderjährige ausgerichtet.

Im Frühbereich wird aktuell der Ausbau von Schutzplätzen angestrebt, um damit einhergehende Notfallplatzierungen zur Verfügung stellen zu können. Grundsätzlich geht der Kanton zurzeit davon aus, dass genügend Schutzplätze für Minderjährige zur Verfügung stehen. Gleichzeitig besteht aber die Problematik der Anschlusslösungen nach Notfallplatzierungen. Anstatt eine schnelle und tragfähige Lösung zu finden, müssen Jugendliche öfters länger als vorgesehen in Kriseneinrichtungen bleiben, obschon deren Leistung nicht darauf ausgerichtet ist. Dies stellt die Kinder und Jugendlichen vermehrt vor Herausforderungen. Mit ein Grund scheint die hohe psychische Belastung der Kinder und Jugendlichen zu sein, welche von vielen Kinder- und Jugendheimen nur bedingt getragen und begleitet werden kann. Eine Arbeitsgruppe bearbeitet infolgedessen seit Dezember 2022 die Frage nach Anschlusslösungen an Notfallplatzierungen und eruiert, ob es noch weitere Notfallplätze im Kanton braucht oder ob mehr auf die Entlastung der weiteren Kinder- und Jugendheime hingearbeitet werden soll. Eine zweite Fachgruppe bearbeitet ab 2023 die Frage nach Zusammenarbeitsmodellen zwischen Heimpflege und psychiatrischen Leistungen, welche zu höherer Tragfähigkeit der und besse-

rem Wissenstransfer in die Heimpflege führen soll. Überdies beschäftigt der Fachkräftemangel zurzeit enorm. Es gilt die bestehenden Angebote aufrechtzuerhalten, bevor neue Angebote aufgebaut werden können.

## 6. Gewaltbetroffene Kinder (Massnahmen 3,5b, 3,5c und 3,5d)

*§ 15 Abs. 1 GSG wird dahingehend angepasst, dass die Polizei Schutzverfügungen immer auch an eine Beratungsstelle für die zeitnahe Kinderansprache weiterleitet, sofern Kinder im Haushalt der Beteiligten leben.*

Kinder und Jugendliche sind von Häuslicher Gewalt immer besonders betroffen. Sowohl das Erdulden von direkten Misshandlungen als auch das Miterleben von Gewalt in der Beziehung der Eltern stellt eine grosse Belastung für die kindliche Entwicklung dar. Wird bei Fällen von Häuslicher Gewalt eine Schutzverfügung nach GSG angeordnet, übermittelt die Polizei die Schutzverfügung proaktiv an eine Beratungsstelle für gefährdete Personen als auch für gefährdende Personen (§ 15 Abs. 2 GSG). Proaktiv heisst, dass die Beratungsstellen ohne Zustimmungserfordernis umgehend Kontakt mit der betroffenen Person aufnehmen und Beratungsleistungen anbieten (§ 16 Abs. 2 GSG). Leben Kinder im Haushalt der Betroffenen und sind sie von Gewalt mitbetroffen, so wird die Schutzverfügung nach GSG nur bei Zustimmung eines Elternteils einer Beratungsstelle für Minderjährige zugestellt. Mit der Gesetzesänderung wird die Schutzverfügung ohne Zustimmung der Eltern an eine Beratungsstelle für Minderjährige übermittelt. Damit kann den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen, die Häusliche Gewalt miterleben, besser Rechnung getragen werden. Sie erhalten eine eigene Beratung, um ihre Ängste und Sorgen zu besprechen und um allfällige weitere Massnahmen aufzugleisen. Gleichzeitig müssen Eltern keine Entscheidung treffen. Mit dem proaktiven Beratungsansatz wird der Zugang zu Hilfsangeboten erleichtert.

Die Gesetzesänderung wurde bereits ausgearbeitet. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat der Gesetzesänderung zuzustimmen.<sup>20</sup>

*In Zusammenarbeit mit den Gerichten und den KESB wird geprüft, wie bei Fällen von häuslicher Gewalt Zuweisungen zu gewaltpräventiven Angeboten für involvierte Personen (z. B. Lernprogramme, Gewalt-/Suchtberatung) gefördert werden können.*

---

<sup>20</sup> Der Stand der Gesetzesänderung und die Dokumentation sind abrufbar unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte/?id=3e8585a10cda47628e3395fd9bfe2f24>.

Die für die Kinderbelange zuständigen Behörden haben in ihren Entscheidungen das Kindeswohl als vorrangig zu berücksichtigen. Das Miterleben von Häuslicher Gewalt stellt eine Kindeswohlgefährdung dar. Gewaltausübende Eltern müssen Verantwortung für ihr Handeln übernehmen. Dabei ist die Arbeit mit den gewaltausübenden Personen der beste Opferschutz. Das gilt auch für die mitbetroffenen Kinder. Beim Entscheid über die Regelung des persönlichen Verkehrs nach Häuslicher Gewalt steht den Behörden zum Schutz des Kindes eine grosse Palette an Möglichkeiten offen. Dazu gehört auch bspw. die Anordnung einer Gewaltberatung. Im Kanton Zürich gibt es bereits diverse solcher Angebote. Jedoch finden zu wenig Zuweisungen durch die Entscheidungsträgerinnen und -träger statt. Die Anordnung solcher Zuweisungen soll deshalb gefördert werden. In den bereits umgesetzten Weiterbildungen für Gerichte und KESB wurde sensibilisiert und entsprechende Empfehlungen abgegeben. Weitere konkrete Umsetzungsschritte zusammen mit den Schnittstellenpartnerinnen und -partnern sind geplant. Neben dem Kennenlernen der bestehenden Angebote werden die fallspezifischen und finanziellen Rahmenbedingungen gemeinsam erörtert. Ziel ist das Ausarbeiten von gemeinsamen Empfehlungen. Um die bestehenden Angebote im Bereich der Gewaltprävention bekannter zu machen, erarbeitet die IST eine Übersichtsliste. Diese soll zuweisende Behörden dabei unterstützen, die individuell passende Unterstützung für die gewaltausübende Person zu wählen.

*Es werden Programme zur Förderung einer gewaltfreien Erziehung aktiv gefördert und möglichst vielen Eltern zugänglich gemacht.*

Damit Häusliche Gewalt nicht auftritt, ist es aus präventiver Sicht sinnvoll, Angebote zur Förderung einer gewaltfreien Erziehung aktiv zu unterstützen. Es gibt eine Reihe von privaten und kantonalen Angeboten. Ein Überblick über die Elternbildungsangebote befindet sich auf der Website der Geschäftsstelle Elternbildung des Amts für Jugend und Berufsberatung (AJB).<sup>21</sup> Erwähnenswert ist das Pilotprojekt „Kinder zwischen den Fronten“. Dieses Elternbildungsangebot unterstützt Eltern darin, ihre Kinder trotz vorgefallener Häuslicher Gewalt auf der Elternebene entwicklungsfördernd zu begleiten. Eine der aktuell grössten Herausforderungen besteht zurzeit darin, bildungsfernen und fremdsprachigen Eltern Bildungs- und Unterstützungsangebote zur Förderung einer gewaltfreien Erziehung zugänglicher zu machen. Die Projektgruppe „Förderung gewaltfreie Erziehung“ prüft zurzeit verschiedene Möglichkeiten, um in einem ersten Schritt primär die Zielgruppe „Eltern mit Kindern im Vorschulalter“ besser erreichen zu können.

---

<sup>21</sup> Ein Überblick über das Elternbildungsangebot ist abrufbar unter: <<https://www.zh.ch/de/familie/angebote-fuer-familien-mit-kindern/elternbildung.html>>.

## 7. Bildung / Schulbereich (Massnahme Ziffer 3.6a)

*Es wird eine Zusammenstellung von geeigneten Unterrichtsmaterialien und Lehrmitteln zu relevanten Themen wie «Rollenbilder», «Geschlechterstereotypen», «häusliche Gewalt» usw. für jede Schulstufe erarbeitet und es werden all-fällige Angebotslücken geschlossen.*

Bereits im Jugendalter ist Gewalt in Paarbeziehungen weit verbreitet, wie u.a. die neuste Zürcher Jugendbefragung<sup>22</sup> zeigt. Der schulischen Präventionsarbeit kommt nicht zuletzt deshalb ein besonderer Stellenwert bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention zu. Schülerinnen und Schüler sollen zu einer kritischen Reflexion ihrer genderspezifischen Einstellungen und Verhaltensweisen angeleitet werden. Im Volksschulunterricht sind die Themen „Häusliche Gewalt“, „Geschlechterrollen“, „Geschlechterstereotypen und gewaltlegitimierende Gendernormen“ jedoch bisher kaum präsent. Lehr- und Betreuungspersonen im schulischen Umfeld sollen deshalb motiviert werden, diese Themen vermehrt aufzugreifen und damit die Präventionsarbeit zu stärken. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen sie jedoch auf geeignete Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien zurückgreifen können. Bestehende Angebotslücken müssen geschlossen werden. Im Rahmen der Vorbereitung des RRB zur Umsetzung der Istanbul-Konvention hat eine Untergruppe der Arbeitsgruppe KIK bereits eine erste Zusammenstellung von Unterrichtsmaterialien zu den Themen „Gleichstellung“, „Rollenbilder“, „Konfliktlösung in Beziehungen“ und „Geschlechtsspezifische Gewalt“ erarbeitet. Gleichzeitig hat die Pädagogische Hochschule Zürich eine Aufstellung diesbezüglicher Aus- und Weiterbildungsangebote erstellt. Vereinzelt stehen bereits Programme zu geschlechtsspezifischer Gewaltprävention zur Verfügung, wie beispielsweise das evaluierte Präventionsprogramm „Herzprung – Freundschaft, Liebe und Sexualität ohne Gewalt“<sup>23</sup>, bei welchem die Zielgruppe der Jugendlichen von 14-18 Jahren angesprochen wird. Das durch Kinderschutz Schweiz entwickelte Präventionsangebot „Mein Körper gehört mir!“<sup>24</sup> richtet sich an drei Altersstufen (4-6 Jahre, 7-9 Jahre, 14-16 Jahre) und kann in Schulen, Kindergärten und Kitas

---

<sup>22</sup> Vgl. Ribeaud/Loher. Die Zürcher Jugendbefragungen (ZYS) wurden in den Jahren 1999, 2007, 2014 und 2021 durchgeführt und bilden eine für die Schweiz einzigartige Befragungsreihe zur längerfristigen Entwicklung der Jugendgewalt und -delinquenz. Alle Publikationen sind abrufbar unter: <<https://www.jacobscenter.uzh.ch/de/research/zproso/jugendgewalt/publikationen.html>>.

<sup>23</sup> Abrufbar unter <<https://www.herzprung.ch/de/>>.

<sup>24</sup> Abrufbar unter <<https://www.kinderschutz.ch/angebote/praeventionsangebote/mein-koerper-gehört-mir>>.

durchgeführt werden. Stadt und Kanton Zürich haben zudem den Leitfaden „Häusliche Gewalt – was tun in der Schule?“<sup>25</sup> herausgegeben, der Lehr- und Betreuungspersonen in ihrer Tätigkeit unterstützt.

Die Arbeitsgruppe „Schulische Bildung“ der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) und die Arbeitsgruppe „Bildung“ der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG) bearbeiten seit Ende 2022 das gemeinsame Ziel, eine Übersichtsplattform über bestehende Angebote in den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter, Geschlechtsidentität, Geschlechterstereotypen, gegenseitiger Respekt, gewaltfreie Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen, geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, Recht auf die Unversehrtheit der Person etc. für alle Stufen des Bildungssystems zur Verfügung zu stellen. Die SKHG erfüllt mit diesem Projekt einen Auftrag der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) im Rahmen des Nationalen Aktionsplans der Istanbul-Konvention: Sie haben empfohlen, Lernziele, Lerninhalte und Angebote zu den genannten Themen für verschiedene Stufen (vom Kindergarten bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit) zusammenzustellen und die Umsetzung in Schulen aktiv zu fördern.

Um Doppelspurigkeit zu vermeiden, wird mit der Weiterarbeit im Teilprojekt „Unterrichtshilfen“ der kantonalen IK-Umsetzung zugewartet, bis das weitere Vorgehen auf nationaler Ebene bestimmt ist.

## **8. Unterstützung Opfer sexueller und Häuslicher Gewalt (Massnahmen Ziffer 3.7a und b)**

*Es wird geprüft, wie Informationen und Adressen von spezialisierten Notfallspitätern für alle Opfer von sexueller und häuslicher Gewalt rasch und einfach zu finden sind und ob die vorhandenen Informationsmaterialien genügen.*

*Es werden auf Gesundheitsfachpersonen ausgerichtete Informationsmaterialien für den Umgang mit Opfern von sexueller und häuslicher Gewalt erarbeitet und deren Inhalt im Rahmen von regelmässigen Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen vermittelt.*

---

<sup>25</sup> Abrufbar unter <[https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/bildung/informationen-fuer-schulen/praevention-sicherheit/gewaltpraevention/haeusliche\\_gewalt\\_leitfaden1.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/bildung/informationen-fuer-schulen/praevention-sicherheit/gewaltpraevention/haeusliche_gewalt_leitfaden1.pdf)>.

Ziel dieser beiden Massnahmen ist die Verbesserung der Zugänglichkeit zur medizinischen Erstversorgung und die Information über geeignete Hilfsangebote. Die medizinische Erstversorgung von Opfern von sexueller und/oder Häuslicher Gewalt erfolgt im Kanton Zürich in den Notfallstationen der Spitäler, aber auch in ambulanten Praxen (Hausarzt- oder Frauenarztpraxen). Diese müssen eine sorgfältige Spurensicherung und eine gerichtsverwertbare Dokumentation gewährleisten können. Will das Opfer die Polizei beiziehen, so erfolgt die Spurensicherung unter Beizug des Instituts für Rechtsmedizin. Will das Opfer die Polizei nicht beiziehen, so steht eine vom Institut für Rechtsmedizin entwickelte Untersuchungsbox zur Verfügung. Neben dieser medizinischen Erstversorgung ist es für die meist unter Schock stehenden Opfer äusserst wichtig, dass sie umfassend über geeignete Hilfsangebote informiert werden. Dazu gehört insbesondere die Information der vertraulichen Opferberatung. Die Sichtbarkeit der verschiedenen Angebote muss verbessert werden, damit potenzielle Opfer leicht und rasch in Erfahrung bringen können, wo sie medizinische und psychologische Erstversorgung erhalten und welche Möglichkeiten, Rechte und Pflichten bestehen.

Der Umgang mit von sexueller und Häuslicher Gewalt betroffenen Personen stellt für alle Beteiligten eine grosse Herausforderung dar. Informationsmaterialien zur Vorgehensweise bei Verdachtsfällen und zur Anleitung der Spurensicherung sowie Triage an geeignete Hilfs- und Beratungsangebote können die involvierten Gesundheitsfachpersonen im Umgang mit Gewaltbetroffenen stärken. Eine fach- und direktionsübergreifende Arbeitsgruppe bearbeitet die Massnahme und berücksichtigt dabei auch die auf kantonaler<sup>26</sup> und nationaler<sup>27</sup> Ebene eingereichten Vorstösse zum Thema Einrichten von Krisenzentren für Opfer sexueller und Häuslicher Gewalt.

---

<sup>26</sup> Vgl. dazu Postulat 324/2021 (Lisibach Susanna u.W.) „Weniger Druck auf das Opfer dank Berner Modell“, abrufbar unter: <<https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte/?id=f17e81e1d8e485688a4fd9aa37f83e0>>; Motion 323/2021 Silvia Rigoni u.W. „Einrichtung von Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt“, abrufbar unter: <<https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte/?id=d75c5f5a050c438d802f0fd5cd62a0>>.

<sup>27</sup> Vgl. dazu Motion 22.3333 (Funicello Tamara) „Krisenzentren gegen Gewalt“, abrufbar unter: <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=57656>>; Motion 22.3334 (de Quattro Jacqueline) „Krisenzentren gegen Gewalt“, abrufbar unter: <[www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=57657](https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=57657)>; Motion 22.3234 (Carobbio Gussetti Marina) „Krisenzentren für Opfer von sexualisierter, häuslicher und geschlechtsbezogener Gewalt“, abrufbar unter: <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=58442>>.

## 9. Strafverfolgung, Schutzmassnahmen und Prävention (Massnahme Ziffer 3.8a)

*Die Kampagne «Stopp Gewalt gegen Frauen» wird fortgesetzt und dabei werden auch andere Gewaltformen (z. B. geschlechtsspezifische Gewalt im öffentlichen Raum) und die Bedürfnisse weiterer Opfergruppen einbezogen.*

Bei der Kampagne „Stopp Gewalt gegen Frauen“ handelt es sich um eine Sensibilisierungskampagne der Kantonspolizei Zürich, der Staatsanwaltschaft Zürich sowie der Kantonalen Opferhilfestelle Zürich<sup>28</sup>. Gemeinsam soll die Botschaft „Null Toleranz bei Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt“ transportiert werden. Ziel der Kampagne ist es, direkt Betroffenen und Drittpersonen Informationen und Hilfsangebote kompakt auf einer Webseite darzustellen. Die Webseite wurde im Herbst 2021 mit der Botschaft Null Toleranz gegenüber Gewalt gegen Frauen im öffentlichen Raum erweitert. Zusätzlich wurden auf dem ganzen Kantonsgebiet „cards for free“ in Restaurants, Bars, Coiffeursalons, Kosmetikgeschäften und weiteren vor allem von Frauen frequentierten Orten verteilt. In Trams und Bussen wurden Hängekartons platziert. Im Sommer 2022 wurde die Webseite mit dem Thema „Gewalt im Alter“ ergänzt. Zur Sicherheit der die Webseite besuchenden Opfer wurde ein sog. Escape-Button integriert. Informiert sich ein Opfer auf der Webseite und wird dabei von der gefährdenden Person ertappt, kann das zu (weiteren) Gewalt-handlungen führen. Mit Hilfe des Escape-Buttons „Seite verlassen“ kann die betroffene Person die Webseite mit einem Klick verlassen. Zusätzliche Erweiterungen der Kampagne sind geplant.

## 10. Erhebung statistischer Daten (Massnahme Ziffer 3.9)

Es wird eine Datenerhebung zu den verschiedenen Bereichen (polizeiliche Intervention, straf- und zivilrechtliche Verfahren, KESB-Verfahren, Opferhilfe, Gesundheitsbereich usw.) nach klar definierten, einheitlichen Kriterien aufgebaut.

Die Vertragsparteien verpflichten sich gemäss Art. 11 der Istanbul-Konvention in regelmässigen Abständen statistische Daten über Fälle von allen in deren Geltungsbereich fallenden Formen von Gewalt zu sammeln. Zudem muss die Forschung im Geltungsbereich gefördert und regelmässig bevölkerungsbezogene Studien durchgeführt werden. Dabei stehen die Untersuchung der eigentlichen Ursachen und Auswirkungen sowie die Bewertung der Verbreitung und Entwicklung Häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen im Zentrum.

---

<sup>28</sup> Vgl. Kampagnenwebseite <<https://www.stopp-gewalt-gegen-frauen.ch>>.

Der Regierungsrat formuliert deshalb eine entsprechende Massnahme, welche eine Verbesserung der statistischen Datengrundlagen im Bereich der Häuslichen Gewalt und Gewalt gegen Frauen anstrebt. In allen praxisrelevanten Bereichen soll eine Datenerhebung nach einheitlichen Kriterien aufgebaut werden: Bei der polizeilichen Intervention, in straf- und zivilrechtlichen Verfahren, in KESB-Verfahren, bei der Opferhilfe, im Gesundheitsbereich usw.

Zurzeit befindet sich die Projektorganisation im Aufbau. Nachfolgend wird die aktuelle statistische Datenlage in allen relevanten Bereichen geprüft und entsprechende Teilprojekte werden festgelegt.

## II. Fazit

Die Arbeiten zur Umsetzung des regierungsrätlichen Massnahmenpakets sind ein stetiger Prozess. Dank des grossen und unermüdlischen Einsatzes aller in den einzelnen Teilprojekten mitwirkenden Fachpersonen konnten einzelne Vorhaben bereits umgesetzt werden. Weitere Massnahmen können im laufenden Prozess bei der Umsetzung berücksichtigt werden.

## Literaturverzeichnis

- Condon Stephanie/Lesn  Maud/Schröttle Monika, What Do We Know About Gendered Violence and Ethnicity Across Europe From Surveys?, in: Thiara Ravi K./Condon Stephanie A./Schröttle Monika (Hrsg.), Violence Against Women and Ethnicity: Commonalities and Differences across Europe, Opladen 2011, 59 ff.
- Gloor Daniela/Meier Hanna, Evaluation des Pilotprojekts „BIF-Onlineberatung“, Schlussbericht im Auftrag der BIF, Beratungsstelle für Frauen gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft, Zürich 2019.
- Killias Martin/Simonin Mathieu/De Puy Jacqueline, Violence experienced by women in Switzerland over their lifespan: Results of the International Violence against Women Survey (IVAWS), Bern 2005.
- Ribeaud Denis/Loher Michelle T., Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich 1999-2021, Forschungsbericht, Zürich: Jacobs Center for Productive Youth Development, Universität Zürich, Zürich 2022.
- Schröttle Monika/Ansorge Nicole, Gewalt gegen Frauen in Partnerschaften, Eine sekund ranalytische Auswertung zur Differenzierung von Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt, Bielefeld 2008.

Schröttle Monika/Khelaifat Nadia, Gesundheit – Gewalt – Migration, Eine vergleichende Sekundäranalyse zur gesundheitlichen und Gewaltsituation von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bielefeld 2007.

Treuthardt Daniel/Kröger Melanie, Evaluation des Lernprogramms Partnerschaft ohne Gewalt, Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 2020, Berlin 2020.

# Das Berner Modell bei sexualisierter Gewalt

Nicole Fernandez\*

## Inhalt

I.	<a href="#">Die Entstehung des Berner Modells</a>	29
1.	<a href="#">Ein Blick ins Jahr 1986</a>	29
2.	<a href="#">Drei Grundsätze und ein klares Ziel</a>	30
II.	<a href="#">Die Entwicklung des Berner Modells</a>	33
1.	<a href="#">Interdisziplinäre Zusammenarbeit</a>	33
2.	<a href="#">Von Frauen für Frauen</a>	35
a)	<a href="#">Organisation bei der Kantonspolizei Bern</a>	36
b)	<a href="#">Die Fahnderinnen und das Frauenpikett</a>	37
3.	<a href="#">Medizinische Untersuchung und Spurensicherung ohne Anzeigepflicht</a>	38
III.	<a href="#">Das Berner Modell in der Zukunft</a>	40

## I. Die Entstehung des Berner Modells

### i. Ein Blick ins Jahr 1986

Die Ereignisse im Jahr 1986 befüllen einige Seiten der Geschichtsbücher. So ereignete sich beispielsweise in Tschernobyl die grösste Atomkatastrophe Europas. Im gleichen Jahr gewann Argentinien mit Diego Maradona und seiner Hand Gottes in Mexiko zum zweiten Mal die Fussballweltmeisterschaft, was sich bekanntlich erst kürzlich wiederholte. Auch Boris Becker gewann 1986 wiederholt Wimbledon. Rafal Nadal, der später in seine Fusstapfen treten sollte, erblickte in genau diesem Jahr das Licht der Welt. Genauso wie Stefani Joanne Angelina Germanotta, besser bekannt als Lady Gaga.

Man mag sich fragen, wie diese Einleitung mit dem Titel dieser Arbeit zusammenhängt. Lady Gaga ist eine von unzähligen Frauen, die sexualisierte Gewalt erfahren haben und sie setzt sich heute stark gegen diese Form der Gewalt ein. Unter anderem sang sie für den Dokumentarfilm „The hunting ground“ von Kirby Dick das Lied „Til it happens to you“. Der Zufall will es, dass exakt 11 Tage bevor Stefani Joanne Angelina Germanotta geboren wurde, der Kanton

---

\* Für die grosse Unterstützung geht ein grosses Dankeschön an Thomas Sollberger, Chef Kriminalabteilung Kantonspolizei Bern, und Barbara Schärer, Regionalfahnderin Berner Oberland und Mitarbeiterin der Fachverantwortung Sexualdelikte.

Bern das „Berner Modell“ schuf. Hierzu finden sich allerdings keine Einträge in den Geschichtsbüchern. Die meisten Unterlagen aus dieser Zeit sind heute auch nicht mehr vorhanden. Fest steht jedoch, dass am 17. März 1986, mit Unterzeichnung des Schreibens betreffend „Organisation der staatlichen Dienste bei Sexualdelikten gegenüber Frauen“ zwischen der Gesundheits- und der Polizeidirektion, der Grundstein für die Verbesserung der äusserst schwierigen Situation der Opfer von sexualisierter Gewalt gelegt wurde.<sup>1</sup>

Anlass zum Handeln war damals durchaus vorhanden. Unter anderem gab es grossangelegte Studien im Ausland, welche feststellten, dass viele Sexualdelikte gar nie zur Anzeige gebracht würden. Wurden sie angezeigt, stellte man bei rund einem Drittel der Delikte Mängel bei der Protokollierung fest, weshalb bei der späteren Gerichtsverhandlung die Glaubwürdigkeit des Opfers in Frage gestellt werden konnte. Oft stand auch mangelndes Verständnis bei den staatlichen Behörden im Vordergrund. Erkannt wurde weiter, dass die körperlichen und seelischen Folgen bei den Betroffenen meist über längere Zeit andauern.<sup>2</sup>

## 2. Drei Grundsätze und ein klares Ziel

Nachdem der Handlungsbedarf festgestellt wurde, schlossen sich drei Institutionen aus dem Kanton Bern zusammen. Dies waren damals die Frauenklinik, das Gerichtsmedizinisch Institut (GMI) und die Polizei. Das Ziel des Zusammenschlusses war ein möglichst effizientes und professionelles Hilfsangebot für Frauen und Kinder bereitzustellen, welches die äusserst schwierige und komplexe Situation des Opfers sexueller Gewalt respektiert und so weit wie möglich eine erneute Traumatisierung zu verhindern sucht.<sup>3</sup>

Um das Ziel zu erreichen, wurden drei Grundsätze festgelegt. Drei Grundsätze, die auch heute noch Gültigkeit haben:

- Interdisziplinäre Zusammenarbeit
- Von Frauen für Frauen
- Medizinische Untersuchung und Spurensicherung, auch bei (noch) nicht erfolgter Anzeige

---

<sup>1</sup> Schreiben über die Organisation der staatlichen Dienste bei Sexualdelikten gegenüber Frauen; „Berner Modell“ vom 17. März 1986.

<sup>2</sup> Schreiben über die Organisation der staatlichen Dienste bei Sexualdelikten gegenüber Frauen; „Berner Modell“ vom 17. März 1986, 1.

<sup>3</sup> Schreiben über die Organisation der staatlichen Dienste bei Sexualdelikten gegenüber Frauen; „Berner Modell“ vom 17. März 1986, 2.

Bei der Stadt- und der Kantonspolizei Bern wurden insgesamt 14 Polizistinnen besonders auf den Umgang mit Opfern von Sexualdelikten geschult.<sup>4</sup> Die besondere Schulung der Polizeibeamtinnen bestand aus einem zweitägigen Verhaltenstraining mit Fokus auf „Frauen und Kinder als Opfer“, einem ebenfalls zweitägigen Kurs über „Sexualpsychologie“ und einer halbtägigen Instruktion zum „Berner Modell“. Gemeinsam mit dem GMI organisierte auch die Frauenklinik Schulungen für die Polizei. Weiter wurde ein 24-stündiger Pikettdienst, welcher fortan Frauenpikett genannt wurde, sichergestellt. Festgelegt wurde, dass bei einer Meldung eines schweren Sexualdeliktes auf einem Polizeiposten immer eine weibliche Mitarbeiterin hinzuzuziehen ist. Daneben wurde eine telefonische Anlaufstelle eingerichtet, mit welcher weiblichen Opfern rund um die Uhr die Möglichkeit geboten wurde, mit einer besonders geschulten Polizistin das Gespräch aufzunehmen. Dabei wurden sie vorerst mit einem automatischen Anrufbeantworter verbunden, wo sie ihre Kontaktdaten hinterlassen konnten. Danach wurden sie sobald als möglich von einer Polizistin kontaktiert. Mit diesen Massnahmen erhoffte man sich, dass sich vergewaltigte Frauen eher bei der Polizei melden und das Verbrechen zur Anzeige bringen würden.<sup>5</sup>

Beim Kantonalen Frauenspital wurde eine zentrale Anlaufstelle mit einem durchgehenden Pikettdienst durch eine Ärztin geschaffen, so dass sich betroffene Frauen zu jeder Zeit durch eine Ärztin gynäkologisch untersuchen lassen konnten. Ebenfalls sichergestellt wurde die psychologische Unterstützung. Gleichzeitig wurde die medizinische Nachbetreuung implementiert. Zudem wurde im Spital für die betroffenen Frauen eine Übernachtungsmöglichkeit zur Verfügung gestellt und Unterstützung geboten, falls die Opfer, Anzeige bei der Polizei erstatten wollten.

Festgelegt wurde, dass die Ärztinnen von sich aus keine Meldung an die Polizei machen und sich an die Schweigepflicht halten, solange die Opfer keine Anzeige erstatteten. Erfolgte eine Anzeige, übernahm die untersuchende Ärztin die Funktion als Sachverständige und musste über bestimmte Untersuchungsergebnisse Auskunft geben. Persönliche Gespräche und die Erkenntnisse aus der Nachbehandlung blieben jedoch unter Verschluss. Der Beizug der Gerichtsmedizin erfolgte erst nach Einreichung einer Anzeige. Sofern die Opfer zuerst bei der Polizei Anzeige erstatteten, wurden sie durch eine Polizistin zur Untersuchung begleitet. Eingeführt wurde, dass die Opfer keine Untersuchungskosten zu tragen haben, unabhängig davon, ob Anzeige erstattet wurde oder nicht.

---

<sup>4</sup> Stadt: fünf Polizistinnen, Kanton: neun Polizistinnen.

<sup>5</sup> Jahresbericht 1986 Notruf für vergewaltigte Frauen, 1.

Diese Massnahmen sollten helfen, den Bedürfnissen der Opfer besser gerecht zu werden. Nur wenige Monate nach Errichtung des Modells wurden jedoch zwei Interpellationen beim Grossen Rat eingereicht. Neben Ängsten wegen des zusätzlichen Arbeitsaufwands für das Frauenspital und wegen mangelnder Ressourcen in der Klinik wurde das Berner Modell auch als Konkurrenz zum bereits bestehenden ehrenamtlichen Projekt „Notruf für vergewaltigte Frauen“ (heutige Opferberatungsstelle Lantana) angesehen. Tatsache war, dass mit dem Verein „Notruf für vergewaltigte Frauen“ vorab kein Kontakt geknüpft wurde, zumal das Modell errichtet wurde, um staatliche Dienstleistungen zu verbessern. Nach Eingabe der Interpellation wurde jedoch der Verein in das Vorhaben des Berner Modells mit einbezogen und übernahm neben der Opferberatung vor allem auch die Öffentlichkeitsarbeit.<sup>6</sup>

Ein Jahr nach Einführung der Massnahmen wurde seitens der Opferberatungsstelle ein erstes Resümee gezogen. Festgestellt wurde, dass sich die medizinische Versorgung und Betreuung von Opfern sexueller Gewalt deutlich verbessert habe, da mit der zentralen Anlaufstelle im Frauenspital, die Untersuchung nun immer durch spezialisierte Ärztinnen übernommen würde, die rund um die Uhr zur Verfügung standen. Die Modalitäten der Spuren- und Beweissicherung hätten sich ebenfalls verbessert, da sich die Frauen nun von einer Ärztin im Frauenspital untersuchen lassen könnten und die Gerichtsmediziner nicht mehr zwingend involviert würden.

Die polizeilichen Untersuchungsverfahren hätten sich hingegen nur geringfügig verbessert, so die Opferberatungsstelle in ihrem Bericht.<sup>7</sup> Die Massnahmen der Polizei würden zu wenig weit greifen. Helfen würde nur eine Änderung der Prozessordnung und des materiellen Strafrechts.

Die Berechtigung dieser Forderung war nicht von der Hand zu weisen. Die Opferrechte kamen damals tatsächlich zu kurz; das Opferhilfegesetz<sup>8</sup> trat erst 1993 in Kraft. Auch im materiellen Strafrecht gab es einige Lücken. So war eine Vergewaltigung in der Ehe beispielsweise nicht strafbar. Eine Frau, die mit der beschuldigten Person verheiratet war, konnte die Übergriffe bis zur Revision 1992 nicht zur Anzeige bringen. Selbst dann nicht, wenn sie gerichtlich von ihrem Mann getrennt war. Erst seit 2004 wird die Vergewaltigung in der Ehe auch von Amtes wegen verfolgt.

---

<sup>6</sup> Interpellation vom 24. September 1986, I 078/86, Polizei Mitbericht Gesundheit, Eingereicht am 02. Juni 1986 durch Matter.

<sup>7</sup> Jahresbericht 1986 Notruf für vergewaltigte Frauen, 5.

<sup>8</sup> Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 4. Oktober 1991 (Opferhilfegesetz, OHG, SR 312.5).

Revisionsbegehren im Sexualstrafrecht haben sich in der Vergangenheit stets als unglaublich langwierig und diskussionsreich erwiesen. Und auch heute zeigt sich der Weg zur sexuellen Selbstbestimmung als endlos lang. Eine weitere Revision des Sexualstrafrechts ist zwar am Laufen, die Hürden zum Ziel sind jedoch hoch. Es darf aber mit einer Verbesserung gerechnet werden. Zumindest wird wohl künftig auf die Unterscheidung von sexueller Nötigung und Vergewaltigung – je nachdem, ob der Übergriff anal oder vaginal erfolgte – verzichtet. Ein Anliegen, das bereits von 40 Jahren geäussert wurde. Bislang noch wenig Anklang fand hingegen die standardisierte Einführung von Audio- und Videoeinnahmen bei erwachsenen Opfern von schweren Sexualdelikten. Und auch das Recht auf einen amtlichen Rechtsbeistand für Opfer von Sexualdelikten (Opferanwalt) blieb trotz jahrzehntelanger Forderung ungehört.

## II. Die Entwicklung des Berner Modells

Dank der Einführung des Opferhilfegesetzes und mehreren Anpassungen in der Strafprozessordnung konnte die Stellung der Opfer im Strafverfahren verbessert werden. Gleichzeitig entwickelte sich auch das Berner Modell weiter. 2017 wurde es in einem Regierungsratsbeschluss<sup>9</sup> nochmals besiegelt und fortan als festes Gremium geführt. Die drei Grundsätze wurden in den vergangenen Jahren wie folgt optimiert:

### I. Interdisziplinäre Zusammenarbeit

Die drei Institutionen, die seit der Gründung des Berner Modells dabei waren – das Frauenspital, die Gerichtsmedizin (GMI) und die Polizei – haben nebst personellen Wechsels auch organisatorische Veränderungen durchlaufen. Heute ist im Frauenspital das Zentrum für sexuelle Gesundheit (ZSG) für Opfer von sexueller Gewalt zuständig. Die Gerichtsmedizin heisst zwischenzeitlich Institut für Rechtsmedizin (IRM) und die Stadt- und Kantonspolizei haben sich 2008 zusammengeschlossen. Seit der Errichtung haben sich im Verlauf der Jahre weitere Beteiligte dem Berner Modell angeschlossen, so dass heute neben den ursprünglichen drei Institutionen zusätzlich die Staatsanwaltschaft, die Kinderschutzgruppe, die Kindergynäkologie, die Infektiologie und zwei Vertreter der Opferberatungsstellen (Lantana und Opferberatungsstelle Bern Biel) im Gremium fix Einsitz nehmen. Aktuell vertreten somit acht Institutionen das Berner Modell.

---

<sup>9</sup> RRB 1429/2017, abrufbar unter: <https://www.rr.be.ch/de/start/beschluesse/suche.html>.

Während Polizei und Staatsanwaltschaft für die Strafverfolgung zuständig sind, sowohl mit Opfern wie auch Tätern in Kontakt kommen und in alle Richtungen ermitteln, fokussieren die Opferberatungsstellen bewusst auf die Opferbetreuung und stellen sich voll und ganz auf die Seite des Opfers. Opfer von Sexualdelikten können sich direkt bei der Opferberatungsstelle melden oder die Beraterinnen nehmen mit den Opfern Kontakt auf, sofern dies – bspw. anlässlich der polizeilichen Einvernahme (Übermittlung mittels Opfermeldung) oder der gynäkologischen Untersuchung (Übermittlung mittels ZSG-Meldung<sup>10</sup>) – explizit gewünscht wird. Sie können den Opfern sowohl psychologische wie auch finanzielle Unterstützung bieten.

Das Zentrum für sexuelle Gesundheit ist für die gynäkologische Untersuchung von Frauen und Mädchen ab 14 Jahren zuständig. Die Kinder- und Jugendgynäkologie untersucht Mädchen bis 14 Jahre. Knaben bis 16 Jahre werden im Kindernotfall von einem diensthabenden erfahrenen Chirurgen untersucht. Die Kinderschutzgruppe wird von den Ärzten einbezogen, wenn der Verdacht besteht, dass Kinder (von 0 bis 16 Jahren) Opfer eines Sexualdeliktes wurden. Sie berät sowohl Fach- als auch Privatpersonen und übernimmt unter anderem die Gesprächsführung mit Angehörigen und macht, sofern dies in Betracht gezogen wird, eine Meldung an KESB und Polizei. Im Auftrag der Staatsanwaltschaft führt sie auch formelle Einvernahmen von Kindern im Vorschulalter durch. Das IRM übernimmt die Spurensicherung, -dokumentierung und -aufbewahrung. Im Auftrag der Staatsanwaltschaft werden die Asservate ausgewertet. Die Infektiologie berät und behandelt die Opfer bezüglich möglicher Geschlechtskrankheiten.

Im Verlauf der Jahre hat sich der Austausch zwischen den Institutionen intensiviert und die Zusammenarbeit gefestigt. Zwischenzeitlich treffen sich die Vertreterinnen mindestens viermal jährlich zu einer mehrstündigen Sitzung. Im Gremium selbst hat die Polizei seit 2017 gestützt auf den Regierungsratsbeschluss den Vorsitz. Einmal im Jahr – jeweils im Herbst – wird abwechselnd durch eine Institutionsvertretung eine Tagung für alle Mitarbeitenden der beteiligten Institutionen organisiert. Seit 2017 wird im 4-Jahres-Rhythmus zuhänden des Regierungsrats ein Tätigkeitsbericht verfasst. Auch ausserhalb der ordentlichen Sitzungen erfolgen regelmässige Absprachen, sei es um Abläufe zu diskutieren oder zur anonymisierten Fallbesprechung. Ständig

---

<sup>10</sup> Die ZSG-Meldung wurde in Analogie zur Opfermeldung eingeführt. Das Zentrum für sexuelle Gesundheit macht eine Meldung an die Opferberatungsstellen sofern die Opfer damit einverstanden sind. Die Opferberatungsstellen nehmen in der Folge Kontakt mit den Opfern auf und bieten ihnen die verschiedenen Leistungen an.

werden die Abläufe überprüft, verbessert oder neue Prozesse eingeführt. Gemeinsam werden auch Schulungen erarbeitet, sei dies für die Polizei oder im Rahmen von Präventionsprojekten an Schulen und Asylheimen.

Dank der engen Zusammenarbeit konnten in den letzten Jahren etliche institutionsübergreifende Anliegen umgesetzt werden. Teils sind es nur leichte Anpassungen, welche bei den Opfern jedoch eine spürbare Besserung bewirken. So beispielsweise verkürzten sich die Wartezeiten im Zentrum für sexuelle Gesundheit durch klarere Absprachen und neu definierte Anmeldeprozesse. Auch die ZSG-Meldung konnte nur dank der interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen ZSG und Opferberatungsstellen eingeführt werden. Daneben ist die Zusammenarbeit zentral zum Erkennen und Akzeptieren der unterschiedlichen Bedürfnisse und für das Schaffen von gegenseitigem Verständnis. Dass dies nicht einfach so vorherrscht, liegt auf der Hand. Jede Institution hat ganz unterschiedliche Sichtweisen, Standpunkte und Handlungsansätze.

## 2. Von Frauen für Frauen

Der Grundsatz „von Frauen für Frauen“ besagt, dass bei weiblichen Opfern die medizinische Versorgung, die Spurensicherung sowie eine allfällige Anzeigenaufnahme, wenn immer möglich, von weiblichen Fachpersonen durchgeführt werden soll. Im Laufe der Jahre wurde diese Regel aus unterschiedlichsten Gründen immer wieder hinterfragt, meist jedoch standen personelle Ressourcen im Vordergrund. Dennoch hat sich der Grundsatz bis heute gehalten. Man mag sich fragen, weshalb dieser Grundsatz so wichtig ist. Auf keinen Fall liegt es an männlicher Inkompetenz auf Frauen mit der nötigen Empathie einzugehen. Viele Männer wären durchaus in der Lage, hier professionell auf die Opfer einzugehen. Im Austausch mit den Betroffenen zeigte sich aber, dass es einer Mehrheit von weiblichen Opfern einfacher fällt, sich nach einem sexuellen Übergriff von einer weiblichen Fachperson untersuchen und befragen zu lassen.

Deshalb stellen in der Frauenklinik die Gynäkologinnen nach wie vor an 365 Tagen ein 24-Stunden-Pikett sicher. Dem Grundsatz wird bei der gynäkologischen Untersuchung ein besonderes Gewicht zugemessen. Dies zeigte sich auch, als man 1996 die medizinische Untersuchung und Spurensicherung wiederum zu regionalisieren plante. Dies mitunter, weil in der Frauenklinik zu wenig französischsprachige Fachpersonen arbeiteten, was zu Verständigungsproblemen mit den Betroffenen aus den weichen Teilen des Kantons Bern führte. Zudem erachtete man die Anreisewege für gewisse Orte im Kanton Bern als zu lange. Festgestellt werden musste dann aber, dass die Regionalspitäler nicht in der Lage waren, ein ebenbürtiges Angebot wie das Frauenspital

in Bern zur Verfügung zu stellen. Oftmals fehlten eben gerade die weiblichen Fachpersonen. Um dem Grundsatz „von Frauen für Frauen“ weiterhin Rechnung tragen zu können, sah man schliesslich bewusst von einer Regionalisierung ab.

Bei der Infektiologie, der Kinderschutzgruppe und den Opferberatungsstellen ist die Betreuung durch weibliche Fachpersonen ebenfalls stets sichergestellt. Beim Institut für Rechtsmedizin ist der Grundsatz aufgrund personeller Ressourcen in seltenen Fällen nicht immer umsetzbar. Bei der Staatsanwaltschaft erfolgt die Einvernahme nach den gesetzlichen Bestimmungen in der Strafprozessordnung (Art. 153 Abs. 1 StPO<sup>11</sup>).

a) *Organisation bei der Kantonspolizei Bern*

Auch bei der Kantonspolizei Bern wird dem Grundsatz „von Frauen für Frauen“ Rechnung getragen. Die Kantonspolizei Bern verfügt über neun Abteilungen, wovon sechs Frontabteilungen sind, mitunter die Kriminalabteilung und vier Regionalpolizeien (Berner Oberland, Bern, Mittelland – Emmental – Oberraar- und Seeland-Berner Jura). Die Regionalpolizeien sind nach einem Art Dreibein aufgeteilt. Ein Bein stellt die Stationierte Polizei dar, ein weiteres die Mobile Polizei und das dritte Bein bildet die Regionalfahndung. Die Fahndungen bearbeiten komplexe Fälle, die einen regionalen Bezug haben. Darunter fallen auch die meisten schweren Sexualdelikte. Während die Ermittlungsarbeiten folglich in den Regionalfahndungen gemacht werden, obliegt der Kriminalabteilung die Fachverantwortung über die Sexualdelikte. Die erste Anlaufstelle für Opfer von Sexualdelikten ist in der Regel jedoch weder die Fachverantwortung noch die Fahndung.

Die allermeisten Anzeigen werden über die Einsatzzentrale gemeldet oder gehen direkt bei einem Generalisten auf einer Polizeiwache ein.

Ein kleiner Teil der Meldungen geht über den bereits genannten Anrufbeantworter ein, welcher heute besser als „Kontaktstelle für Fälle von sexueller Gewalt gegen Frauen“ bekannt ist. Die Telefonnummer<sup>12</sup> ist unter anderem im Anzeiger des Kantons Bern und auf der Homepage der Kantonspolizei Bern publiziert.

---

<sup>11</sup> Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0).

<sup>12</sup> Telefonnummer: 031 332 77 77.

Erfolgt die erste Meldung auf einer Polizeiwache, besteht für die Generalisten ein Hilfsdokument. Damit wird sichergestellt, dass die wichtigsten Informationen erhoben werden, jedoch keine formelle Befragung erfolgt. Die Informationen werden dann mit dem ausgefüllten Formular der Fahndung weitergegeben. Mit dieser Regel soll verhindert werden, dass die Betroffenen den Vorfall mehrmals nacheinander im Detail erzählen müssen. Insgesamt sollte das Opfer ohnehin nicht mehr als zweimal befragt werden.

Im Kontakt mit Opfern von Sexualdelikten gelten in erster Linie folgende Grundsätze:

- Empathie zeigen
- Opfer ernst nehmen
- Opfer erzählen lassen und zuhören
- Auf Wertungen und Vorhalte verzichten
- Erklären und Verständnis schaffen
- Opferrechte achten
- Keinen Druck ausüben
- Fokus auf Täterverhalten legen

Bei akuten Fällen (Meldung erfolgt innerhalb 72 Stunden nach dem Ereignis) wird umgehend die Fahndung kontaktiert. Diese stellt sicher, dass bei weiblichen Opfern eine Frau die opferseitige Fallbearbeitung übernehmen kann. Zeitgleich wird durch die Fahndung die Staatsanwaltschaft informiert, welche die medizinische und forensische Untersuchung verfügt. Danach wird das Opfer so schnell als möglich ins Frauenspital begleitet. Die detaillierte Opfereinnahme erfolgt grundsätzlich nach der Untersuchung, vorausgesetzt die Betroffene fühlt sich dazu noch in der Lage. Liegt die Tat länger zurück, wird je nach Fall in gemeinsamer Absprache (Polizei, Staatsanwaltschaft, IRM) entschieden, wann welche Massnahmen zu erfolgen haben. Es gilt jedoch auch dann zu prüfen, ob eine medizinische Untersuchung allenfalls noch dienliche Informationen für das Strafverfahren liefern kann (bspw. Abklärungen zu Geschlechtskrankheiten, Schwangerschaft, Verletzungen).

#### *b) Die Fahnderinnen und das Frauenpikett*

Die meisten Opfer, die sich bei der Polizei melden, sind weiblich, weshalb die opferseitige Betreuung in der Regel durch eine Fahnderin übernommen wird. Entsprechend verfügen vor allen auch die Fahnderinnen über spezialisiertes Wissen. Neben ihrer langjährigen Berufserfahrung werden sie im Umgang mit Opfern geschult und sind mit den geltenden Abläufen bei Sexualdelikten bestens vertraut. Indem die Fahnderin möglichst schnell hinzugezogen wird, soll die ohnehin sehr belastende Situation für die Opfer etwas erleichtert werden.

Die Polizistinnen stellen neben der Opfereinvernahme und der Organisation und Begleitung zur Untersuchung auch sicher, dass die Betroffenen über die Opferrechte informiert sind und machen eine Meldung an die Beratungsstellen, sofern das Opfer dies will. Zudem sind sie für die Betroffenen Bezugsperson bei der Polizei.

Wird ein Delikt, welches Sofortmassnahmen erfordert, ausserhalb der regulären Öffnungszeiten gemeldet, kommt das sog. Frauenpikett zum Zug. Frauenpikett leisten alle Mitarbeiterinnen aus den Fahndungen. Während anfangs lediglich 14 Frauen dafür eingesetzt wurden, arbeiten heute fast 50 Polizistinnen in diesem Bereich. Das Frauenpikett ist während 365 Tagen in Betrieb.<sup>13</sup>

### 3. Medizinische Untersuchung und Spurensicherung ohne Anzeigepflicht

Nicht jeder Fall gelangt jedoch an die Strafverfolgungsbehörden, denn nicht jedes Opfer will, dass die Tat strafrechtlich verfolgt wird. Somit kommen wir zum dritten und letzten Grundsatz des Berner Modells: Der Möglichkeit sich medizinische Hilfe zu holen und die Spuren sichern zu lassen, ohne dass automatisch ein Strafverfahren eröffnet wird. Hier geht es primär um das Selbstbestimmungsrecht des Opfers. Ermöglicht wird dieser Grundsatz durch die Bestimmung in Art. 28 Abs. 2 GesG<sup>14</sup>. Das Gesundheitspersonal macht keine Meldung an die Polizei, wenn das Opfer dies nicht ausdrücklich will. Eine Ausnahme wäre nur denkbar, wenn das Leben der Patientin akut bedroht wäre oder aufgrund des Alters des Opfers eine erhöhte Schutzbedürftigkeit vorliegt. In den allermeisten Fällen erfolgt einzig eine Beratung, mit dem Verweis an die Opferberatungsstellen.

Die Erfahrungen der involvierten Institutionen haben gezeigt, wie schwierig es für die Opfer ist, wenn sie zu einem Strafverfahren gedrängt werden. Besonders heikel sind in diesem Zusammenhang vor allem gutgemeinte Anzeigen aus dem Familien-, Freundes- oder Bekanntenkreis. Sehr oft werden die Opfer bereits durch die Meldung zusätzlich belastet und die Gefahr einer Retraumatisierung ist um ein Vielfaches höher. Meist machen die Opfer in solchen Fällen ungenaue Angaben oder verweigern die Zusammenarbeit mit der Polizei komplett. Als Folge wirken sie unglaubwürdig und die Täterschaft kann nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Für die Opfer ist dieses Prozedere äusserst

---

<sup>13</sup> Aufgrund der Zweisprachigkeit des Kantons Bern ist das Pikett in der französischsprachigen Region vom Rest des Kantons Bern abgekoppelt.

<sup>14</sup> Gesundheitsgesetz des Kantons Bern vom 2. Dezember 1984 (BSG 811.01).

frustrierend und endet nicht selten in einem Vertrauensverlust gegenüber den Strafverfolgungsbehörden. Letztlich ist ein solcher Verlauf aber auch für die involvierten Stellen äusserst unbefriedigend.

Die Strafverfolgung um jeden Preis ist demnach nicht zielführend. Die Betroffenen sollen selbst entscheiden können, ob und in welcher Form sie in ihrer schwierigen Situation Unterstützung möchten. Die medizinische Versorgung steht jedoch im Vordergrund. Entsprechend muss diese möglich sein, ohne das befürchtet werden muss, dass die Strafverfolgungsbehörden involviert werden. Gelangt eine Meldung von einem schweren Sexualdelikt nämlich an die Polizei, ist sie verpflichtet die Anzeige aufzunehmen, zumal ihr kein Opportunitätsprinzip zukommt. In Absprache mit der Staatsanwaltschaft gilt es aber, bei einer Meldung durch Dritte die verschiedenen Möglichkeiten abzuklären, um im Sinne der Opfer eine pragmatische Lösung zu finden.

Wie bereits ausgeführt, war in den Anfängen des Berner Modells das IRM bei der Untersuchung ausserhalb eines Strafverfahrens nicht dabei. Die Rechtsmedizin wurde erst beigezogen, wenn das Opfer Strafanzeige eingereicht hatte. Im Verlauf der Jahre kam man zum Schluss, dass der Beizung des Instituts für Rechtsmedizin für die Spurensicherung auch bei noch nicht erfolgter Anzeige ergiebiger ist. Heute ist das IRM bei jeder Untersuchung mit dabei, sofern das Opfer mit diesem Vorgehen einverstanden ist. Nach Art. 251 Abs. 4 StPO wäre auch eine zwangsweise Spurensicherung – ohne Einwilligung des Opfers – möglich, in der Praxis kommt diesem Passus bei Sexualdelikten jedoch zum Glück kaum Bedeutung zu. Bei (noch) nicht erfolgter Anzeige wird das IRM von der Frauenklinik konsiliarisch zur Befunddokumentation beigezogen. Die Spuren werden 15 Jahre beim Institut asserviert, was dem Opfer die Möglichkeit eröffnet, sich in Ruhe zu überlegen, ob es allenfalls später noch Anzeige erstatten will oder nicht. Im Falle einer Anzeige und Eröffnung eines Strafverfahrens wird vom IRM ein gerichtsverwertbares Gutachten erstellt.

Die Zahlen belegen, dass die Möglichkeit zur Untersuchung ohne Anzeigepflicht ein Bedürfnis darstellt. Fast die Hälfte aller Fälle, bei denen das IRM eine Spurensicherung durchführt, lässt sich ohne Anzeige untersuchen. Nachträgliche Meldungen bei der Polizei, nach bereits erfolgter Spurensicherung, sind heute nach wie vor selten. Das Berner Modell hofft, diese Zahlen durch zusätzliche Optimierungen weiter steigern zu können.

### III. Das Berner Modell in der Zukunft

Die Bearbeitung von Sexualdelikten bleibt aufgrund der Komplexität der Thematik auch künftig anspruchsvoll; für alle involvierten Fachbereiche. Umso mehr sollen die drei Grundsätze des Berner Modells auch künftig gelebt werden.

Wirklich erfreulich ist, wie das anfänglich lose Gebilde „Berner Modell“ in den letzten Jahren zu einem fachübergreifenden Gremium zusammenwuchs, dass sich regelmässig in einem beständigen Team mit den unterschiedlichsten Fragestellungen auseinandersetzt und für Optimierungen in den einzelnen Institutionen sorgt. Diese Entwicklung der interdisziplinären Zusammenarbeit soll deshalb auch in Zukunft fortgesetzt werden. Es bestehen viele Bestrebungen. So will sich das Berner Modell auch in der Öffentlichkeit, insbesondere bei den (potentiell) Betroffenen, mehr Bekanntheit verschaffen. Dafür stehen bereits verschiedene Projekte in den Startlöchern (Vorträge, Homepage, Flyer etc.).

Weiterentwickeln wird sich auch der Grundsatz von Frauen für Frauen. In allen Institutionen wird der Einsatz von erfahrenen und besonderes geschulten Fachfrauen wichtig bleiben. Bei der Polizei sollen die Weiterbildungsmöglichkeiten dafür weiter ausgebaut werden und auch der Staatsanwaltschaft zu Gute kommen. Wie das Pikett für schwere Sexualdelikte bei der Kantonspolizei künftig aufgestellt sein wird, ist eine Frage, welche in nächster Zeit genauer geprüft werden muss. In Anbetracht der langsam steigenden Zahlen in Bezug auf Meldungen von männlichen Opfern, wird es aber auch mehr „Fachmänner“ benötigen. Dass sich das Berner Modell künftig nicht nur an Frauen und Kinder, sondern auch an Männer richten will, ist bereits festgelegt worden und findet Erwähnung in der neuen kantonalen Opferhilfestrategie. Auch non-binäre Personen und Transmenschen gilt es dabei nicht zu vergessen. Wie der Grundsatz von Frauen für Frauen geschlechterunspezifisch angepasst werden kann, wird noch zu definieren sein.

Nach wie vor ein rotes Tuch bleibt die Protokollierung während der Einvernahmesituation. Wie im ersten Kapitel erwähnt, wurde bereits 1986 festgestellt, dass die Einvernahme und in diesem Zusammenhang besonderes die Protokollierung ungenügend erfolgt. Wie damals wird auch heute noch die erste Einvernahme sehr oft durch die Polizei durchgeführt – je nach Ausgangslage delegiert oder im polizeilichen Ermittlungsverfahren. In den vergangenen Jahren konnte die Einvernahmesituation zwar durch klare Abläufe und Schulungen verbessert werden, die Befragungen bleiben jedoch aufgrund der ganz besonderen Umstände herausfordernd. Bei „Vier-Augen-Delikten“, wie dies bei Sexualdelikten typisch ist, wird dem freien Bericht sehr grosse Bedeutung zugemessen. Selbst wenn die Einvernahme zu zweit – mit einer Person, die pro-

tokolliert – durchgeführt wird, ist eine korrekte Verschriftung der Aussage, auch mit Unterbrüchen, kaum je möglich. Die Unterbrüche stören zudem das freie Erzählen. Abhilfe brächte einzig die Einführung von Audio- oder Videoeilvernahmen. Die Opfer könnten ohne erzwungene Pausen in einer viel entspannteren Atmosphäre über das Vorgefallene berichten. Diese Erkenntnis ist nicht neu und doch findet dieses Instrumentarium praktisch nur bei Einvernahmen von Kindern und Jugendlichen Anwendung. Es bleibt zu hoffen, dass mit der Revision der StPO ein Umdenken kommen wird.

Bezüglich dem dritten Grundsatz stellt sich immer wieder die Frage der Finanzierung. Als das Berner Modell geschaffen wurde, vereinbarte man, dass die medizinischen und forensischen Untersuchungen für die Opfer kostenlos sein müssen, unabhängig davon, ob ein Strafverfahren eröffnet wird oder nicht. Problematisch ist heute, dass bei vorerstigem Fehlen einer Anzeige, die Opfer in gewissen Fällen gleichwohl mit Kosten konfrontiert werden, zumal die forensischen Leistungen weder von der Unfallversicherung noch von der Krankenkasse übernommen werden. Verrechnet die Frauenklinik diese Leistungen an die Opfer weiter, werden die Kosten von der Opferhilfe mit Verweis auf die Subsidiaritätsprüfung nicht automatisch übernommen. Der Verzicht auf eine Anzeige sollte aber eben nicht dazu führen, dass die Opfer schlechter gestellt werden. Das Berner Modell erhofft sich in diesem Punkt ganz klar opferfreundlichere und unbürokratischere Abläufe.

Damit sich das Berner Modell auch in Zukunft weiterentwickeln kann, wird es nach wie vor viel Aufwand, Durchhaltewillen und Herzblut benötigen. Vieles gilt es noch an die Hand zu nehmen und nichts wird kaum je – so hat es uns der Blick in die Vergangenheit gelehrt – ohne Einwände neu eingeführt werden. Das bald 40-jährige Bestehen des Berner Modells zeigt aber auf, dass es sich lohnt, alle Möglichkeiten auszuschöpfen. Und selbst wenn das Modell auch künftig keinen Eingang in ein Geschichtsbuch finden wird, hat es doch, mit dem bereits Erreichten, Geschichte geschrieben.



# Schwere Sexualdelikte – Fallbearbeitung bei der Kantonspolizei Zürich

Gérald Pfeifer

## Inhalt

I. <a href="#">Einleitung</a>	43
II. <a href="#">Kantonale Zuständigkeiten</a>	44
III. <a href="#">Fallzahlen</a>	45
IV. <a href="#">Fallbezogene polizeiliche Aufgabenteilung</a>	46
V. <a href="#">Pikett für schwere Sexualdelikte</a>	48
VI. <a href="#">Opfereinvernahmen</a>	49
VII. <a href="#">Ausblick</a>	51
<a href="#">Literaturverzeichnis</a>	53

## I. Einleitung

Für die Polizei gehören Delikte gegen die sexuelle Integrität in vielerlei Hinsicht zu den anspruchsvollsten Delikten. Wer ohne Einverständnis eine sexuelle Handlung über sich ergehen lassen muss, wird massiv in seiner/ihrer Integrität und Würde verletzt. Neben der Erhebung und Sicherung von Sach- und Personenbeweisen ist dem taktisch und psychologisch geschicktem Umgang mit dem Opfer hohe Priorität einzuräumen.

Unabdingbar ist, dass im Bereich der sexualisierten Gewalt verschiedenste Institutionen aus den Bereichen (Rechts-)Medizin, Forensik, Justiz, Polizei und Beratung interdisziplinär zusammenarbeiten müssen. Die Kantonspolizei Zürich setzt dabei auf fach- und ämterübergreifende Zusammenarbeit und tauscht sich mit Netzwerkpartnern regelmässig aus, auch im Rahmen von anonymisierten Fallbesprechungen.

Der Schweizerische Föderalismus führt dazu, dass in diesem Deliktsbereich kantonale unterschiedliche polizeiliche Strukturen und Abläufe bestehen. Im vorliegenden Beitrag zeige ich auf, wie die Bearbeitung von schweren Sexualdelikten bei der Kantonspolizei Zürich gehandhabt wird.

## II. Kantonale Zuständigkeiten

Auf dem Gebiet des Kantons Zürich existiert keine Einheitspolizei. Es sind verschiedene Polizeikorps mit unterschiedlichen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung tätig. Neben der Kantonspolizei, den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur, existieren noch 37 kommunale Polizeikorps. Die unterschiedlichen Aufgabengebiete und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Polizeikorps sind im Polizeiorganisationsgesetz<sup>1</sup> geregelt. Die Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung<sup>2</sup> regelt die Zuständigkeiten im kriminalpolizeilichen Bereich ausführlich und fallbezogen.

Die Kantonspolizei Zürich stellt für den ganzen Kanton die kriminalpolizeiliche Grundversorgung sicher und ist zuständig für die Bearbeitung komplexer Strafrechtsfälle<sup>3</sup>, worunter insbesondere strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität gemäss Art. 187–200 des Schweizerischen Strafgesetzbuches<sup>4</sup> fallen. Die Kantonspolizei ist, mit Ausnahme der Stadt Zürich, im ganzen Kanton Zürich für die Bearbeitung schwerer Sexualdelikte zuständig.

Um diese Aufgabe zu erfüllen, besteht bei der Abteilung Gewaltkriminalität der Fachdienst Sexualdelikte/Kindesschutz<sup>5</sup> mit 16 Mitarbeitenden. Der Fachdienst wurde vor über 20 Jahren aufgebaut und im Laufe der Jahre immer wieder neuen Entwicklungen angepasst.

In der Abteilung Cybercrime wurde 2022 die Fachgruppe Bekämpfung virtueller Pädokriminalität, kurz BVP, mit 6 Mitarbeitenden aufgebaut. In der Fachgruppe BVP werden Verfahren wegen sexueller Handlungen mit Kindern im virtuellen Bereich geführt. Ermittlungsverfahren in Zusammenhang mit verbotener Pornografie gemäss Art. 197 StGB werden abschliessend bearbeitet oder bei Bedarf hierzu auch die Kooperation mehrerer Korps sichergestellt. Sobald Opfer identifiziert oder in die Ermittlungen involviert werden müssen, wird der Fall an den Fachdienst EG-SK übertragen bzw. es wird abteilungsübergreifend zusammengearbeitet. Ziel dieser Aufgabenteilung ist, dass die Fallbearbeitung mit minderjährigen Opfern ausschliesslich durch die speziell geschulten Mitarbeitenden des Fachdienstes EG-SK durchgeführt wird.

---

<sup>1</sup> Polizeiorganisationsgesetz des Kantons Zürich vom 29. November 2004 (POG, LS 551.1).

<sup>2</sup> Verordnung des Kantons Zürich über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung vom 6. Juli 2005 (LS 551.101).

<sup>3</sup> § 13 Abs. 2 POG.

<sup>4</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0).

<sup>5</sup> Fachdienst Sexualdelikte/Kindesschutz (EG-SK) per 1. Mai 2023: 1 Dienstchef, 1 Dienstchef-Stellvertreterin und 14 Mitarbeitende (8w/6m).

Auf dem Gebiet der Stadt Zürich ist die Stadtpolizei für die Bearbeitung von strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität zuständig. Bei der Stadtpolizei Zürich besteht in der Kriminalabteilung der Fachdienst Sexualdelikte mit 7 Mitarbeitenden und die Fachgruppe Kinderschutz mit 12 Mitarbeitenden.

Zudem verfügt der Kanton Zürich über eine spezialisierte Staatsanwaltschaft für schwere Gewaltkriminalität. Die Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich ist insbesondere zuständig für

- Schwere strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität.
- Verbrechen und Vergehen gegen den fünften Titel des Strafgesetzbuchs im Sinne von strafbaren Handlungen gegen die sexuelle und psychische Integrität von Opfern, die im Tatzeitpunkt und im Zeitpunkt der Anzeige das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben.

Bei beschuldigten minderjährigen Personen ist die Jugendanwaltschaft für das Strafverfahren zuständig.

### III. Fallzahlen

Im Kanton Zürich wurden 2022 rund 25% aller Sexualdelikte in der Schweiz verübt. In der folgenden Tabelle sind in Klammern die Gesamtfallzahlen der Schweiz eingetragen. Die polizeiliche Aufklärungsquote liegt im Kanton Zürich bei rund 83%, gesamtschweizerisch bei 85%. Das Zahlenmaterial stammt aus der Polizeilichen Kriminalstatistik<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) gibt Auskunft über Umfang, Struktur und Entwicklung polizeilich registrierter Straftaten sowie über beschuldigte und geschädigte Personen. Bei der polizeilichen Kriminalstatistik handelt es sich um eine Anzeigestatistik. Für die beschuldigten Personen gilt bis zu einer rechtskräftigen Verurteilung weiterhin die Unschuldsvermutung.

<b>Straftaten gegen die sexuelle Integrität im Kanton Zürich</b>	<b>2021 ZH (CH)</b>	<b>2022 ZH (CH)</b>
<b>Total</b>	<b>2483</b> (8669)	<b>2360</b> (9196)
<i>Sexuelle Handlungen mit Kindern (Art. 187)</i>	<b>237</b> (1278)	<b>192</b> (1218)
<i>Vergewaltigung (Art. 190)</i>	<b>192</b> (757)	<b>193</b> (867)
<i>Exhibitionismus (Art. 194)</i>	<b>184</b> (453)	<b>184</b> (506)
<i>Pornografie (Art. 197)</i>	<b>612</b> (2834)	<b>748</b> (2398)

Tabelle 1: Übersicht über die Fallzahlen

Zur Dunkelziffer, d.h. die der Polizei nicht bekannte Kriminalität, enthält die PKS keine statistischen Daten. Verschiedene Untersuchungen bzw. Umfragen<sup>7</sup> gehen davon aus, dass nur rund 8-10% aller Sexualdelikte zu einer Strafanzeige bei der Polizei führen.

#### IV. Fallbezogene polizeiliche Aufgabenteilung

Grundsätzlich kann eine Strafanzeige schriftlich, telefonisch oder persönlich bei der Polizei erstattet werden. Dieser sogenannte Erstkontakt mit einem Opfer eines schweren Sexualdelikts erfolgt bei der Kantonspolizei Zürich in der Regel bei der Regionalpolizei. Die Regionalpolizei mit rund 60 Polizeiposten und 720 Mitarbeitenden stellt rund um die Uhr die sogenannte polizeiliche Grundversorgung sicher. So ist gewährleistet, dass Betroffene niederschwellig und zu jeder Tages- und Nachtzeit Anzeige erstatten können.

Die Regionalpolizei nimmt die Anzeige entgegen, befragt Auskunftspersonen, erhebt den Sachverhalt und leitet bei Bedarf sogenannte Sofortmassnahmen ein. Mit einem aktuellen Frauenanteil von rund 20% ist bei der Regionalpolizei sichergestellt, dass zu jeder Tages- und Nachtzeit versierte Polizistinnen zur Verfügung stehen.

---

<sup>7</sup> gfs.bern, Befragung sexuelle Gewalt, Mai 2019, abrufbar unter: <<https://cockpit.gfs-bern.ch/de/cockpit/sexuelle-gewalt-in-der-schweiz/>>.

Die Kantonspolizei Zürich ist sich der Bedeutung des Erstkontakts bewusst. Gute Erstkontakte mit der Polizei fördern das Vertrauen des Opfers in die Strafverfolgungsbehörden und erhöhen dessen Kooperationsbereitschaft. Deshalb gilt:

- Wir nehmen jede Anzeige ernst.
- Wir begegnen dem Opfer unvoreingenommen.
- Wir sorgen dafür, dass keine Beweismittel/Spuren vernichtet werden.
- Wir sorgen für Sicherheit und Betreuung des Opfers.

Sehr wichtig für das weitere Vorgehen ist die sogenannte 72-Stunden-Regel. Anzeigerstattungen unmittelbar nach der Tat sind unter dem Aspekt einer noch möglichen umfassenden Spurensicherung am Opfer vorrangig zu behandeln. Um Spurenvernichtung zu verhindern, wird das Opfer instruiert, sich nicht zu waschen, nicht zu duschen oder zu baden, sowie Taschentücher, Kondome etc. nicht zu entsorgen.

Bei einem schweren Sexualdelikt wird immer zeitnah die regional zuständige Kaderperson informiert. Diese führt und koordiniert in der Folge das weitere Vorgehen und fungiert als Kontaktstelle zur Verfahrensleitung. Diese Aufgabenteilung garantiert eine einheitliche und klare Führungsstruktur und stellt sicher, dass die Einsatzleitung bei der Bewältigung solcher Delikte durch dafür ausgebildete Kaderpersonen gewährleistet wird. Eine Aufgabe des polizeilichen Kadern ist die rasche Information der zuständigen Staatsanwaltschaft gemäss Art. 307 der Schweizerischen Strafprozessordnung<sup>8</sup>. Bei schweren Gewalt- und Sexualdelikten zum Nachteil von Erwachsenen und Kindern besteht im Kanton Zürich eine Meldepflicht<sup>9</sup> der Polizei an die zuständige Staatsanwaltschaft.

Liegt das angezeigte Delikt weniger als 72-Stunden zurück, lässt die regional zuständige polizeiliche Kaderperson das kriminalpolizeiliche Pikett für Sexualdelikte aufbieten. Während sich das kriminalpolizeiliche Pikett für Sexualdelikte im Wesentlichen auf den anspruchsvollen Umgang mit dem Opfer konzentrieren kann, führt die Regionalpolizei wichtige erste Ermittlungsschritte und Beweiserhebungen durch. So werden beispielsweise der Tatort abgesucht und dokumentiert, Spuren gesichert, Beweismittel sichergestellt, Auskunftspersonen befragt und Daten aus Überwachungskameras gesichert. Zudem werden je nach Ausgangslage und Lagebeurteilung verschiedene Fachspezialisten, Polizeihunde und/oder Drohnen beigezogen. In dieser Anfangsphase

---

<sup>8</sup> Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0).

<sup>9</sup> Ziff. 12.5. der Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren vom 24. Januar 2023 (zit. WOSTA).

investiert die Kantonspolizei Zürich sehr viel in die rasche Beweismittelerhebung, um so möglichst günstige Voraussetzungen für das bevorstehende Strafverfahren zu schaffen.

Die Kantonspolizei prüft in Absprache mit der fallführenden Staatsanwaltschaft, ob ein Haftgrund<sup>10</sup> vorliegt und ob eine Hausdurchsuchung angezeigt ist. Festgenommene Personen werden innerhalb von 24 Stunden der Staatsanwaltschaft zugeführt.

Spätestens mit der Zuführung der beschuldigten Person und der Ausfertigung des Anzeigerapportes wechselt die polizeiliche Fallverantwortung von der Regionalpolizei in die Zuständigkeit des Fachdienstes EG-SK. Den Mitarbeitenden des Fachdienstes obliegen nun die weiteren Ermittlungen im Auftrag der zuständigen Verfahrensleitung. Dabei stützen sie sich auf Fakten und Beweismittel. Dazu gehören insbesondere detaillierte Einvernahmen des Opfers, der beschuldigten Person und weiterer Auskunftspersonen. Sie müssen sich dabei an den Untersuchungsgrundsatz gemäss Art. 6 StPO halten, wonach alle belastenden und entlastenden Umstände mit gleicher Sorgfalt zu untersuchen sind. Nach Abschluss der kriminalpolizeilichen Ermittlungen wird ein ergänzender und abschliessender Nachtragsrapport zuhanden der Verfahrensleitung erstellt.

## V. Pikett für schwere Sexualdelikte

Der Umgang mit Opfern von sexueller Gewalt ist sehr anspruchsvoll, manchmal auch schwierig und belastend. Gefordert ist deshalb ein ausgewogener Mix aus Empathie, Fachkenntnis und Professionalität. Für die Bewältigung dieser Aufgabe steht das kriminalpolizeiliche Pikett, welches aus rund 30 Mitarbeiterinnen und 120 Mitarbeitern der Kriminalpolizei besteht, zur Verfügung. In diese Pikettorganisation sind auch alle Mitarbeitenden des Fachdienstes EG-SK eingebunden.

Im kriminalpolizeilichen Pikett leisten täglich rund um die Uhr acht Kripo-Mitarbeitende Pikettdienst. Zwei Pikettdienstleistende, eine Frau und ein Mann, sind jeden Tag prioritär für die Ereignisbewältigung von schweren Sexualdelikten reserviert und dementsprechend in den Aufgebotslisten der Einsatzzentrale hinterlegt. Bei einem sogenannten Pikettfall rücken immer eine Frau und ein Mann aus dem Pikett gemeinsam aus, um als Team arbeitsteilig agieren können.

---

<sup>10</sup> Voraussetzungen siehe Art. 221 StPO.

Wie bereits erwähnt, obliegen dem Pikett für schwere Sexualdelikte als Hauptaufgabe die sogenannten Opferbelange. Die Pikettleistenden halten Kontakt mit der regional zuständigen polizeilichen Kaderperson, koordinieren die Organisation des forensisch-klinischen Untersuchs (Ganzkörperuntersuchung) mit dem Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich sowie dem Forensischen Institut Zürich<sup>11</sup> und begleiten das Opfer im Spital zur forensisch-gynäkologischen Untersuchung. Sie fungieren als polizeiliche Bezugspersonen für das Opfer und sind für die Durchführung der polizeilichen Einvernahme und die Informationen zum Opferhilfegesetz<sup>12</sup> zuständig.

Um die anspruchsvollen Aufgabenstellungen im Pikett für schwere Sexualdelikte bewältigen zu können, werden alle neuen pikettspflichtigen Mitarbeitenden der Kriminalpolizei im Einführungsprogramm themenspezifisch instruiert und geschult. Zudem werden jährliche Weiterbildungsveranstaltungen, insbesondere für die weiblichen Angehörigen des Piketts, durchgeführt.

## VI. Opfereinvernahmen

Bei kaum einem anderen Delikt kommt es so auf die Glaubwürdigkeit des Opfers an, wie bei Sexualdelikten. Die Aussagen des Opfers sind meist das wichtigste Beweismittel im Strafverfahren. Um gerichtsverwertbare Personenbeweise erheben zu können, sind neben Erfahrung und sehr guten (Fach-)Kenntnissen in Einvernahmetaktik und -technik auch Sensibilität und Empathie im Umgang mit dem Opfer unverzichtbar.

In Art. 143 StPO finden sich verbindliche Vorgaben für die Durchführung der Einvernahme. Die Polizei ist also nicht gänzlich frei in der Ausgestaltung der Opfereinvernahme. So muss die einzuvernehmende Person zu Beginn der Einvernahme umfassend über ihre (Schutz-)Rechte und Pflichten belehrt werden. Das kriminalistisch relevante Verhalten erschöpft sich zudem nicht nur in der deliktischen Handlung als solcher, es hat immer eine Vorgeschichte, Nebenerscheinungen und -ereignisse sowie eine Nachgeschichte, Nachwirkungen und

---

<sup>11</sup> Das Forensische Institut Zürich (FOR) wurde 2010 durch die Zusammenführung der Kriminaltechnischen Abteilung der Kantonspolizei Zürich und des Wissenschaftlichen Dienstes bzw. des Wissenschaftlichen Forschungsdienstes der Stadtpolizei Zürich gebildet, bevor es 2022 in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt überführt wurde.

<sup>12</sup> Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (Opferhilfegesetz, OHG, SR 312.5).

Folgen<sup>13</sup>. Die polizeilichen Ermittlungen inkl. Einvernahmen, müssen daher bei jedem angezeigten Delikt die Vortat, die Haupttat- und die Nachtatphase umfassen.

Wenn immer möglich sollten Opfer nur einmal polizeilich einvernommen werden. Die Dauer, Ablauf und Inhalt der Einvernahme können für das Opfer sehr belastend sein. Das kann sich negativ auf die für das Strafverfahren wichtige Kooperations- und Aussagebereitschaft des Opfers auswirken. Bei der Kantonspolizei Zürich wurden daher folgende Handlungsmerksätze für die Durchführung von Opfereinvernahmen definiert:

- Wir vermeiden Mehrfachbefragungen und erklären alle Ermittlungsschritte.
- Wir erklären den Ablauf und die Wichtigkeit der Einvernahme.
- Wir belehren verständlich über Rechte und Pflichten.
- Wir ermöglichen viel freie Rede und formulieren Ergänzungsfragen nicht schuldzuweisend.
- Wir ermöglichen Pausen und bieten bei Bedarf Verpflegung an.

Es ist zudem darauf zu achten, dass Personen, die als Auskunftspersonen und spätere Zeugen in Frage kommen, nicht als Begleitpersonen an Opfereinvernahmen zugelassen werden können. Dazu sind regelmässig auch Drittpersonen zu zählen, die ein Sexualdelikt anzeigen oder das Opfer zur Anzeige begleiten. Diese sogenannten Erstinformationsempfänger müssen ebenfalls polizeilich einvernommen werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass Personen, die für eine Beratungsstelle arbeiten, eine Schweigepflicht<sup>14</sup> gegenüber Behörden und Privaten haben.

Gemäss Art. 154 StPO müssen besondere Massnahmen zum Schutz von Kindern als Opfer getroffen werden. Ist erkennbar, dass die Einvernahme oder die Gegenüberstellung für das kindliche Opfer zu einer schweren psychischen Belastung führen könnte, kommen die speziellen Schutzmassnahmen zum Tragen. Der Massstab für Beurteilung der psychischen Belastung wird sehr tief gehalten: Wurde das Kind Opfer eines Sexualdeliktes, körperlicher Misshandlung oder Vernachlässigung, wird immer von einer schweren psychischen Belastung ausgegangen.

Mit einem Opfer, das im Zeitpunkt der Einvernahme weniger als 18 Jahre alt ist, muss eine Videoeinvernahme durchgeführt werden. Die Kantonspolizei Zürich führt Videoeinvernahmen ab dem 4. Altersjahr durch. Je jünger das Kind ist, desto anspruchsvoller ist die Aufgabe für die einvernehmende Person. Vi-

---

<sup>13</sup> Hansjakob/Gundlach/Straub, 32 ff.

<sup>14</sup> Art. 11 OHG.

deoeinvernahmen werden im Beisein einer Psychologin von einer zu diesem Zweck ausgebildeten Polizistin oder einem entsprechenden Polizisten durchgeführt. Eine spezielle Ausbildung in diesem Bereich erhalten ausschliesslich die entsprechend spezialisierten Polizistinnen und Polizisten von Stadt- und Kantonspolizei Zürich. Bei der Kantonspolizei Zürich sind dies alle Mitarbeitenden des Fachdienstes EG-SK. Das Kind darf während des ganzen Verfahrens in der Regel nicht mehr als zweimal einvernommen werden. Die Polizei erstellt von der Videoeinvernahme eine Transkription, indem sie die wesentlichen Aussagen inklusive Zeitangabe der entsprechenden Stellen, zusammen mit den Umständen der Opfereinvernahme, in einem Bericht schriftlich festhält. 2022 hat die Kantonspolizei Zürich über 200 Videoeinvernahmen mit minderjährigen Opfern durchgeführt.

Muss wegen eines Interessenskonflikts der gesetzlichen Vertretung des urteilsunfähigen Kindes eine Kollisionsbeistandschaft<sup>15</sup> eingesetzt werden, erfolgt ein entsprechender Antrag an die zuständige Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde<sup>16</sup>.

Um diese sehr anspruchsvollen Opfereinvernahmen durchführen zu können, werden die Mitarbeitenden des Fachdienstes EG-SK kontinuierlich in dieses Aufgabengebiet eingeführt und absolvieren folgende spezifischen Weiterbildungen des Schweizerischen Polizei Instituts<sup>17</sup>:

- SPI Kurs „Das Opfer im polizeilichen Ermittlungsverfahren“
- SPI Kurs „Fachkurs Kindesbefragung gemäss Art. 154 StPO“

Zudem erfolgen regelmässige externe Coachings durch das Marie Meierhofer Institut für das Kind<sup>18</sup> und interne Coachings durch Polizeipsychologen.

## VII. Ausblick

Die Fallbearbeitung bei Sexualdelikten ist für die Polizei stets eine Herausforderung und bewegt sich immer im Spannungsfeld zwischen den Ansprüchen der Strafverfolgung und den Opferbedürfnissen. Dies bedeutet zwar Strafver-

---

<sup>15</sup> Ziff. 9.6.5. WOSTA.

<sup>16</sup> Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) nimmt die ihr hauptsächlich durch das Zivilgesetzbuch (ZGB) zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet des Kindes- und Erwachsenenschutzes wahr. Im Kanton Zürich gibt es 13 KESB.

<sup>17</sup> Das Schweizerische Polizei Institut (SPI) ist eine privatrechtliche Stiftung mit Sitz in Neuchâtel. Es entwickelt im Auftrag der Schweizer Polizei eine nationale, politisch breit abgestützte Ausbildungsstrategie und setzt diese didaktisch-methodisch um.

<sup>18</sup> Das Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI) ist ein Fachinstitut für die frühe Kindheit. Das MMI ist ein Assoziiertes Institut der Universität Zürich.

folgungszwang bei Officialdelikten, aber nicht um jeden Preis. Auf die Bedürfnisse des Opfers wird soweit möglich Rücksicht genommen. Die Kantonspolizei Zürich ist sehr bestrebt, sich im Bereich der sogenannten Opferbelange laufend zu verbessern.

In nächster Zukunft werden einige Gesetzesanpassungen erfolgen, die den Bereich der Sexualdelikte direkt oder indirekt tangieren:

- Revision des Sexualstrafrechts.<sup>19</sup>
- Revision der Strafprozessordnung per 1. Januar 2024.
- Anpassung des DNA-Profil-Gesetzes<sup>20</sup> per 1. August 2023.

Der Gesetzgeber verspricht sich von der Revision eine Modernisierung des Sexualstrafrechts und unter anderem, dass mehr Fälle von sexueller Gewalt als Vergewaltigung qualifiziert werden. Im neuen Vergewaltigungsartikel wird auf das bisherige Nötigungs-Element verzichtet werden. Ob Variante „Ja heisst Ja“ oder Variante „Nein heisst Nein“ – nichts ändern wird die Reform daran, dass auch zukünftig die Beweislage oft schwierig sein wird. Zudem wird die Angemessenheit der Strafrahmen bei Sexualdelikten im Rahmen der Revision des Sexualstrafrechts überprüft.

Eine neue Bestimmung in der Strafprozessordnung, wonach bei Videoeinnahmen mit minderjährigen Opfern innerhalb von sieben Tagen ein Schriftprotokoll zu erstellen ist, wird zu einigem Mehraufwand bei der Polizei sorgen.

Die Revision des DNA-Profil-Gesetzes wird mit der Phänotypisierung<sup>21</sup> und der Suche nach Verwandtschaftsgrad<sup>22</sup> neue Ermittlungsmöglichkeiten im Bereich der schweren Sexualdelikte mit unbekannter Täterschaft bringen.

Die Themen Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt und Bekämpfung der Pädokriminalität im Netz wurden vom Regierungsrat des Kantons Zürich in seiner Sitzung vom 22. März 2023 als Schwerpunkte in der Strafverfolgung für

---

<sup>19</sup> Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 17. Februar 2022, Stellungnahme des Bundesrates vom 13. April 2022, BBl 2022 1011.

<sup>20</sup> Bundesgesetz über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen vom 20. Juni 2003 (DNA-Profil-Gesetz, SR 363).

<sup>21</sup> Botschaft des Bundesrates zur Änderung des DNA-Profil-Gesetzes vom 4. Dezember 2020, BBl 2021, 44 ff.

<sup>22</sup> BBl 2021, 44 ff.

2023–2026 definiert. Details über Zielsetzungen und Umsetzungsmassnahmen sind im entsprechenden Regierungsratsbeschluss<sup>23</sup> festgehalten.

Im Kanton Zürich befasst sich eine fach- und direktionsübergreifende Arbeitsgruppe unter dem Lead der Gesundheitsdirektion mit dem Thema Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt. Ähnlich wie im Kanton Bern soll es auch im Kanton Zürich möglich sein, dass sich Opfer von Sexualdelikten ohne Anzeigerstattung forensisch-gynäkologisch untersuchen lassen können. Die Kantonspolizei Zürich ist in dieser Arbeitsgruppe vertreten.

Im Bereich Sexualdelikte und Opferschutz ist viel in Bewegung.

Die Kantonspolizei Zürich bringt sich ein und arbeitet aktiv an Verbesserungsvorschlägen und Weiterbildungsmöglichkeiten mit.

## Literaturverzeichnis

Hansjakob Thomas/Gundlach Thomas E./Straub Peter, Kriminalistisches Denken, 11. A., Heidelberg 2020.

---

<sup>23</sup> Regierungsratsbeschluss Nr. 351/2023, abrufbar unter: <<https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-351-2023.html>>.



# Zürcher Lernprogramme – Partnerschaft ohne Gewalt PoG®: Eine wirksame und kostengünstige Intervention gegen häusliche Gewalt

Joder Regli

## Inhalt

I.	<a href="#">Durch Interventionen das Rückfallrisiko senken</a>	56
1.	<a href="#">Wie wählt man eine zielführende Intervention aus?</a>	56
2.	<a href="#">Welche Interventionen stehen im Angebot bei häuslicher Gewalt</a>	56
II.	<a href="#">Angebotssituation</a>	57
1.	<a href="#">Erwartungen der Istanbul-Konvention bezüglich Lernprogramme</a>	57
2.	<a href="#">Situation Schweiz</a>	58
3.	<a href="#">Situation Kanton Zürich</a>	59
III.	<a href="#">Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt PoG®</a>	59
1.	<a href="#">Ziele und Definition des Lernprogramms PoG®</a>	59
2.	<a href="#">Zielpublikum des Lernprogramms PoG®</a>	60
3.	<a href="#">Zuweisungsmöglichkeiten</a>	61
4.	<a href="#">Eignungsabklärung</a>	64
5.	<a href="#">Umfang und Setting des Lernprogramms PoG®</a>	65
6.	<a href="#">Ablauf eines Lernprogramms</a>	66
a)	<a href="#">Problematisches Verhalten aufarbeiten</a>	67
b)	<a href="#">Ziele setzen</a>	67
c)	<a href="#">Fertigkeiten trainieren</a>	67
d)	<a href="#">Rückfälle verhindern</a>	69
e)	<a href="#">Durchhalten und überprüfen</a>	69
f)	<a href="#">Abschluss des Lernprogramms PoG®</a>	69
7.	<a href="#">Herausforderungen und Limitationen in der Durchführung</a>	70
a)	<a href="#">Delikt wird negiert</a>	70
b)	<a href="#">Verantwortung wird abgeschoben</a>	70
c)	<a href="#">Gruppensetting wird dem individuellen Bedarf nicht gerecht</a>	70
d)	<a href="#">Weisungen und Auflagen laufen zu früh ab</a>	71
8.	<a href="#">Qualitätsstandards</a>	71
9.	<a href="#">Evaluationen</a>	72
IV.	<a href="#">Fazit</a>	73
	<a href="#">Literaturverzeichnis</a>	73

## I. Durch Interventionen das Rückfallrisiko senken

### 1. Wie wählt man eine zielführende Intervention aus?

Das Ziel der Arbeit mit Tatpersonen im Bereich der häuslichen Gewalt ist es, durch gezielte Interventionen das Risiko zukünftiger Gewalthandlungen in der Beziehung nachhaltig zu verhindern oder zumindest zu verringern. Doch welche Person benötigt welche Intervention um dies zu erreichen? Um diese Frage beantworten zu können, hat sich die strukturierte Herangehensweise mit dem Risk-Needs-Responsivity Modell (RNR)<sup>1</sup>, dem weltweit wohl meist-diskutierten und validierten Modell im Bereich der Straftäterrehabilitation, als zielführend erwiesen.

Das Risk-Needs-Responsivity Modell befasst sich mit Fragen wie: Wer hat ein wie hohes Rückfallrisiko und mit welcher Intensität muss folglich interveniert werden? Bei wem liegen welche problematischen Aspekte in der Person und/oder seiner/ihrer Umwelt vor und in welchem Setting und mit welchen Methoden könnten diese Aspekte zielführend bearbeitet werden?

Ein allgemeingültiges Fazit der Herangehensweise mit dem RNR-Modell könnte lauten: Nicht jede Tatperson im Bereich der häuslichen Gewalt braucht die gleiche Intervention, damit das Rückfallrisiko sinkt.

### 2. Welche Interventionen stehen im Angebot bei häuslicher Gewalt

Die Inhaftierung sowie das Kontakt- oder Rayonverbot sind die von den Strafuntersuchungsbehörden am häufigsten angewendeten Interventionen.<sup>2</sup> Diese Interventionen zielen primär darauf ab, die Interaktion zu unterbinden. Gemäss Treuthardt<sup>3</sup> können solche Interventionen in akuten Situationen sehr sinnvoll sein. Doch wenn nicht gleichzeitig auch an den problematischen Aspekten in der Person und der Umwelt gearbeitet wird, ist das Risiko sehr hoch, dass ein Beziehungskonflikt wieder entflammt, sobald die beiden Personen wieder in Interaktion treten. Es lohnt sich folglich immer, hinzuschauen, welche problematischen Aspekte in der Person und seiner/ihrer Umwelt es zu bearbeiten gilt. Lag der Auslöser für Beziehungskonflikte in einem sehr spezifischen Stressor in der Umwelt (z.B. drohende Arbeitslosigkeit, Finanzprobleme) können nur schon spezialisierte Beratungen zu Finanz- oder Jobfragen dazu beitragen, dass das Rückfallrisiko sinkt. Wird der Veränderungsbedarf primär

---

<sup>1</sup> Andrews/Bonta, 439 ff.

<sup>2</sup> Ott/Schwarzenegger, 98.

<sup>3</sup> Treuthardt, 12.

in der Person festgemacht, weil sich über längere Zeit ausgeprägte risikorelevante problematische Denk- und/oder Verhaltensmuster manifestiert haben und eine Ausprägung einer Störung annehmen (z.B. Schizophrenie, Manie, Sucht oder Persönlichkeitsstörungen), ist das Setting einer Beratung hingegen nicht ausreichend, um das Risiko einer erneuten Gewalthandlung zu reduzieren.<sup>4</sup> Um einen nachhaltigen Behandlungserfolg zu erzielen, benötigt es hierfür in der Regel eine langfristige, intensive, zielgerichtete (multimodale) therapeutische Intervention.<sup>5</sup>

Doch wie soll bei Personen interveniert werden, bei welchen die Ursachen für die Gewalttat nicht vornehmlich in der Umwelt zu finden sind und gleichzeitig risikorelevante problematische Denk- und/oder Verhaltensmuster noch nicht so ausgeprägt sind, als dass eine therapeutische Behandlung zwingend nötig wäre, um wirkungsvoll das Rückfallrisiko zu reduzieren? Wie mehrere Evaluationen<sup>6</sup> von Lernprogrammen in der Schweiz gezeigt haben, kann die Interventionsform „Lernprogramm“ diese Lücke zwischen Beratung und Therapie füllen.

## II. Angebotssituation

### i. Erwartungen der Istanbul-Konvention bezüglich Lernprogramme

Die Istanbul-Konvention, das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ist in der Schweiz seit dem 1. April 2018 in Kraft.<sup>7</sup> Im Artikel 16 der Istanbul-Konvention wird die Erwartung an die Vertragsstaaten geäussert, dass sie Massnahmen treffen, „(...), um Programme einzurichten, 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“<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Regli, 11.

<sup>5</sup> Treuthardt, 20.

<sup>6</sup> Nigl; Treuthardt/Kröger; Gerth.

<sup>7</sup> Abrufbar unter <<https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/recht/internationales-recht/europarat/Istanbul-Konvention.html>>.

<sup>8</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention, SR 0.311.35).

## 2. Situation Schweiz

Gemäss dem Fachverband Gewaltberatung Schweiz (FVGS), gab es bis 2019 gerade mal drei Organisationen in der Deutschschweiz und drei in der Roman- die, die regelmässig Lernprogramme durchführten.<sup>9</sup>

Dieses Manko hat auch GREVIO<sup>10</sup>, die internationale Expertinnen- und Exper- tengruppe des Europarats, welche für das Monitoring und die Umsetzung der Istanbul-Konvention zuständig ist, in ihrem Länderbericht bemängelt. GREVIO forderte die Schweiz nachdrücklich auf, die Zahl der landesweit verfügbaren Lernprogramme „(...) zu erhöhen und die Teilnahme von gewaltausübenden Per- sonen sowohl auf Anordnung als auch aus eigenem Antrieb zu fördern (...)“<sup>11</sup>.

In den letzten zwei Jahren hat sich diesbezüglich in der Schweiz einiges getan. Als zentraler Treiber dieser positiven Entwicklung kann insbesondere die In- kraftsetzung des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewalt- betroffener Personen per 1. Juli 2020 genannt werden. Mit dem Artikel 55a StGB wurden für die Strafuntersuchungsbehörden die Voraussetzungen ge- schaffen, im Rahmen einer Sistierung Lernprogramme gegen Gewalt anzuord- nen. Die Gesetzesänderung hat zur Folge, dass die Kantone nun angehalten sind, ein eigenes Lernprogramm-Angebot zu schaffen oder ihrer Klientel zu- mindest Zugang zu einem Lernprogramm in einem benachbarten Kanton zu ermöglichen.

Bis im Jahr 2020 gab es keine Bildungsinstitution und auch keine Behörde oder Nichtregierungsorganisation, welche eine Ausbildung zur Trainerin oder zum Trainer eines Lernprogramms anbot. Auf Wunsch anderer Kantone und Nicht- regierungsorganisationen hat die Abteilung Lernprogramme der Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Zürich als schweizweit grösste Anbieter- in von Lernprogrammen im Kontext der Forensik, eine Ausbildungsoffensive gestartet und in den Jahren 2020 und 2022 eine Zertifizierungsausbildung durchgeführt. Dies hat dazu geführt, dass es seit Ende 2022 in den meisten Deutschschweizer Kantonen eine Behörde oder eine Nichtregierungsorgani- sation gibt, die ein Lernprogramm im Bereich der häuslichen Gewalt anbieten kann.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Abrufbar unter <<https://www.fvgs.ch/Fachstellen.html>>.

<sup>10</sup> GREVIO Evaluation Report, Switzerland, 33.

<sup>11</sup> Kommentar des Bundesrates zum GREVIO Bericht bezüglich des Abschnitts, 102, abrufbar unter: <<https://bit.ly/40qvTVQ>>.

<sup>12</sup> Die grosse Nachfrage nach Ausbildungen zur Trainerin/zum Trainer des Lernprogramms PoG<sup>®</sup> hält an. 2023 werden die BVD erneute eine Zertifizierungsausbildung anbieten und es stehen Überlegungen im Raum, diese Ausbildung nun jährlich anzubieten.

### 3. Situation Kanton Zürich

Im Kanton Zürich bieten aktuell eine Nichtregierungsorganisation und eine Behörde rückfallpräventive Lernprogramme im Kontext der häuslichen Gewalt an. Die beiden Anbietenden fokussieren dabei auf ein unterschiedliches Zielpublikum.

Das Angebot der „Fachberatung Häusliche Gewalt“<sup>13</sup> zielt auf Einzelpersonen in einer bestehenden oder aufgelösten Partnerschaft mit Sorgerechtsstreitigkeiten ab, welche im häuslichen Kontext Gewalt ausgeübt haben. Dieses Angebot richtet sich insbesondere an Zivilgerichte, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder an Selbstmeldende.

Das Angebot der Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Zürich (BVD), einer Organisationseinheit des Justizvollzugs und Wiedereingliederung (JuWe), richtet sich an Strafuntersuchungsbehörden und Strafgerichte des Kantons Zürich sowie an Justizvollzugsbehörden.<sup>14</sup>

## III. Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt PoG<sup>®</sup>

### 1. Ziele und Definition des Lernprogramms PoG<sup>®</sup>

Lernprogramme, wie sie die Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Zürich anbieten, sind strukturierte Trainingsprogramme im Einzel- oder Gruppensetting, „(...) deren Interventionen auf kognitiv-verhaltenstherapeutischen Prinzipien aufbauen“<sup>15</sup>. In einem Lernprogramm wird dabei nicht wie in einer Selbsthilfegruppe nach dem individuellen, situativen Bedürfnisprinzip gearbeitet, sondern Inhalte werden von der Trainerin oder dem Trainer anhand einer manualisierten Ablaufstruktur vorgegeben, mittels eines Arbeitshefts von den Teilnehmenden vor- und nachbearbeitet, durch Diskussionen reflektiert und neue Verhaltensweisen, zum Beispiel durch Rollenspiele, eingeübt.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Abrufbar unter <[www.fbhg.ch](http://www.fbhg.ch)>.

<sup>14</sup> BVD Zürich, Merkblatt für Staatsanwaltschaften und Gerichte.

<sup>15</sup> Mayer, Dissozialität, Delinquenz, Kriminalität, 249.

<sup>16</sup> Regli, 9.

Eines von acht im Angebot der Bewährungs- und Vollzugsdienste stehende Lernprogramm richtet sich thematisch an Männer und Frauen, die innerhalb einer Partnerschaft Gewalt ausgeübt oder angedroht haben und bei denen ein Lernbedarf besteht. Das Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt PoG<sup>®</sup> fokussiert auf die Rückfallprävention im Sinne des Opfer- und Kinderschutzes.

Das Lernprogramm PoG<sup>®</sup> darf nicht mit einer psychotherapeutischen Behandlung verwechselt werden. Im Fokus steht nicht die „Heilung“ einer Erkrankung, sondern ausschliesslich die Rückfallprävention bezüglich der häuslichen Gewalt. Teilnehmende sollen im Setting eines Lernprogramms lernen, Risikosituationen vorzubeugen oder Beziehungskonflikte gewaltfrei zu bewältigen. Dies gelingt dann, wenn Teilnehmende problematische Denk- und Verhaltensweisen überdenken und verändern.<sup>17</sup>

## 2. Zielpublikum des Lernprogramms PoG<sup>®</sup>

Auch wenn die gesetzlichen Rahmenbedingungen eine Teilnahme ermöglichen würden (vgl. Kapitel III.3), sind nicht alle Tatpersonen im Kontext häusliche Gewalt geeignet, an einem Lernprogramm teilzunehmen.

Um sicherzustellen, dass nur Tatpersonen am Lernprogramm PoG<sup>®</sup> teilnehmen, bei welchen ein möglichst grosser Effekt bezüglich der Rückfallprävention erzielt werden kann, gilt es für die Auftraggebenden folgende Punkte zu beachten, bevor sie ihr Klientel zur Eignungsabklärung anmelden oder gleich mittels Weisung oder Auflage zur Teilnahme verpflichten.

Vom Lernprogramm PoG<sup>®</sup> profitieren können lediglich volljährige Männer und Frauen,

- die in einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung Gewalt ausgeübt oder angedroht haben oder durch mehrmaliges Belästigen, Auflauern oder Nachstellen aufgefallen sind,
- gegen die hierfür eine Strafuntersuchung läuft oder die sich im Schweizer Strafvollzug befinden und
- die über Deutschkenntnisse verfügen.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Mayer, Fachkonzept Zürcher Lernprogramme, 10.

<sup>18</sup> Aktuell fehlen den Bewährungs- und Vollzugsdiensten des Kantons Zürich die Ressourcen, um das Lernprogramm und die Kursunterlagen in verschiedenen Sprachen anbieten zu können.

Nicht von einem Lernprogramm profitieren können Personen,

- die eine mehrjährige Einwirkungsdauer benötigen, um eine nachhaltige rückfallpräventive Verhaltensänderung zu erzielen, weil ihre Denk- und Verhaltensmuster eine Ausprägung einer Störung z. B. einer Schizophrenie, Manie, Sucht oder Persönlichkeitsstörung aufweisen,
- von denen eine unmittelbare Ausführungsgefahr ausgeht<sup>19</sup> und
- bei welchen der Auslöser für Delikte im Bereich der häuslichen Gewalt vorrangig mit Herausforderungen bei der Arbeit, beim Wohnen oder bezüglich Finanzen erklärbar sind und nicht mit problematischen Denk- und Verhaltensweisen einer Person.

Teilnehmende eines Lernprogramms müssen bei der Anmeldung keine Motivation zur Verhaltensänderung aufweisen. Auch ist es nicht zwingend, dass sie im Sachverhalt geständig sind und die Verantwortung für ihr problematisches Verhalten übernehmen. Es reicht, wenn sich die Männer und Frauen Probleme in der Beziehung eingestehen.<sup>20</sup>

### 3. Zuweisungsmöglichkeiten

Für die Teilnahme am Lernprogramm PoG<sup>®</sup> bedarf es einer formellen Zuweisung durch eine Strafuntersuchungsbehörde, ein Strafgericht oder eine Strafvollzugsbehörde. Personen, die sich selbst für das Lernprogramm anmelden möchten, sind vom Zuweisungsprozess ausgeschlossen. Auch nicht möglich sind Überweisungen durch Dritte, wie z. B. einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Da das Strafverfahren in sehr vielen Fällen häuslicher Gewalt eingestellt wird, hatten die Strafuntersuchungsbehörden in der Vergangenheit kaum wirkungsvolle Instrumente, beschuldigte Personen auch gegen deren Willen einem Lernprogramm zuzuführen. Über viele Jahre wurden Lernprogramme im Kanton Zürich daher fast ausschliesslich im Rahmen von Weisungen nach Artikel 94-95 StGB angeordnet, was sich in den tiefen Zuweisungszahlen bis zum Jahr 2019 widerspiegelt.

---

<sup>19</sup> Ein Lernprogramm ist darauf ausgelegt, in einem mehrmonatigen Behandlungsprozess dafür zu sorgen, dass sich problematische Denk- und Verhaltensweisen zu verändern beginnen. Ein Lernprogramm bietet kaum Möglichkeiten für eine akute Krisenbewältigung. Kann eine zeitnahe Ausführungsgefahr nicht ausgeschlossen werden (z. B. bei der Entlassung aus der Haft oder weil das Opfer angekündigt hat, dass es sich trennen möchte), braucht es für die potentiell gefährdende Person in diesem Moment andere Interventionen als die Teilnahme an einem Lernprogramm.

<sup>20</sup> BVD Zürich, Merkblatt für Staatsanwaltschaften und Gerichte, 1.

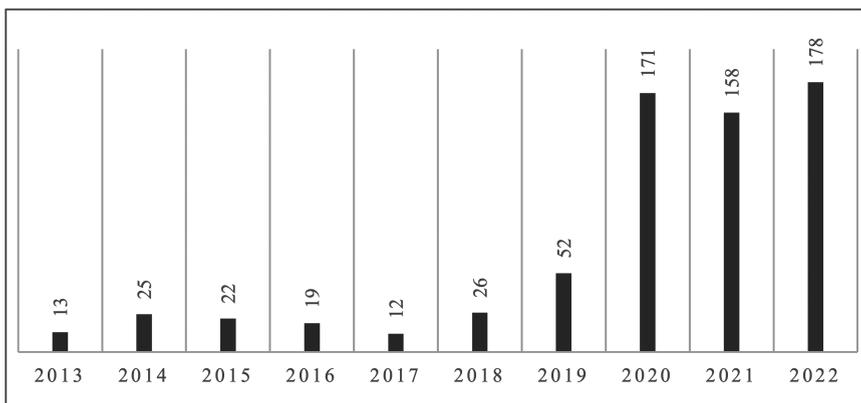


Abbildung 1: Zuweisungen von Staatsanwaltschaften und Gerichten im Kanton Zürich für das Lernprogramm PoG<sup>®</sup>

Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen per 1. Juli 2020, wurden für die Strafuntersuchungsbehörden die Voraussetzungen geschaffen, in Fällen häuslicher Gewalt das Verfahren zu sistieren und die beschuldigte Person für die Zeit der Sistierung zu verpflichten, ein Lernprogramm gegen Gewalt zu besuchen.<sup>21</sup>

Anpassungen der Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich für das Vorverfahren<sup>22</sup>, die Überarbeitung des Leitfadens „Ersatzmassnahmen“<sup>23</sup> sowie eine gelungene Schulung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in den Monaten vor der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen haben sicher auch dazu beigetragen, dass es ab dem Jahr 2020 zu diesem markanten Anstieg an Zuweisungen für das Lernprogramm PoG<sup>®</sup> kam.

Die neuen Möglichkeiten für die Zuweisung für ein Lernprogramm zeigen sich auch eindrücklich in der Statistik 2022 über die rechtlichen Grundlagen, aufgrund deren die Zuweisungen für das Lernprogramm PoG<sup>®</sup> im Kanton Zürich erfolgten.

<sup>21</sup> Vgl. Artikel 55a des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0).

<sup>22</sup> Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft WOSTA Ziff. 12.8.1.2.14.

<sup>23</sup> Abrufbar unter <[https://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Themen/Strafe/Leitfaden\\_Ersatzmassnahmen\\_2023-01-01.pdf](https://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Themen/Strafe/Leitfaden_Ersatzmassnahmen_2023-01-01.pdf)> (zit. Zürcher Leitfaden „Ersatzmassnahmen“).

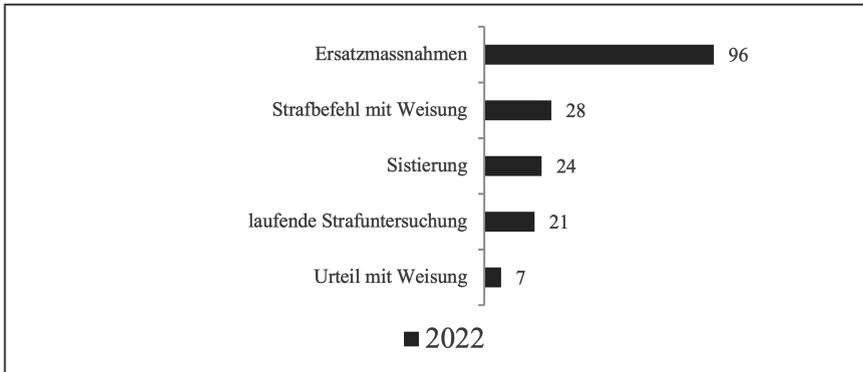


Abbildung 2: Rechtliche Grundlagen zum Zeitpunkt der Auftragserteilung<sup>24</sup>

Um die Anzahl der „Falsch-Zuweisungen“ möglichst klein zu halten, wäre es wünschenswert, wenn Staatsanwaltschaften oder Strafgerichte vor der Erteilung einer Weisung oder Auflage potentielle Lernprogramm-Teilnehmende immer zu einer Eignungsabklärung anmelden würden und erst wenn die Prüfung von Seiten der Abteilung Lernprogramme positiv ausfällt, die Weisung oder Auflage für die Teilnahme am Lernprogramm zu erlassen.<sup>25</sup>

Aufgrund der Dynamik und der Komplexität bei Strafuntersuchungen im Rahmen der häuslichen Gewalt hat sich in der Praxis gezeigt, dass eine vorgelagerte Eignungsabklärung lediglich im Rahmen von Weisungen nach Artikel 94-95 StGB zweckdienlich ist.

Bei Ersatzmassnahmen und Sistierungen sind vorgelagerte Eignungsabklärungen aufgrund der kurzen Fristen kaum möglich und die Erteilung der Weisung oder Auflage zur Teilnahme an einem Lernprogramm hat in der Regel ohne Eignungsabklärung zu erfolgen. Der Wortlaut im Zürcher Leitfaden „Ersatzmassnahmen“ bezüglich der Auflage Lernprogramme nimmt auf diese Heraus-

<sup>24</sup> Diese Statistik widerspiegelt lediglich den Zeitpunkt, bei welchem die Person erstmals die Auflage oder Weisung erhielt, am Lernprogramm teilzunehmen. Wenn die beschuldigte Person erstmals die Auflage im Rahmen der Ersatzmassnahme erhielt und diese Auflage zu einem späteren Zeitpunkt in die Sistierungsverfügung übernommen wurde, so wurde nur die Ersatzmassnahme gezählt und kein weiterer Punkt bei der Sistierung vergeben.

<sup>25</sup> Im Merkblatt für Staatsanwaltschaften und Gerichte bezüglich der Zuweisung für ein Lernprogramm sind die gewünschten Ablaufprozesse detailliert umschrieben, abrufbar unter: <http://www.zh.ch/juwe-lernprogramme>.

forderung Rücksicht und bietet die für die Praxis sehr zweckdienliche Option, bei fehlender Eignung für ein Lernprogramm, gleich die Auflage für eine therapeutische Behandlung in Kraft zu setzen.

*„Der beschuldigten Person wird die Auflage erteilt, an einem Eignungsgespräch für ein Lernprogramm bei der Abteilung Lernprogramme der Bewährungs- und Vollzugsdienste teilzunehmen, sowie im Eignungsfall das Lernprogramm ‚Partnerschaft ohne Gewalt‘ zu absolvieren. Kommt die Abteilung Lernprogramme der Bewährungs- und Vollzugsdienste nach dem Eignungsgespräch zum Schluss, dass ein Lernprogramm nicht ausreichend ist, wird der beschuldigten Person die Auflage erteilt, sich einer ambulanten therapeutischen Behandlung bei einer von den Bewährungs- und Vollzugsdiensten zu bestimmenden Fachperson zu unterziehen“<sup>26</sup>.*

Bei Sistierungen, Strafbefehlen und Urteilen kann nachfolgende Formulierung aus dem Merkblatt für Staatsanwaltschaften und Gerichte ebenfalls dafür sorgen, dass eine Weisung ohne Eignungsabklärung erteilt werden kann.

*„Dem/der Beschuldigten wird die Weisung erteilt, an einem Eignungsgespräch für ein Lernprogramm bei der Abteilung Lernprogramme der Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Zürich sowie im Eignungsfall am zielführenden Lernprogramm teilzunehmen“<sup>27</sup>.*

#### 4. Eignungsabklärung

Die Abteilung Lernprogramme führt zu Qualitätszwecken immer eine Eignungsabklärung durch. Auch dann, wenn die Weisung oder Auflage zur Teilnahme bereits erfolgt ist.

Im Zentrum dieser Abklärung steht die Frage, was ganz generell getan werden müsste, um das Rückfallrisiko für Gewalt in der Paarbeziehung zu reduzieren. *„Dazu wird das Risiko für eine Straftat mittels Risk-Assessment-Instrumenten erhoben. Anschliessend werden mithilfe eines hochstrukturierten Fragebogens risikorelevante Problembereiche in der Person und in der Umwelt abgefragt, bei denen ein Veränderungsbedarf bestehen könnte, um eine nachhaltige Legalbewährung und Resozialisierung der Person zu erreichen“<sup>28</sup>.*

---

<sup>26</sup> Zürcher Leitfaden „Ersatzmassnahmen“, 7.

<sup>27</sup> BVD Zürich, Merkblatt für Staatsanwaltschaften und Gerichte, 4.

<sup>28</sup> Regli, 11.

Das Resultat dieser Auslegeordnung bietet die zielführende Struktur, um sich in einem nächsten Schritt zu überlegen, ob das Lernprogramm PoG<sup>®</sup> geeignet ist, um die problematischen Aspekte in der Person und/oder Umwelt anzugehen oder ob eine Beratung oder eine Therapie zielführender wäre, um das Rückfallrisiko zu reduzieren.

Die Eignungsabklärung wird immer mit einem mehrseitigen Bericht zuhanden der zuweisenden Behörde abgeschlossen. Wird im Anschluss an diese Abklärung das Lernprogramm auch durchgeführt, so hat dieser Bericht mit seinen Arbeitshypothesen die Funktion eines „Kompasses“, indem er der teilnehmenden Person transparent aufzeigt, wohin die Entwicklung aus Sicht der abklärenden Person gehen müsste und an welchen Themen im Setting des Lernprogramms gearbeitet werden sollte, um das Rückfallrisiko zu reduzieren.

## 5. Umfang und Setting des Lernprogramms PoG<sup>®</sup>

Das Lernprogramm PoG<sup>®</sup> wird, wenn immer möglich, im Gruppensetting mit 6 bis 8 Teilnehmenden durchgeführt. Das Gruppentraining umfasst 16 wöchentliche Einheiten à 2.5 Stunden und findet jeweils abends<sup>29</sup> unter der Woche in den Räumlichkeiten von JuWe in Zürich-Altstetten statt.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass gewisse Teilnehmende jedoch keiner Gruppe zugeteilt werden können. Dies betrifft einerseits Personen, welche z. B. aufgrund von beschränkten Sprachkompetenzen oder einer sozialen Phobie nicht ausreichend vom Austausch in der Gruppe profitieren können. Andererseits *„(...) geht es um Personen mit stark ausgeprägten problematischen Denk- und Verhaltensweisen, welche in einem hoch strukturierten Gruppentraining alleine nicht zielführend behandelt werden können, da sie aufgrund ihres Behandlungsbedarfs ein intensives, auf sie zugeschnittenes Einzelsetting benötigen“*<sup>30</sup>.

Sind die soeben beschriebenen Kriterien erfüllt, werden diese Personen einem Einzeltraining zugeführt. Die Durchführung im Einzelsetting wird bedarfsorientierter gestaltet als im Gruppensetting und umfasst in der Regel 15 bis 25 Trainingseinheiten von einer Stunde.

---

<sup>29</sup> Das Lernprogramm wird am Abend angeboten, damit berufstätige Teilnehmende gegenüber Arbeitgebenden, Vorgesetzten und Mitarbeitenden nicht in Erklärungsnot geraten.

<sup>30</sup> Regli, 12.

Mit dem Abschluss der mehrmonatigen Trainingsphase ist das Lernprogramm noch nicht abgeschlossen. Um den Lernerfolg nachhaltig sicherzustellen, werden anschliessend noch drei Nachkontrollgespräche im Abstand von jeweils 3 Monaten durchgeführt. Der ganze Prozess eines Lernprogramms dauert vom ersten Kontakt bis zum Abschluss im Schnitt etwa ein Jahr.

## 6. Ablauf eines Lernprogramms

Das Lernprogramm PoG<sup>®</sup> wird mit einem Arbeitsheft für Teilnehmende (vgl. Abbildung 3) und einem Manual<sup>31</sup> für Trainerinnen und Trainer durchgeführt.

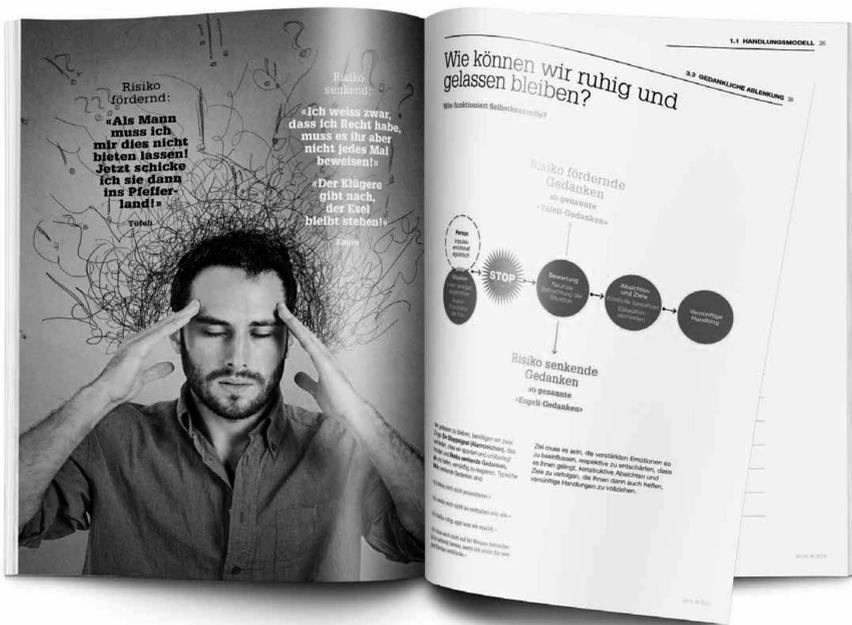


Abbildung 3: Arbeitsheft für Teilnehmende des Lernprogramms PoG<sup>®</sup>

Der Ablauf im Arbeitsheft für Teilnehmende orientiert sich am „Stufenmodell der Verhaltensänderung“<sup>32</sup>, welches den Teilnehmenden anschaulich aufzeigt, welche Schritte von einer alten zu einer neuen Gewohnheit zu nehmen sind. Nachfolgend werden diese Schritte (a-e) kurz beschrieben.

<sup>31</sup> BVD, Fachkonzept und Manual Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt PoG<sup>®</sup>.

<sup>32</sup> Prochaska et al.

### a) *Problematisches Verhalten aufarbeiten*

Ziel des ersten Schrittes ist es, dass Teilnehmende besser verstehen, warum es zu strafbaren Handlungen gekommen ist. Teilnehmende erhalten deshalb gleich zu Beginn den Auftrag, sich mit Merkmalen ihrer Persönlichkeit auseinanderzusetzen, welche risikofördernd für Gewalthandlungen in der Beziehung gewesen sein könnten. Nachfolgend wird hingeschaut, welche situativen Faktoren bei der Person und ihrer Partnerin/ihrem Partner und/oder der Umwelt der Auslöser dafür waren, dass es zu einer Gewalthandlung kam. Selbstverständlich wird in dieser Trainingsphase auch erwartet, dass die Teilnehmenden über das Delikt sprechen und lernen, Verantwortung für ihren Anteil am problematischen Verhalten zu übernehmen. Ebenfalls in dieser Phase wird darauf eingegangen, was die Gewalt bei der Partnerin oder beim Partner ausgelöst hat und was Kinder erleiden, wenn es bei den Eltern zu häuslicher Gewalt kommt. Abgeschlossen wird dieser erste Trainingsschritt mit der Frage, ob es nicht angezeigt wäre, etwas zu verändern, damit das Risiko für weitere Gewalthandlungen in der Beziehung sinkt.

### b) *Ziele setzen*

Nachdem in den ersten 6 bis 8 Trainingseinheiten viel Energie in die Deliktaufarbeitung, die Verantwortungsübernahme und in die Förderung der Veränderungsmotivation investiert wurde, gilt es im zweiten Trainingsschritt mit den Teilnehmenden darüber zu diskutieren, welche Risikosituationen am ehesten wieder auftreten könnten. Warum ist die Sensibilisierung für mögliche Risikosituationen in der Zukunft so wichtig? Nur wenn bei der Person die Einsicht wächst, dass es wichtig wäre, für gewisse Beziehungskonflikt-Themen in Zukunft noch besser vorbereitet zu sein, entwickelt sich intrinsische Motivation, diese Themen proaktiv anzugehen.

### c) *Fertigkeiten trainieren*

Nachdem eine Vorstellung entwickelt wurde, wohin die Reise der Verhaltensänderung gehen sollte, gilt es nun zu überlegen, welche Kompetenzen die Person verbessern müsste, damit das Rückfallrisiko sinkt. Den Teilnehmenden des Lernprogramms PoG<sup>®</sup> wird hierfür eine grosse Auswahl an möglichen Fertigkeiten zur Verbesserung der Kompetenzen präsentiert, welche im Rahmen des Lernprogramms trainiert werden könnten, wie zum Beispiel: Ich müsste...

- Konflikte gewaltfrei unterbrechen können
- meine Risikosituationen besser wahrnehmen können
- mich besser abgrenzen und nein sagen können

- meine Gedanken besser kontrollieren können
- besser mit Erwartungen an die Partnerschaft umgehen können
- meine Wünsche und Bitten wirkungsvoller übermitteln können
- besser auf meine Bedürfnisse achten können
- meinen Konsum von Substanzen kontrollieren können



Abbildung 4: Trainingsmodule des Lernprogramms PoG®

Es ist weder zielführend noch zeitlich möglich, im Rahmen des Lernprogramms alle Module zu bearbeiten. Da jedes ausgewählte Modul einen Beitrag hinsichtlich einer wirksamen Rückfallprävention liefern muss, wird der Entscheidung der Wahl der Module auch nicht der teilnehmenden Person allein überlassen, sondern die Trainerin oder der Trainer nimmt aktiv Einfluss darauf, welche Fertigungsmodul bearbeitet werden.

Alle Module beinhalten Aufgaben zur Selbsterfahrung, bieten psychoedukative Elemente, stellen Ideen und Tipps vor, wie Beziehungskonflikte gewaltfrei vorgebeugt oder bewältigt werden können und unterstützt die Teilnehmenden, neue Verhaltensweisen im Alltag zu trainieren und anschliessend über die Erfahrungen zu berichten.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Das Lernprogramm PoG® umfasst aktuell einen Katalog von 11 Modulen. Diese Auswahl ist jedoch nicht abschliessend und wird fortwährend weiterentwickelt.

d) *Rückfälle verhindern*

Der letzte Trainingsschritt setzt den Fokus auf das Erarbeiten von wirksamen Notfallplänen für zukünftige Risikosituationen. Diese möglichst praxistauglichen Pläne, inspiriert durch das vorhergehende Bearbeiten der Fertigungsmodule, sollen den Teilnehmenden helfen, herausfordernde Beziehungskonflikte zukünftig „(...) frühzeitig wahrzunehmen und mittels legaler Strategien zu bewältigen oder mithilfe präventiver Handlungen gar nicht erst entstehen zu lassen“<sup>34</sup>.

e) *Durchhalten und überprüfen*

Mit dem Erarbeiten von Notfallplänen am Ende der mehrmonatigen Trainingsphase ist das Lernprogramm PoG<sup>®</sup> noch nicht beendet. Um die neuen Erkenntnisse und Verhaltensweisen aus dem Training zielgerichtet und nachhaltig in den Beziehungsalltag zu überführen, werden die Teilnehmenden nach drei, sechs und neun Monaten zu Nachkontrollgesprächen im Einzelsetting eingeladen. Schwerpunktmässig geht es in diesen Gesprächen darum, die im Lernprogramm erarbeiteten Notfallpläne auf ihre Alltagstauglichkeit zu überprüfen und allenfalls nachzujustieren.

f) *Abschluss des Lernprogramms PoG<sup>®</sup>*

Definitiv abgeschlossen wird das Lernprogramm PoG<sup>®</sup> immer mit einem hoch strukturierten Bericht an die zuweisende Behörde. Dieser Bericht orientiert sich an den drei Beurteilungsschwerpunkten Wollen, Wissen und Können.

Beim „Wollen“ wird unter anderem ausgewertet, ob die Person ein risikorelevantes Problembewusstsein entwickelt, Verantwortung für vergangene problematische Entscheide übernommen und eine Legalbewährungsabsicht entwickelt hat.

Beim „Wissen“ geht es darum, ob die Person nun weiss, welche Aspekte bei ihr und ihrer Umwelt das Deliktverhalten ausgelöst haben, inwiefern sie ihre Frühwarnzeichen kennt und sich Wissen über wirksame Vorbeuge- und Bewältigungsstrategien erarbeitet hat.

Was den Wissenstransfer in die Praxis betrifft, das sogenannte „Können“, soll der Abschlussbericht darüber Auskunft geben, ob es der Person in Beziehungskonflikten gelungen ist, diese rechtzeitig als mögliche Risikosituationen wahrzunehmen und gewaltfreie vorzubeugen oder zu bewältigen.

---

<sup>34</sup> Regli, 9.

Durch die differenzierte Bewertung dieser drei Schwerpunkte kann der zuweisenden Stelle ein möglichst transparentes und umfassendes Bild vermittelt werden, welche Entwicklungsschritte während des Lernprogramms angestossen werden konnten.

## 7. Herausforderungen und Limitationen in der Durchführung

Für die Trainerinnen und Trainer des Lernprogramms PoG<sup>®</sup> gilt es in der Arbeit mit Tatpersonen verschiedene Herausforderungen zu meistern, die mitunter nicht alle gelöst werden können. Nachfolgend eine Auswahl davon.

### a) *Delikt wird negiert*

Da es sich bei Delikten im Bereich der häuslichen Gewalt meistens um sogenannte 4-Augendelikte handelt, ist für Dritte oft unklar, was wirklich vorgefallen ist. Es ist eher die Regel als die Ausnahme, dass in den Einvernahmen bei den Strafuntersuchungsbehörden sich die Tatperson und das Opfer in ihren Schilderungen zum Vorfall widersprechen und die Tatperson auch mit Beginn des Lernprogramms ihr eigenes problematisches Verhalten noch verneint. Verneint die Tatperson auch über viele Gruppensitzungen hinweg jegliches problematisches Verhalten in der Beziehung, ist es für Trainerinnen und Trainer in der relativ kurzen Einwirkungsdauer eines Lernprogramms kaum möglich, einen Veränderungsprozess hinsichtlich der Rückfallprävention anzustossen.

### b) *Verantwortung wird abgeschoben*

Auch wenn das eigene problematische Verhalten nicht gänzlich verneint wird, so bedeutet das noch lange nicht, dass die Tatperson die Verantwortung für das übernimmt was sie getan hat. Nicht selten kommt es vor, dass Tatpersonen sich als „Opfer der Umstände“ sehen und sich auf den Standpunkt stellen, dass sie ja „nur“ auf eine Provokation der Partnerin oder des Partners reagiert hätten und wenn die andere Person sich nicht so verhalten hätte, sie nicht so hätten reagieren müssen. Oft stellt es sich für Trainerinnen und Trainer als grosse Herausforderung dar, diese „Täter-Opfer-Umkehr“ aufzulösen.

### c) *Gruppensetting wird dem individuellen Bedarf nicht gerecht*

Wenn immer möglich, wird die Teilnahme am Gruppentraining einem Einzelsetting vorgezogen. Das Gruppentraining bindet nicht nur weniger Personalressourcen, sondern bietet die Möglichkeit, voneinander zu lernen. Und wenn

eine Person anfängt, offen über das Delikt zu sprechen, bauen andere oft auch schneller ihren Widerstand ab und beginnen ebenfalls rascher über ihr problematisches Verhalten zu berichten.

Im Alltag der Abteilung Lernprogramme zeigt sich jedoch, dass viele Teilnehmende aufgrund des Vorfalls sowie der negativen Begleiterscheinungen wie Untersuchungshaft, Wegweisung, Kontaktverbot zur Partnerin oder zum Partner und zu den Kindern oder wegen geäusserten Trennungsabsichten der Partnerin oder des Partners psychisch so instabil sind, dass es ihnen nicht gelingt, regelmässig und aufmerksam am Gruppentraining teilzunehmen. Gelegentlich ist die individuelle Bedürftigkeit so gross, dass die Abteilung Lernprogramme gezwungen ist, eine Person in ein Einzeltraining umzuteilen, was jedoch viel mehr Personalressourcen bindet und zudem dazu führt, dass die Vorteile der Interaktion mit anderen Teilnehmenden wegfallen.

#### *d) Weisungen und Auflagen laufen zu früh ab*

Manchmal gelingt der Einstieg ins Lernprogramm erst nach ein paar Wochen nach Eingang des Auftrags. Dies, weil die Person einer ersten Einladung nicht nachkommt oder die nächste Gruppe nicht gleich startet. Wenn mit eingerechnet wird, dass die Trainingsphase anschliessend mindestens 4 Monate dauert, besteht bei Ersatzmassnahmen und Sistierungen folglich oft die Gefahr, dass die gesetzlichen Grundlagen während der Durchführung wegfallen und Teilnehmende sich nicht mehr veranlasst fühlen, das Lernprogramm abzuschliessen, obwohl sie dies auf freiwilliger Basis und kostenlos tun könnten.

## **8. Qualitätsstandards**

Damit ein Lernprogramm Wirksamkeit entfalten kann, gilt es darauf zu achten, dass die Trainerinnen und Trainer bezüglich Fach-, Programm-, Methoden-, Gruppen- und Beziehungskompetenz hohe Ansprüche erfüllen.<sup>35</sup> Damit dies gelingt, hat sich als zentral erwiesen, dass Gefässe wie Supervision, Fallbesprechungen oder Audits zur Verfügung stehen. Weiter gilt es mittels professionellem Abklärungsprozess (vgl. Kapitel [III.4](#)) dafür zu sorgen, dass nur Personen dem Lernprogramm PoG<sup>®</sup> zugeführt werden, die dafür geeignet sind. „Sind all diese Punkte gewährleistet, kann das Potenzial dieser Interventionsform voll ausgeschöpft werden“<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Mayer, Dissozialität, Delinquenz, Kriminalität, 259.

<sup>36</sup> Regli, 14.

Das Lernprogramm PoG<sup>®</sup> erfüllt die Qualitätsstandards für die Durchführung von Lernprogrammen<sup>37</sup> des Fachverbands Gewaltberatung Schweiz<sup>38</sup> vollumfänglich, welche an der nationalen Tagung 2021 des eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Mann und Frau erstmals vorgestellt wurden.<sup>39</sup> Auch entspricht die Arbeitsweise im Lernprogramm PoG<sup>®</sup> den Anforderungen des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS) bezüglich Indikations-, Durchführungs- und Berichtsprinzipien.<sup>40</sup>

All diese Bemühungen, diesen Qualitätsstandards zu entsprechen, sind aus Sicht der Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Zürich deshalb so wichtig, da Trainerinnen und Trainer es mit einer Klientel zu tun haben, die eine statistische Rückfallquote bei häuslicher Gewalt von 50 Prozent und mehr aufweist<sup>41</sup>, diese Klientel schon in der Vergangenheit mitunter einen grossen Opferschaden verursacht hat und nicht selten Persönlichkeitsmerkmale mitbringt, welche das Risiko für die Begehung eines erneuten hohen Opferschadens erheblich begünstigen.

## 9. Evaluationen

Das Lernprogramm PoG<sup>®</sup> wurde bis dato dreimal evaluiert.<sup>42</sup> Die neuste Evaluation unter der Leitung von Dr. Juliane Gerth aus dem Jahr 2021 fokussierte auf die Wirksamkeit des Lernprogramms PoG<sup>®</sup> mittels Analyse der Rückfalldaten aus dem Polizeilichen Informationssystem (POLIS). Dabei zeigte sich, dass PoG<sup>®</sup>-Teilnehmende innerhalb eines fixen Beobachtungszeitraumes von zwei Jahren signifikant weniger rückfällig wurden als Personen, welche nicht am Lernprogramm teilgenommen haben. Bei PoG<sup>®</sup>-Teilnehmenden reduzierte sich verbale und physische Partnergewalt um mehr als 50 Prozent. Besonders erfreulich war der Befund, dass kein PoG<sup>®</sup>-Teilnehmender mehr bezüglich physischer Gewalt im partnerschaftlichen Kontext von der Polizei registriert wurde.

---

<sup>37</sup> Abrufbar unter <[https://www.big.sid.be.ch/content/dam/big\\_sid/dokumente/de/startseite/hilfe/hilfe-für-ausübende/beratungsangebote/standards-lernprogramm-hauesliche-gewalt-bl-bs-be-zh.pdf](https://www.big.sid.be.ch/content/dam/big_sid/dokumente/de/startseite/hilfe/hilfe-für-ausübende/beratungsangebote/standards-lernprogramm-hauesliche-gewalt-bl-bs-be-zh.pdf)>.

<sup>38</sup> Abrufbar unter <<https://www.fvgs.ch>>.

<sup>39</sup> Abrufbar unter <<https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/das-ebg/veranstaltungen/download-tagungs-unterlagen/nationalekonferenz2021.html>>.

<sup>40</sup> Abrufbar unter <<https://www.rosnet.ch/de-ch/glossar#ros-standards>>.

<sup>41</sup> Walker et al., 271 ff.

<sup>42</sup> Bächli-Biétry; Treuthardt/Kröger; Gerth.

Dr. Juliane Gerth fand zudem heraus, dass das Lernprogramm nicht nur einen zentralen Beitrag zur Senkung von Rückfällen im Bereich der häuslichen Gewalt leistet, sondern auch sehr kosteneffizient ist. „Vor dem Hintergrund der berichteten Rückfallraten steht die Teilnahme am Lernprogramm in einem geschätzten Kosten-Nutzen-Verhältnis von ca. 1 Franken zu 5 Franken. Für jeden investierten Schweizer Franken können folglich 4 Franken eingespart werden“<sup>43</sup>. D.h. bei 178 Teilnehmenden im Kanton Zürich (Stand 2022) belaufen sich die potentielle Einsparungen durch verhinderte Rückfälle auf nahezu 2.5 Millionen Schweizer Franken.<sup>44</sup>

#### IV. Fazit

Deliktorientierte Lernprogramme sind ein wichtiger Baustein bei der Umsetzung der Massnahmen der Istanbul-Konvention. Wenn Lernprogramme von zertifizierten Trainerinnen und Trainer unter Mithilfe eines Manuals durchgeführt werden und die Eingangskriterien für Teilnehmende berücksichtigt werden, stellen Lernprogramme – wie Evaluationen wiederholt belegen konnten – eine wirksame und sehr kostengünstige Intervention zur Rückfallprävention dar.

#### Literaturverzeichnis

Andrews Donald Artur/Bonta James, The Risk-Need-Responsivity Model of Assessment and Human Service in Prevention and Corrections: Crime-Prevention Jurisprudence, The Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice 2007, 439 ff.

Arbeitsgruppe Ersatzmassnahmen, Zürcher Leitfaden „Ersatzmassnahmen“, erarbeitet von Angehörigen der Gerichte, der Oberstaatsanwaltschaft, von Justizvollzug & Wiedereingliederung und der Kantonspolizei Zürich, abrufbar unter: [https://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Themen/Strafe/Leitfaden\\_Ersatzmassnahmen\\_2023-01-01.pdf](https://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Themen/Strafe/Leitfaden_Ersatzmassnahmen_2023-01-01.pdf).

---

<sup>43</sup> JuWe-Medienmitteilung anlässlich der Jahresmedienkonferenz, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2021/06/wege-aus-der-haueslichen-gewalt-weniger-rueckfaelle-durch-lernprogramme.html>.

<sup>44</sup> Die Ergebnisse wurden anlässlich der Jahresmedienkonferenz von Justiz und Wiedereingliederung Kanton Zürich vom 29. Juni 2021 vorgestellt. Die Evaluation ist jedoch noch nicht publiziert worden. Die Kostenschätzung wurde nachträglich mit den heutigen Zuweisungszahlen vorgenommen und wurden so an der Medienkonferenz nicht vorgestellt.

- Bächli-Biétry Jacqueline, Lernprogramme als neue Interventionsform in der Strafjustiz, Evaluationsbericht des Modellversuchs, 13. März 2006, abrufbar unter: <[https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/sicherheit/smv/modellversuche/evaluationsberichte/schlussbericht\\_mvlernprogramm-d.pdf.download.pdf/schlussbericht\\_mvlernprogramm-d.pdf](https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/sicherheit/smv/modellversuche/evaluationsberichte/schlussbericht_mvlernprogramm-d.pdf.download.pdf/schlussbericht_mvlernprogramm-d.pdf)>.
- Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich, Fachkonzept und Manual Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt PoG<sup>®</sup>, 2022, unveröffentlicht (zit. BVD Zürich, Fachkonzept und Manual Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt PoG<sup>®</sup>).
- Bewährungs- und Vollzugsdienste, Zürcher BVD Lernprogramme<sup>®</sup>, Merkblatt für Staatsanwaltschaften und Strafgerichte im Kanton Zürich, 2022, abrufbar unter: <[https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sicherheit-justiz/straf-und-massnahmenvollzug/nach-einer-verurteilung/Merkblatt\\_STA\\_u\\_Gerichte\\_ZH.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sicherheit-justiz/straf-und-massnahmenvollzug/nach-einer-verurteilung/Merkblatt_STA_u_Gerichte_ZH.pdf)> (zit. BVD Zürich, Merkblatt für Staatsanwaltschaften und Gerichte).
- Gerth Juliane, Jahresmedienkonferenz Justizvollzug und Wiedereingliederung, 29. Juni 2021, abrufbar unter: <<https://www.youtube.com/watch?v=prh6duYjykk>>.
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention), Report Switzerland, Council of Europe, Strasbourg 2022.
- Mayer Klaus, Dissozialität, Delinquenz, Kriminalität: ein Handbuch für die interdisziplinäre Arbeit, Zürich/Basel/Genf 2009 (zit. Mayer, Dissozialität, Delinquenz, Kriminalität).
- Mayer Klaus, Fachkonzept Lernprogramme, Bewährungs- und Vollzugsdienste Kanton Zürich, unveröffentlicht, 2008 (zit. Mayer, Fachkonzept Zürcher Lernprogramme).
- Nigl Thomas, Evaluationsbericht – Lernprogramm gegen häusliche Gewalt 2016-2017, Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt Basel-Landschaft, Liestal 2018.
- Ott Rahel/Schwarzenegger Christian, Praxis- und Wirkungsevaluation polizeilicher und strafrechtlicher Massnahmen gegen häusliche Gewalt – Ergebnisse der Strafaktenanalyse, in: Schwarzenegger Christian/Brunner Reinhard (Hrsg.), Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention, Zürich 2019, 89 ff.
- Prochaska et al., Changing for good: A revolutionary six-stage program for overcoming bad habits and moving your life positively forward, Harper Collins, New York 1994.
- Regli Joder, 20 Jahre Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich – eine Festschrift, Zeitschrift für Kriminologie (SZK) 2019, 7 ff.
- Risikoorientierter Sanktionenvollzug ROS, Standard ROS, 2018, abrufbar unter: <[https://www.rosnet.ch/Portals/0/rosnet\\_pdf/Standard\\_ROS.pdf](https://www.rosnet.ch/Portals/0/rosnet_pdf/Standard_ROS.pdf)>.
- Standards für Lernprogramme gegen Häusliche Gewalt, verabschiedet von verschiedenen Anbietenden von Lernprogrammen im Bereich der häuslichen Gewalt, Version 2, Bern 2022, abrufbar unter: <[https://www.big.sid.be.ch/content/dam/big\\_sid/dokumente/de/startseite/hilfe/hilfe-für-ausübende/beratungsangebote/standards-lernprogramm-haeusliche-gewalt-bl-bs-be-zh.pdf](https://www.big.sid.be.ch/content/dam/big_sid/dokumente/de/startseite/hilfe/hilfe-für-ausübende/beratungsangebote/standards-lernprogramm-haeusliche-gewalt-bl-bs-be-zh.pdf)>.

- Treuthardt Daniel, Tatpersonen häuslicher Gewalt, Ein delinquenzbezogenes Handlungsmodell für Behörden, Institutionen und Fachpersonen, Im Auftrag des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Bern 2017.
- Treuthardt Daniel/Kröger Melanie, Evaluation des Lernprogramms Partnerschaft ohne Gewalt, Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 2020, 177 ff.
- Walker Kate et al., Desistance form intimate partner violence: A critical review. *Aggression and Violent Behavior* 2013, 271 ff.



# Regierungsrätlicher Schwerpunkt „Gewalt gegen Frauen“

Claudia Wiederkehr/Reinhard Brunner

## Inhalt

I.	<a href="#">Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung</a>	77
1.	<a href="#">Politische Stossrichtung im Kanton Zürich</a>	77
2.	<a href="#">Schwerpunkt „Gewalt gegen Frauen“</a>	79
II.	<a href="#">Umsetzung des Schwerpunktes</a>	81
1.	<a href="#">Zielsetzungen</a>	81
a)	<a href="#">Umsetzung der Optimierungsvorhaben / Projektorganisation</a>	83
b)	<a href="#">Gemeinsame Öffentlichkeitskampagne</a>	84
c)	<a href="#">Stärkung des Verbundes Kantonaales Bedrohungsmanagement (KBM)</a>	85
d)	<a href="#">Schulung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten</a>	86
e)	<a href="#">Massnahmen zur Senkung der Gewaltbereitschaft</a>	87
2.	<a href="#">Was geschieht weiter? Ausblick</a>	89
III.	<a href="#">Bedrohungsmanagement; aktuelle Entwicklungen</a>	90
1.	<a href="#">Definition und Einführung von Qualitätsstandards</a>	90
2.	<a href="#">Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK)</a>	92
	<a href="#">Literaturverzeichnis</a>	92

## I. Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung

### i. Politische Stossrichtung im Kanton Zürich

Mit der Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes<sup>1</sup> per 1. Januar 2005 wurde dem Regierungsrat des Kantons Zürich die Möglichkeit eingeräumt, Schwerpunkte in der Strafverfolgung für die Staatsanwaltschaften und die Polizei festzulegen. Dies mit dem Ziel, einerseits die Zusammenarbeit der mit der Strafverfolgung befassten Behörden und wichtigsten Partnerorganisationen zu verbessern und andererseits die zur Verfügung stehenden Mittel für die Bekämpfung von Straftaten dort einzusetzen, wo es auf Grund der Kriminalitätsentwicklung und dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung am dringlichsten

---

<sup>1</sup> § 91 Abs. 3 des Gerichtsverfassungsgesetzes des Kanton Zürich vom 18. Mai 2009 (GVG, LS 211.1): Der Regierungsrat kann für die Oberstaatsanwaltschaft und die Polizei Schwerpunkte der Strafverfolgung festlegen.

erscheint. Der Regierungsrat nimmt damit seine Verantwortung zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit wahr. Er schafft zudem für die Staatsanwaltschaften und die Polizei klare Rahmenbedingungen für deren operative Leistungserbringung.

Mit Beschluss vom 4. Oktober 2006 legte der Regierungsrat erstmals Schwerpunkte in der Strafverfolgung für die Staatsanwaltschaften und die Polizei für die Legislaturperiode 2006 bis 2009 fest. Die Verfolgung der Einbruchskriminalität, die Bekämpfung von Hooliganismus sowie schwerer Jugend- und Wirtschaftskriminalität wurden nach eingehenden Lagebeurteilungen als Erscheinungsformen der Kriminalität benannt, die über den üblichen Rahmen hinaus verstärkt bekämpft werden sollten.<sup>2</sup>

Da sich die Strafverfolgungsbehörden immer wieder mit Bedrohungslagen und Gefährdungssituationen in verschiedensten Konstellationen konfrontiert sehen, die strafrechtlich oft (noch) kaum fassbar sind, aber dennoch Vorboten (Warnsignale) von schweren Gewalttaten sein können, erfuhr die Schwerpunktbildung eine Neuausrichtung. Nebst der Strafverfolgung misst der Regierungsrat heute auch der Prävention höchste Priorität bei. Insbesondere der nachhaltig in Erinnerung bleibende Doppelmord vom 15. August 2011 in Pfäffikon ZH, wobei ein Familienvater seine Ehefrau und anschliessend die Leiterin des Sozialamtes tötete, wurde zum Schlüsselereignis für massgebliche Entwicklungsschritte und die Einführung eines umfassenden Bedrohungsmanagements im Kanton Zürich auf Anfang 2015.<sup>3</sup>

Die praktischen Erfahrungen im Verlauf der letzten Jahre beim Bedrohungsmanagement sind in einer grossen Vielfalt von Kontexten und Fallkonstellationen anzusiedeln. Markante Schwergewichte manifestieren sich jedoch vor allem in den Bereichen Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt sowie Gefährdung durch psychisch auffällige Personen. Aufgrund dieser Erkenntnisse legte der Regierungsrat u.a. diese Themen als Schwerpunkte für die Legislaturperiode 2019 bis 2022 fest.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Regierungsratsbeschluss des Kanton Zürich Nr. 1437/2006; Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung (dieser RRB steht öffentlich nicht mehr abrufbar zur Verfügung).

<sup>3</sup> Brunner, Praxisbericht, 15 ff.

<sup>4</sup> Regierungsratsbeschluss des Kanton Zürich Nr. 184/2019, abrufbar unter: <<https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-184-2019.html>>.

## 2. Schwerpunkt „Gewalt gegen Frauen“

Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben die Ausgangslage zur Festlegung des Schwerpunktes „Gewalt gegen Frauen“. Sie nehmen den Wortlaut des erwähnten Regierungsratsbeschlusses teilweise auf.

Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt sind weitverbreitete Phänomene. Sie haben vielfältige und meist einschneidende Folgen. Schwerste Straftaten (Tötungsdelikte) sind in diesem Kontext regelmässig schweizweit zu verzeichnen (2021: 23 Tötungen; davon 20 Frauen)<sup>5</sup>. Diese Gewalttaten betreffen nicht einzig die Opfer selbst, sondern belasten und beeinträchtigen auch deren Familienangehörige und Umfeld. Die Gesellschaft als Ganzes ist ebenso davon betroffen.

Gewalt gegen Frauen hat verschiedene Ausprägungen, zeigt sich aber vor allem in Form von Häuslicher Gewalt. Die Kantonspolizei Zürich verzeichnete seit 2016 bis 2021 eine Zunahme von Ausrückfällen im Kontext von Häuslicher Gewalt und Familienstreitigkeiten. 2021 gingen im Durchschnitt pro Tag rund 18 Meldungen ein, die ein Ausrücken der Frontpolizei erforderten. Im Verlauf der letzten Jahre wurden im Kanton Zürich konstant über 1000 Schutzmassnahmen gemäss dem Gewaltschutzgesetz<sup>6</sup> pro Jahr angeordnet (2021: 1217 GSG-Verfügungen).

---

<sup>5</sup> Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2021, abrufbar unter: <<https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/22164350/master>>.

<sup>6</sup> §§ 3 ff. des Gewaltschutzgesetzes des Kanton Zürich (GSG, LS 351).

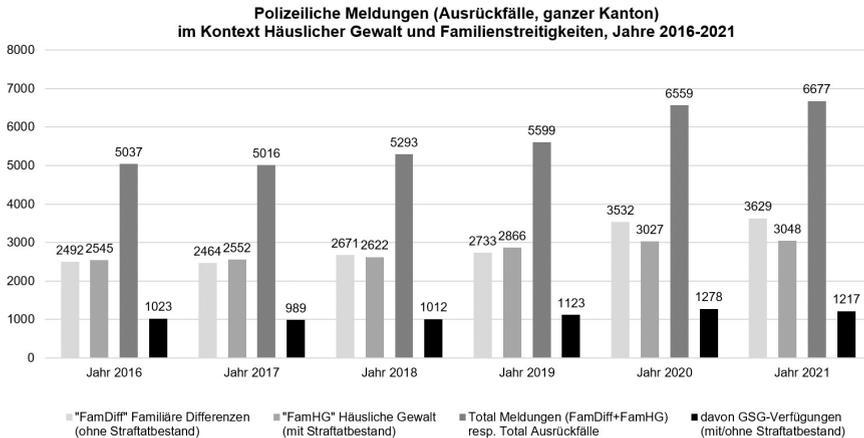


Abbildung: Zahlen gemäss Statistik zum Gewaltschutzgesetz (GSG-Statistik)  
Quelle: Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST), Kantonspolizei Zürich

Vor diesem Hintergrund unternimmt der Kanton Zürich seit mehreren Jahren grosse Anstrengungen, um Gewalttaten zu verhindern, konsequent zu ahnden und Opfer zu schützen. Die Kantonspolizei Zürich hat in den Bereichen Gewaltschutz und Gewaltprävention viel entwickelt und Strukturen aufgebaut. Sie nimmt schweizweit eine Führungsrolle ein. Ein wichtiger Pfeiler ist das auf interdisziplinärer Zusammenarbeit beruhende und gut eingespielte Kantonale Bedrohungsmanagement. Die seit dem 1. Januar 2014 bei der Kantonspolizei Zürich angesiedelte Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt wirkt zudem in diversen Projekten und Umsetzungsvorhaben zur nachhaltigen Verminderung der Gewalt an Frauen und Häuslicher Gewalt mit.<sup>7</sup>

Fälle von Gewalt gegen Frauen, die sich nicht in Wohnungen oder Gebäuden, sondern vielmehr im öffentlichen Raum ereigneten, haben in den letzten fünf Jahren im Kanton Zürich ebenso zugenommen. Dabei ist das Deliktsspektrum breit gefächert, von einfachen Tötlichkeiten bis hin zu schwerwiegenden sexuellen oder gewalttätigen Übergriffen. Der Regierungsrat verurteilt jede Form von Gewalt und setzt alles daran, Gewaltanwendungen gegenüber Frauen im öffentlichen Raum zu verhindern. Das gleiche Ziel verfolgt auch das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Regierungsratsbeschluss des Kanton Zürich Nr. 941/2013.

<sup>8</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention, SR 0.311.35).

Die Istanbul-Konvention unterstreicht, dass Gewalt in keiner Form toleriert werden darf, und verpflichtet Bund und Kantone, auf den föderalen Ebenen und unter Einbezug von Akteuren der Zivilgesellschaft Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung derartiger Gewalt umzusetzen. Es gilt deshalb, die Umsetzung in der Istanbul-Konvention geforderten Massnahmen im Kanton Zürich auf deren Umsetzungsbedarf hin zu überprüfen und umzusetzen. Eine spezifische Erscheinungsform von Gewalt gegen Frauen und Häuslicher Gewalt stellt «Stalking» dar. Fachleute gehen davon aus, dass etwa 15–18% der Frauen in ihrem Leben schon einmal Opfer von Stalkinghandlungen wie mehrmaliges Belästigen, Auflauern, Nachstellen oder Drohen geworden sind.<sup>9</sup> Bei Stalkern handelt es sich häufig um verlassene Partner während einer Trennungssituation oder nach einer Trennung (sogenanntes Beziehungs- bzw. Trennungsstalking). Darüber hinaus gibt es aber auch Fälle, in denen Frauen Stalking durch (Dritt-)Personen ausgesetzt sind, zu denen keine familiäre oder partnerschaftliche Beziehung besteht bzw. bestand. In derartigen Situationen war es der Polizei gemäss damaliger Rechtslage (bis Juli 2020) verwehrt, ausserhalb von Häuslicher Gewalt die im GSG zur Gefahrenabwehr vorgesehenen Sofortmassnahmen (Wegweisung, Kontakt-, Rayonverbot) anzuordnen.

## II. Umsetzung des Schwerpunktes

### i. Zielsetzungen

Die Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und insbesondere Häuslicher Gewalt stellt alle damit befassten Behörden und Institutionen stets vor grosse Herausforderungen. Die Gründe, weshalb es zu Gewalt kommt, sind sehr unterschiedlich und facettenreich. Es gilt, in jedem Einzelfall die Risiko- und Schutzfaktoren<sup>10</sup> herauszuschälen und ein adäquates, zielführendes Massnahmenpaket zu schnüren. Damit dies funktioniert, hat der Regierungsrat die dafür massgeblichen Ziele<sup>11</sup> in seinem Beschluss benannt:

- Ein hoher Stellenwert kommt der Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit wie auch der potenziellen Opfer zu. Das Wissen über die verschiedenen Gewaltformen soll das Bewusstsein in der Gesellschaft, wonach Gewalt in keiner Weise akzeptabel ist, weiter fördern.

---

<sup>9</sup> Vgl. § 2 Abs. 2 GSG.

<sup>10</sup> Risikofaktoren sind gewaltfördernde Merkmale/Aspekte; Schutzfaktoren sind gewalthemmende Merkmale/Aspekte. Beide können in der Persönlichkeit einer Gefährderin/eines Gefährders oder der Situation im Einzelfall vorhanden sein.

<sup>11</sup> Herleitung gemäss RRB 184/2019.

- Die Bereitstellung von Fachkompetenzen ist von zentraler Bedeutung. Bereits bestehende Aus- und Weiterbildungsangebote für Fachpersonen sind deshalb fortzusetzen und wo nötig auszubauen.
- Von Gewalt betroffene Personen benötigen raschen Schutz. Um dies zu gewährleisten, sind Unterstützungs- und Hilfsangebote für Opfer auszubauen und die Übersicht sowie der Zugang zu denselben zu vereinfachen.
- Die Nachfrage bei den Opferberatungsstellen ist in den letzten Jahren markant gestiegen. Der finanzielle Mehrbedarf von CHF 1.5 Mio. ist deshalb ab 2020 und die Folgejahre im Budget einzustellen. Die prekäre Finanzierungssituation der Frauenhäuser soll im Rahmen dieses Schwerpunktes gelöst werden.
- Opferschutz setzt auch bei der Tatperson an. So sollen die Massnahmen vertieft werden, mit welchen die Gewaltbereitschaft potenzieller Täter gesenkt werden kann.
- Die Verhinderung von Gewalt ist eine Verbundaufgabe. Ein besonderes Augenmerk gilt deshalb der stetigen Optimierung und Gewährleistung der interdisziplinären Zusammenarbeit aller mit dem Thema befassten Behörden und Institutionen (Kantonales Bedrohungsmanagement).
- Das Risk-Assessment-Instrument ODARA<sup>12</sup> findet im Kanton Zürich seit Anfang 2015 Eingang in die Strafakten bei den Staatsanwaltschaften. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen soll das Instrument in einem gesonderten Forschungsprojekt durch das Amt Justizvollzug und Wiedereingliederung evaluiert und dessen Aussagekraft für zielgerichtete Massnahmen verbessert werden.

Für alle Umsetzungs- und Optimierungsmassnahmen zur Erreichung der geforderten Ziele soll die Studie „Polizeiliche und strafrechtliche Massnahmen gegen Häusliche Gewalt – Praxis und Wirkungsevaluation“ des Kriminologischen Instituts der Universität Zürich<sup>13</sup> dienen. Durch den Einbezug von Akteuren der Zivilgesellschaft sind sodann Synergien zu nutzen. Wo die Verbesserungen von rechtlichen Rahmenbedingungen möglich sind, sollen diese angestossen werden.

---

<sup>12</sup> ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment): Aktuarisches Prognoseinstrument, das bei Intimpartnergewalt (Täter Mann; Opfer Frau) eingesetzt werden kann, sofern ein physischer Übergriff oder eine Todesdrohung mit einer Waffe stattgefunden hat.

<sup>13</sup> Ott, 89 ff.

a) *Umsetzung der Optimierungsvorhaben / Projektorganisation*

Im Tagungsband zur Fachtagung Bedrohungsmanagement 2021 mit dem Fokusthema zum regierungsrätlichen Schwerpunkt „Gefährdung durch psychisch auffällige Personen“ wurde die Projektorganisation zur Umsetzung der damaligen Optimierungsvorhaben beschrieben.<sup>14</sup>

Die Umsetzung des Schwerpunktes „Gewalt gegen Frauen“ erforderte eine deckungsgleiche Projektorganisation, weshalb nachstehende Formulierungen zum grossen Teil dem Beitrag im oben erwähnten Tagungsband entstammen.

Die Erfahrungen im Verlauf der bisherigen Schwerpunkt-Umsetzungen im Kontext des Bedrohungsmanagement haben gezeigt, dass sich eine (übergeordnete) Projektorganisation<sup>15</sup> gemäss nachstehender Abbildung für die vielen einzelnen Optimierungsvorhaben gut eignet bzw. erforderlich ist.

Im Segment der Steuerung sind der Regierungsrat als Auftraggeber sowie die Geschäftsleitung (GL) der Oberstaatsanwaltschaft und der Kantonspolizei Zürich mit der Projektsteuerungsfunktion angesiedelt.

Als Co-Projektleiter fungieren die Leitende Staatsanwältin der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis (Claudia Wiederkehr) sowie der Chef Präventionsabteilung der Kantonspolizei Zürich und gleichzeitig Verantwortlicher für das Kantonale Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich (Reinhard Brunner). Die Co-Projektleitung arbeitet eng mit einem interdisziplinären Projektteam im Sinne eines Begleitgremiums zusammen. Alle relevanten Partnerorganisationen (z.B. Staatsanwaltschaft, Polizei, Kantonale Opferhilfe, Beratungsstellen) sind darin vertreten. In regelmässigen Abständen wird der Stand der Umsetzungsvorhaben diskutiert, überprüft und nötigenfalls neue Vorhaben lanciert. Die Co-Projektleitung erstattet regelmässig Bericht zum Stand der Arbeiten in den Optimierungsvorhaben (Zielerreichung) zuhanden des Regierungsrats.

Die Umsetzung der einzelnen Vorhaben erfolgt je nach Umfang in Teilprojekten oder Arbeitsgruppen, die wiederum eine bedarfsgerechte Organisation (Leitung etc.) aufweisen. Die jeweiligen Leitungen der Teilprojekte oder Arbeitsgruppen stehen im engen Austausch mit der Co-Projektleitung. Sie erstatten ebenso Bericht über ihre Fortschreitungen.

---

<sup>14</sup> Brunner, Gefährdung, 24 ff.

<sup>15</sup> Projektmanagement Hermes, abrufbar unter: <<https://hermes.zh.ch/>>.

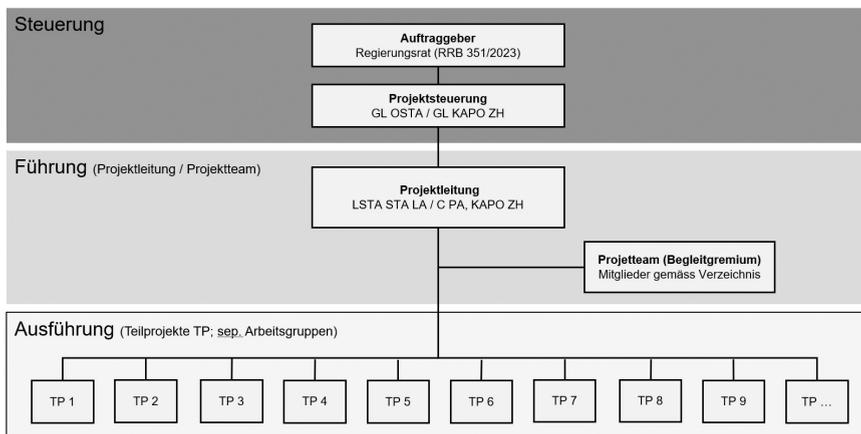


Abbildung: Projektorganisation zur Umsetzung des Schwerpunktes Gewalt gegen Frauen

Nachfolgend werden auszugsweise einige Umsetzungs- bzw. Optimierungsvorhaben zum Schwerpunkt Gewalt gegen Frauen näher beschrieben. Im Übrigen wird auf die Referatsbeiträge anlässlich der Fachtagung (November 2022) sowie die entsprechenden Beiträge in diesem Tagungsband verwiesen.

#### b) Gemeinsame Öffentlichkeitskampagne

Zur Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit wurde Anfang Juli 2020 im Verbund von Kantonspolizei<sup>16</sup>, Staatsanwaltschaft<sup>17</sup> und Kantonalen Opferhilfestelle<sup>18</sup> die gemeinsame Kampagne „Stopp Gewalt gegen Frauen“<sup>19</sup> lanciert und als Kernstück die gleichnamige Webseite unter medialer Begleitung (inkl. Social Media) aufgeschaltet.

Die Website greift verschiedene Aspekte der Zielsetzungen auf. Sie enthält Beschreibungen zu den unterschiedlichen Formen von Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich, Gewalt im Alter sowie im öffentlichen Raum. Einfach und übersichtlich zugängliche Informationen über Hilfs- und Unterstützungsangebote inklusive der jeweiligen Kontaktangaben sind auf der Website zu finden. Um Opfer, welche die Website besuchen, vor Überraschungen (Ertappen) durch die gefährdende Person zu schützen, wurde ein sogenannter „Escape

<sup>16</sup> <<https://www.zh.ch/de/sicherheitsdirektion/kantonspolizei-zuerich.html>>.

<sup>17</sup> <<https://www.zh.ch/de/direktion-der-justiz-und-des-innern/staatsanwaltschaft.html>>.

<sup>18</sup> <<https://www.zh.ch/de/direktion-der-justiz-und-des-innern/kantonale-opferhilfestelle.html>>.

<sup>19</sup> <<https://www.stopp-gewalt-gegen-frauen.ch>>.

Button“ eingerichtet. Das Opfer kann damit auf einfache Weise – ohne lange studieren zu müssen – die Website verlassen und so Konfrontationen vermeiden. Auf der Website finden sich zudem auch Informationen für Aussenstehende, namentlich, wie sie (aktiv) Betroffenen helfen können.

Im Verlauf von 2021 wurden auf dem ganzen Kantonsgebiet flankierend bzw. ergänzend zur Website sogenannte „Cards for Free“ in Restaurants/Bars, Coiffeursalons, Kosmetikgeschäften etc. verteilt. In Trams und Bussen der Städte Zürich und Winterthur wurden Hängekartons platziert, welche auf die Gewalt gegen Frauen im öffentlichen Raum aufmerksam machten. Ein interaktiver Film „Häusliche Gewalt: Was tun?“ wurde zur weiteren Hilfestellung produziert und auf der Webseite verlinkt.

Es ist von zentraler Bedeutung, dass Fälle von Gewalt aus dem sogenannten Dunkelfeld ans Licht kommen. Nur so ist ein (präventives) Einschreiten zur Verhinderung und Bekämpfung der Gewalt überhaupt möglich. Alle stehen in der gesellschaftlichen Verpflichtung, Beobachtungen oder Wissen über Gewaltsituationen zu melden oder anzuzeigen.

Die Kampagne dauert weiterhin an. Die Website wird fortlaufend angepasst. Das Ziel ist, Betroffene von Gewalt und auch Aussenstehende zu Melde- und Anzeigeerstattungen zu ermutigen.

#### c) *Stärkung des Verbundes Kantonaies Bedrohungsmanagement (KBM)*

Zum Auftakt der Umsetzungsvorhaben wurde die jährliche Fachtagung Bedrohungsmanagement im November 2019 ganz bewusst dem Schwerpunktthema „Gewalt gegen Frauen“ gewidmet. Über 200 Fachpersonen verschiedener Behörden und Institutionen nahmen damals daran teil. Die diesjährige Fachtagung (2022) nimmt zum Ende der Legislaturperiode unter dem erwähnten Schwerpunkt die Umsetzung der Istanbul-Konvention unter die Lupe. Wiederum über 200 Fachpersonen aus verschiedensten Bereichen sind am Anlass zugegen.

Die Website des Kantonalen Bedrohungsmanagements<sup>20</sup> hat einen Relaunch erfahren. Die Informationen stehen öffentlich zur Verfügung. Für die Ansprechpersonen des KBM-Netzwerks (rund 600) bei Behörden und Institutionen stehen weiterführende Informationen und Hilfsmittel mittels eines User-Accounts auf der Website bereit. Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen werden ebenso publiziert und für Anmeldungen freigeschaltet. Zur Unterstützung und Aufrechterhaltung des KBM-Netzwerks erfolgt ein regelmässiger

---

<sup>20</sup> <<https://kbm.zh.ch>>.

Versand eines Newsletters. Jedes Jahr im Frühling werden zudem Informationsveranstaltungen (Basis- und Erfahrungsmodule) für die Ansprechpersonen angeboten.

Ein „Interdisziplinäres Fachgremium (IFG)“ trifft sich mindestens einmal jährlich zum Erfahrungsaustausch. Dies mit dem Ziel, im Sinne eines Monitorings die Organisation und Arbeitsweise im Verbund des Kantonalen Bedrohungsmanagement zu durchleuchten. Schwachstellen sollen aufgedeckt und Bewährtes weiter gestärkt werden. Die noch bessere Verankerung des Bedrohungsmanagements in der gesamten Kette der Strafverfolgung sowie der Einbezug von weiteren staatlichen und zivilen Akteuren (z.B. KESB, Beratungsstellen) ist von zentraler Bedeutung zur Verhinderung und Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen.

#### *d) Schulung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten*

Auch die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich ist im Verlaufe der letzten vier Jahre nicht untätig geblieben. So wurde vor allem ein Schwerpunkt auf die Ausbildung und Schulung der Staatsanwälte/innen gelegt und Massnahmen zur Senkung der Gewaltbereitschaft von Gefährdern getroffen.

2019 wurde durch die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich eine Weiterbildungsveranstaltung zum Thema „Umgang mit traumatisierten Opfern“ organisiert. Die Teilnahme an dieser Veranstaltung war für alle Fallbearbeitenden obligatorisch und fokussierte auf die Befragung von Opfern.

Von zentraler Bedeutung ist, dass bereits junge Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei der Übernahme ihrer Funktion die Mechanismen bei Häuslicher Gewalt kennen und alle juristischen Möglichkeiten, welche das Strafrecht im Kampf gegen Häusliche Gewalt bietet, anwenden können. Aus diesem Grund wurde in der obligatorischen Grundausbildung neu ein halbtägiges Modul zum Thema „Häusliche Gewalt“ ein- und ein halbtägiges, angepasstes Modul „Opferrechte und Opferschutz“ fortgeführt. Bei dieser Veranstaltung ist jeweils auch eine Vertreterin einer Opferberatungsstelle eingeladen, die jungen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten aufzeigen kann, was aus Sicht eines Opfers im Strafverfahren wichtig ist.

Mit der Einführung des neuen Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen<sup>21</sup> per Juli 2020 hat die Staatsanwaltschaft Zürich eine grosse interne Weiterbildungsveranstaltung geplant. Ur-

---

<sup>21</sup> <<https://www.fedpol.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/gewalt-schutz.html>>.

sprünglich war angedacht, dass Fachpersonen im Rahmen einer sogenannten Roadshow alle acht Staatsanwaltschaften im Kanton Zürich vor Ort besuchen. Leider hat dann Corona dazwischengefunkt und solche Veranstaltungen waren nicht mehr möglich. Was zuerst als Pech erschien, hat sich zu einem Glücksfall entwickelt. Statt der Roadshow wurde mit tatkräftiger Unterstützung der Kantonspolizei ein Schulungsvideo gedreht. Damit hat bei der Staatsanwaltschaft erstmals eine Weiterbildung per Video stattgefunden, was per se schon grosse Neugierde auslöste. Zudem konnte das Schulungsvideo Zeit unabhängig anschaut werden, und heute profitieren auch neu eintretende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte davon.

Inhaltlich ging es in dieser Weiterbildung darum, die Fallbearbeitenden über die Gesetzesänderung zu orientieren und sie über die neuen Weisungen für die konkrete Fallführung in Fällen von Häuslicher Gewalt zu informieren. Zudem wurde der Gewaltschutzdienst der Kantonspolizei Zürich und deren Angebot vorgestellt. Die integrierte Vorstellung des Lernprogrammes „Partnerschaft ohne Gewalt (PoG<sup>®</sup>)“ (siehe [lit. e](#)) hat grosse Aufmerksamkeit ausgelöst. Dabei haben Täter als Absolventen dieses Lernprogrammes vor der Kamera erzählt, wie sie das Lernprogramm erlebt haben, was sie gelernt haben, was sie darüber denken. Die Sinnhaftigkeit der Anordnung eines Lernprogramms wurde deutlich aufgezeigt, auch wenn dies mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist. Die Sensibilisierungsoffensive hat sehr gut gewirkt. Die Zahlen der Zuweisungen sind deutlich gestiegen.

Zusammen mit Rechtsanwälten/-innen, Richter/-innen und Staatsanwälten/-innen fand im Juni 2022 die „Zürichbergtagung“<sup>22</sup> statt, die sich dem Thema „Schwerpunkt Strafprozess – Fokus Opfer“ gewidmet hat. Diese interdisziplinäre Veranstaltung unter Juristen/-innen war deshalb wertvoll, weil es dabei um Themen wie „Verteidigung bei Sexualdelikten“ oder die „Würdigung von Aussagen“ ging.

#### e) *Massnahmen zur Senkung der Gewaltbereitschaft*

Die Staatsanwaltschaften haben mit Einführung des neuen Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren (WOSTA)<sup>23</sup> angepasst. Ein paar Stichworte dazu: Bei Häuslicher Gewalt soll die Polizei die beschuldigte Person verhaften und innert 24 Stunden der Staatsanwaltschaft zufüh-

---

<sup>22</sup> Aus-/Weiterbildungsveranstaltung des Obergerichts des Kantons Zürich.

<sup>23</sup> <<https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/strafverfahren/informationszugang-interessenbindungen.html#-730790070>>.

ren. Die Staatsanwaltschaft arbeitet vermehrt mit Ersatzmassnahmen<sup>24</sup>, wenn die beschuldigte Person aus der Haft entlassen wird und wenn eine beschuldigte Person gegen solche Ersatzmassnahmen wie beispielsweise die Auflage, sich regelmässig bei einer Amtsstelle zu melden, verstösst, dann soll die Polizei wieder einschreiten und die beschuldigte Person erneut verhaften.

Zusammen mit den Gerichten, der Polizei, und dem Amt für Justizvollzug wurde ein sogenannter „Leitfaden Ersatzmassnahmen“ ausgearbeitet. Darin werden mögliche Ersatzmassnahmen gemäss Art. 237 ff. StPO beschrieben, das Verfahren erläutert, Ansprechpersonen bezeichnet und konkrete Formulierungsvorschläge gemacht.

Die Staatsanwaltschaft ordnet zunehmend konsequenter Eignungsabklärungen für das bereits erwähnte Lernprogramm PoG<sup>®</sup> an und macht den Fortgang des Strafverfahrens von der Mitwirkung der beschuldigten Person im Lernprogramm abhängig. Damit schiessen nun die Zahlen der Teilnehmenden am Lernprogramm nach oben.

Erfreulicherweise scheinen auch die Gerichte im Kanton Zürich unsere strenge Praxis zu schützen. So gibt es auch schon Entscheide des Obergerichtes, welche die Staatsanwaltschaft schützen. So z.B. in einem Fall, in welchen bei einem ungeständigen Beschuldigten ein Lernprogramm angeordnet wurde. Das Obergericht hat in der Folge eine Beschwerde der beschuldigten Person, die sich gegen die Eignungsabklärung mit anschliessender Verpflichtung zur Teilnahme gewehrt hat, abgewiesen.<sup>25</sup>

Schliesslich kommt es aber auch immer wieder vor, dass eine beschuldigte Person nicht geeignet ist für die Teilnahme an einem Lernprogramm, weil eine therapeutische Behandlung angezeigt wäre. Unter Leitung des Amtes für Justizvollzug und Wiedereingliederung läuft bei der Staatsanwaltschaft zurzeit ein Pilotprojekt. In diesem Projekt ist das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung für die Anordnung und Überwachung einer therapeutischen Massnahme im Rahmen von Ersatzmassnahmen verantwortlich. Erste Erkenntnisse sind sehr positiv und es ist zu hoffen, dass dieses Pilotprojekt in ein definitives Angebot übergeht.

---

<sup>24</sup> Art. 237 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0): Das zuständige Gericht ordnet an Stelle der Untersuchungs- oder der Sicherheitshaft eine oder mehrere mildere Massnahmen an, wenn sie den gleichen Zweck wie die Haft erfüllen.

<sup>25</sup> Beschluss des Obergerichtes des Kanton Zürich, vom 16. Juni 2022, UH220149.

## 2. Was geschieht weiter? Ausblick

Gegen das Ende der Legislaturperiode 2019 – 2022 hin wird deutlich, dass Gewalt gegen Frauen und insbesondere die Häusliche Gewalt im Kanton Zürich weiterhin ein gesellschaftliches Problem darstellen werden.

Die beschriebene Entwicklung der zunehmenden Ausrückfälle manifestieren diese Prognose. Im Rahmen der Berichterstattung zum Abschluss des Schwerpunktes „Gewalt gegen Frauen“ wurden deshalb aus Sicht der Co-Projektleitung (Wiederkehr/Brunner) die nachfolgenden Erkenntnisse zuhanden des Regierungsrates festgehalten.

Die grossen Anstrengungen im Verlauf der letzten Jahre wie beispielsweise die Einführung des Kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) mit einhergehender Verbesserung der interdisziplinären Zusammenarbeit innerhalb der Strafverfolgungsbehörden sowie mit anderen Behörden und Institutionen haben viel Positives bewirkt. So wurde namentlich ein weitreichendes gemeinsames Verständnis hinsichtlich präventiver Gefahrenabwehr (Prävention) im Verbund des KBM-Netzwerks geschaffen. Das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die beteiligten Behörden und Institutionen wurde gestärkt. Das Melde-/Anzeigeverhalten über potenziell gefährliche Entwicklungen oder strafbare Handlungen im Kontext von Gewalt gegen Frauen und/oder Häuslicher Gewalt wurde durch niederschwellige Zugänge gefördert. All diesen Bemühungen stehen jedoch die aktuellen gesellschaftlichen Veränderungen entgegen, welchen erneutes Konfliktpotenzial anhaftet. So waren die Jahre der laufenden Legislaturperiode weitgehend durch die Auswirkungen der Corona-Krise geprägt. Auch wenn sich entgegen jeglicher Erwartung die Anzahl registrierter Straftaten im Kontext von Häuslicher Gewalt nicht erhöhte, so haben sich die partnerschaftlichen und innerfamiliären Spannungsfelder deutlich verschärft. 2019 rückte die Frontpolizei im Kanton Zürich täglich rund 15 Mal wegen Häuslicher Gewalt oder familiärer Differenzen an Ereignisorte aus; aktuell sind es – wie vorangehend schon erwähnt – rund 18 Interventionen jeden Tag. Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges sind noch nicht absehbar. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese nicht spurlos an uns vorbeigehen werden. Die laufenden Vorhaben zur Umsetzung der Istanbul-Konvention nehmen bis zu deren Abschluss noch viel Ressourcen und Zeit in Anspruch. Vor dem Hintergrund aller erwähnten Aspekte erscheint die Fortsetzung des Schwerpunktthemas „Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt“ für die Legislaturperiode 2023 – 2026 angezeigt. Aufgrund der aktuellen politischen Diskussion ist davon auszugehen, dass das Thema Eingang in die Schwerpunktbildung finden wird.

### III. Bedrohungsmanagement; aktuelle Entwicklungen

#### 1. Definition und Einführung von Qualitätsstandards

Nachfolgende Ausführungen entstammen dem Grundlagenpapier zur Definition von Qualitätsstandards für ein Kantonales Bedrohungsmanagement (KBM), das unter Leitung von Reinhard Brunner zusammen mit Mitautorinnen und Mitautoren sowie der Mitwirkung des „CH-Erfa-Teams Bedrohungsmanagement“<sup>26</sup> erstellt worden ist.

Schweizweit wurden im Verlauf der letzten Jahre grosse Schritte im Bereich der präventiv-polizeilichen Gefahrenabwehr unternommen. Politische Vorstösse empfehlen bzw. fordern sodann auch die Einführung von Bedrohungsmanagement-Strukturen in den Kantonen. Dies insbesondere zur Bekämpfung von Häuslicher Gewalt<sup>27</sup> sowie zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus<sup>28</sup>. Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)<sup>29</sup> sowie die Erfahrungen im Rahmen des Bedrohungsmanagements manifestieren vor allem die Häusliche Gewalt als ein jahrelanges gesellschaftliches Phänomen. Regelmässig sind in diesem Kontext schwere Gewaltdelikte zu verzeichnen.

Vor diesem Hintergrund haben sich auf Einladung von Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD, alle relevanten Akteurinnen und Akteure am 30. April 2021 in Bern für einen strategischen Dialog „Häusliche Gewalt“<sup>30</sup> an einen Tisch gesetzt. Zum Abschluss des Anlasses haben Bund und Kantone eine Roadmap unter-

---

<sup>26</sup> Interkantonales Gremium für den Erfahrungsaustausch unter den Verantwortlichen für das Bedrohungsmanagement (operative Fallführung) in den jeweiligen Kantonen.

<sup>27</sup> Bericht des Bundesrates vom 11. Oktober 2017 in Erfüllung des Postulats Feri 13.3441 vom 13. Juni 2013, abrufbar unter: <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt.html>>.

<sup>28</sup> Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, Massnahme 14, abrufbar unter: <<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-12-04.html>>.

<sup>29</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik 2021 (Publikation am 28.03.2022), abrufbar unter: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.gnpdetail.2022-0372.html>>.

<sup>30</sup> Strategischer Dialog; Roadmap (Handlungsfeld 3: Bedrohungsmanagement), abrufbar unter: <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog.html>>.

zeichnet. Diese enthält konkrete Massnahmen, darunter auch die Verpflichtung der Kantone zur Einführung eines Bedrohungsmanagementsystems, das bestimmte Qualitätsstandards erfüllt.

Die Schweizerische Kriminalprävention (SKP) hatte 2014 im Auftrag ihrer Leitungskommission eine Umfrage zum Stand und der Umsetzung des Bedrohungsmanagements in den einzelnen Kantonen durchgeführt. Als Erkenntnis aus dieser Erhebung hatte die SKP damals die wesentlichen Aspekte zusammengeführt, die ein Kantonales Bedrohungsmanagement idealerweise umfassen sollte. Die Auflistung dieser Aspekte ist auf der Website der SKP<sup>31</sup> öffentlich zugänglich.

Im zuvor erwähnten Grundlagenpapier wurden diese Aspekte aktualisiert bzw. in Qualitätsstandards umformuliert. Es geht insbesondere darum,

- Qualitätsstandards zu setzen, an welchen sich die Kantone bei ihren Aufbauarbeiten als Hilfestellung (Leitlinien) orientieren können;
- trotz Qualitätsstandards den Handlungsspielraum für die Kantone infolge der grossen Unterschiede offen zu halten;
- basierend auf den Qualitätsstandards die schweizweite Harmonisierung des Bedrohungsmanagements voranzutreiben;
- mit Hilfe der Qualitätsstandards die Kontinuität hinsichtlich Organisation, Strukturen, Abläufe, Ausbildung und Wissenstransfer kantonsübergreifend zu gewährleisten.

Das Grundlagenpapier wurde durch die KKPKS<sup>32</sup> und die KKJPD<sup>33</sup> genehmigt. Ende Oktober 2022 erging sodann ein Schreiben der KKJPD mit der Umsetzungsempfehlung an alle Kantone. Die Aufbauarbeiten sind somit schweizweit im Gang. Das Grundlagenpapier zu den Qualitätsstandards<sup>34</sup> ist auf der Website der SKP öffentlich eingestellt. In einem nächsten Schritt ist die Schaffung eines entsprechenden Controlling-Instruments angedacht.

---

<sup>31</sup> Schweizerische Kriminalprävention SKP, Kantonales Bedrohungsmanagement, abrufbar unter: <<https://www.skppsc.ch/de/projekte/kantonales-bedrohungsmanagement/>>.

<sup>32</sup> Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten, abrufbar unter: <<https://www.kkpks.ch/de/startseite>>.

<sup>33</sup> Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren, abrufbar unter: <<https://www.kkjpd.ch/home.html>>.

<sup>34</sup> Abrufbar unter <<https://www.skppsc.ch/de/wp-content/uploads/sites/2/2022/11/220929-16-1-grundlagenpapier-qualitaetsstandards-bedrohungsmanagement-d.pdf>>.

## 2. Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (NAP IK)

Der Bundesrat hat am 22. Juni 2022 den Nationalen Aktionsplan (2022 – 2026) zur Umsetzung der Istanbul-Konvention verabschiedet.<sup>35</sup> Der NAP IK findet Einbettung in bereits laufende nationale, kantonale und kommunale Aktionspläne und Strategien zur Umsetzung der Istanbul-Konvention wie u.a. die Roadmap von Bund und Kantonen gegen Häusliche Gewalt mit allen darin beschriebenen Handlungsfeldern. Der NAP IK beschreibt 44 konkrete (laufende) Massnahmen mit dem Ziel, Gewalt gegen Frauen und Häusliche Gewalt zu reduzieren. Die Massnahme 24 wird mit „Interkantonaler Erfahrungsaustausch und Überarbeitung der Mindeststandards zum Bedrohungsmanagement“ bezeichnet. Sie gründet auf der erwähnten Roadmap, namentlich der bereits laufenden Umsetzung des Handlungsfeldes 3 (Bedrohungsmanagement). Die Umschreibung weicht allerdings mit dem Begriff „Mindeststandards“ vom Wortlaut in der Roadmap ab. Die entsprechende Massnahme in der Roadmap verpflichtet die Kantone zur Einrichtung eines Bedrohungsmanagementsystems, das Qualitätsstandards entspricht. Im vorliegenden Grundlagenpapier werden deshalb Qualitätsstandards beschrieben. Der Begriff Mindeststandards würde zu kurz greifen und den Vorgaben gemäss Roadmap nicht nachkommen.

### Literaturverzeichnis

- Brunner Reinhard, Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich – Praxisbericht zum Stand der Projekte und Entwicklungen, in: Schwarzenegger Christian/Brunner Reinhard (Hrsg.), Fachtagung Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention, Europa Institut Zürich, Zürich 2017, 15 ff. (zit. Brunner, Praxisbericht).
- Ott Rahel, Praxis- und Wirkungsevaluation polizeilicher und strafrechtlicher Massnahmen gegen häusliche Gewalt – Ergebnisse der Strafaktenanalyse, in: Schwarzenegger Christian/Brunner Reinhard (Hrsg.), Fachtagung Bedrohungsmanagement – Gewalt gegen Frauen,, Europa Institut Zürich, Zürich 2019, 89 ff.
- Brunner Reinhard, Gefährdung durch psychisch auffällige Personen – Schwerpunktthema des Regierungsrates des Kantons Zürich, in: Schwarzenegger Christian/Brunner Reinhard (Hrsg.), Fachtagung Bedrohungsmanagement – Gefährdung durch psychisch auffällige Personen, Europa Institut Zürich, Zürich 2021, 24 ff. (zit. Brunner, Gefährdung).

---

<sup>35</sup> NAP IK, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89386.html>>.





## Zuletzt erschienene Bände bei EIZ Publishing, Zürich

- Band 217 **Gefährdung durch psychisch auffällige Personen**  
Fachtagung Bedrohungsmanagement – Tagungsband 2021  
CHRISTIAN SCHWARZENEGGER, REINHARD BRUNNER (Hrsg.), mit Beiträgen von Lorenz Biberstein, Reinhard Brunner, Ladina Cavelti, Elmar Habermeyer, Corinne Kauf, Werner Schmid, Catharina Schmidt, Daniel Treuthardt, Andreas Werner, Ruedi Winet, 2022 – CHF 39.90.
- Band 218 **Jugendliche und junge Erwachsene im urbanen Umfeld als Fokus der Kriminalprävention**  
13. Zürcher Präventionsforum – Tagungsband 2022  
CHRISTIAN SCHWARZENEGGER, ROLF NÄGELI (Hrsg.), mit Beiträgen von Dirk Baier, Thomas Hestermann, Nicole Holderegger, Bernadette Schaffer, Martina Schneider, Simone Walsler, Michael Wirz, Sven Zimmerlin, 2022 – CHF 39.90.
- Band 219 **Aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen des Konzernrechts**  
Tagung zu Konzernrecht – Tagungsband 2020  
ALEXANDER VOGEL (Hrsg.), mit Beiträgen von Christoph B. Bühler, Thomas Geiser, Lukas Glanzmann, Karl Hofstetter, Alexander Vogel, 2022 – CHF 39.90.
- Band 220 **Mergers & Acquisitions in Recht und Praxis**  
23. Konferenz zu Mergers & Acquisitions – Tagungsband 2020  
HANS-JAKOB DIEM (Hrsg.), mit Beiträgen von Nicolas Birkäuser, Brice Bolinger, Hans-Jakob Diem, Dieter Gericke, Thomas Karg, Marcel Meinhardt, Frank Röhling, Franziska Stadtherr-Glättli, Marco Superina, Philippe A. Weber, 2022 – CHF 39.90.
- Band 221 **Rechnungswesen und Kapitalschutz im Strafrecht**  
12. Schweizerische Tagung zum Wirtschaftsstrafrecht – Tagungsband 2021  
MARC JEAN-RICHARD-DIT-BRESSEL, DAVID ZOLLINGER (Hrsg.), mit Beiträgen von Lorenz Garland, Lukas Glanzmann, Daniel Holenstein, Marc Jean-Richard-dit-Bressel, Christian Krämer, Stefan Maeder, Nora Markwalder, David Zollinger, 2022 – CHF 39.90.
- Band 222 **Mergers & Acquisitions – Aktuelle Entwicklungen in Recht und Praxis**  
24. Züricher Konferenz zu Mergers & Acquisitions – Tagungsband 2021  
HANS-JAKOB DIEM (Hrsg.), mit Beiträgen von Daniel Aegerter, Hans-Jakob Diem, Frank Gerhard, Lorenz Lehmann, Alex Nikitine, Patrick Schmidt, 2022 – CHF 39.90.
- Band 223 **A wonderful world: Neue Möglichkeiten, neues Recht, neue Herausforderungen**  
8. Tagung zu Private Equity – Tagungsband 2022  
DIETER GERICKE (Hrsg.), mit Beiträgen von Valeria Ceccarelli, Dieter Gericke, Nathan Kaiser, Margrit Marti, Frédéric Rochat, Matthias Staehelin, Kevin Vangehr, Christian Wenger, 2022 – CHF 44.90.

- Band 224 **VAG/AVO Revision – Evolution oder Revolution?**  
HANSJÜRG APPENZELLER, MONICA MÄCHLER (Hrsg.), mit Beiträgen von Hansjürg Appenzeller, Daniel Bell, Petra Ginter, Olivier Hirsbrunner, Peter Ch. Hsu, Michel Kähr, Irene Klauer, Monica Mächler, Birgit Rutishauser Hernandez Ortega, Katja Roth Pellanda, Rolf H. Weber, 2023 – CHF 39.90.
- Band 225 **Aktuelle Fragen zum schweizerischen und internationalen Kapitalmarktrecht**  
THOMAS U. REUTTER, THOMAS WERLEN (Hrsg.), mit Beiträgen von Olivier Buff, Matthias Courvoisier, Sandro Fehlmann, Daniel Häusermann, Patrick Hünerwadel, Urs Kägi, Camilla Kehler-Weiss, Dominique Müller, Oliver Seiler, Philip Spoerlé, Matthias Tanner, Simon Vorburger, 2023 – CHF 44.90.
- Band 226 **European Integration Perspectives in Times of Global Crises**  
13th Network Europe Conference, Athens, 19 – 22 June 2022  
ANDREAS KELLERHALS, TOBIAS BAUMGARTNER, CORINNE REBER (Hrsg.), mit Beiträgen von Michael Ambühl, Jelena Ceranic Perisic, Viorel Cibotaru, Christelle Genoud, Christos V. Gortsos, Iris Goldner Lang, Nora Meier, Peter Christian Müller-Graff, Eva Pils, Clara Portela, Peter R. Rodrigues, 2023 – CHF 39.90.
- Band 227 **Jahrbuch Wirtschaftsrecht Schweiz – EU**  
Überblick und Kommentar 2022/23  
ANDREAS KELLERHALS, TOBIAS BAUMGARTNER (Hrsg.), mit Beiträgen von Fatlum Ademi, Hansjürg Appenzeller, Tobias Baumgartner, David Bruch, Alexander Brunner, Janick Elsener, Jana Fischer, Thomas Geiser, Ulrike I. Heinrich, Vanessa Isler, Eva Jürgens, Brigitta Kratz, David Mamane, Jochen Meyer-Burow, Peter Rechsteiner, René Schreiber, Stefan Sulzer, Selim Tisli, Dirk Trüten, Wesselina Uebe, Andreas R. Ziegler, 2023 – CHF 54.90.
- Band 228 **Nur gut gemeint? – Vorsatz, Absicht und Schuld im Wirtschaftsstrafrecht**  
13. Schweizerische Tagung zum Wirtschaftsstrafrecht – Tagungsband 2022  
MARC JEAN-RICHARD-DIT-BRESSEL, DAVID ZOLLINGER (Hrsg.), mit Beiträgen von Ladina Cavelti, Friedrich Frank, Elmar Habermeyer, Daniel Holenstein, Nicolas Leu, Marc Jean-Richard-dit-Bressel, Nora Markwalder, Peter Pellegrini, David Zollinger, 2023 – CHF 39.90.
- Band 229 **Managerhaftung bei Unternehmenskrisen und -zusammenbrüchen**  
11. Zürcher Tagung zur Verantwortlichkeit im Unternehmensrecht – Tagungsband 2022  
PETER R. ISLER, ROLF SETHE (Hrsg.), mit Beiträgen von Daniel Dedeyan, Patrick Dummermuth, Peter R. Isler, Karl Schädler, Rolf Sethe, Thomas Trölitzsch, Karl Wüthrich, 2023 – CHF 44.90.
- Band 230 **Neueste M&A-Entwicklungen – von Fachleuten kommentiert**  
25. Zürcher Konferenz Mergers & Acquisitions – Tagungsband 2022  
HANS-JAKOB DIEM, MATTHIAS WOLF (Hrsg.), mit Beiträgen von Sara Banelli, Alexander Cohardt, Hans-Jakob Diem, Dieter Dubs, Dieter Gericke, Michael Maag, Alex Nikitine, Mariella Orelli, Fabienne Perlini-Frehner, Katalin Siklosi, Philippe A. Weber, Valentin Wiesner, 2023 – CHF 44.90.

## Weitere Publikationen und Monografien

### **Begegnungen**

Beiträge von Assistierenden zum 50. Geburtstag von Thomas Gächter  
KERSTIN NOËLLE VOKINGER, MATTHIAS KRADOLFER, PHILIPP EGLI (Hrsg.), mit Beiträgen von Matthias Appenzeller, Meret Baumann, Petra Betschart-Koller, Brigitte Blum-Schneider, Caroline Brugger Schmidt, Danka Dusek, Philipp Egli, Martina Filippo, Maya Geckeler Hunziker, Kaspar Gerber, Sarah Hack-Leoni, Silvio Hauser, Matthias Kradolfer, Michael E. Meier, Eva Slavik, Jürg Marcel Tiefenthal, Dania Tremp, Thuy Xuan Truong, Dominique Vogt, Kerstin Noëlle Vokinger, 2021 – CHF 49.90/39.90.

### **«Vielfalt in der Einheit» am Ende?**

JÜRIG MARCEL TIEFENTHAL, 2021 – CHF 54.90.

### **Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege**

Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) – Justizgesetz (JG)

KILIAN MEYER, OLIVER HERRMANN, STEFAN BILGER (Hrsg.), mit Beiträgen von Andreas Baeckert, Cristina Baumgartner-Spahn, Stefan Bilger, Susanne Bollinger, Nina Dajcar, Alfons Fratschöl, Natalie Greh, Nicole Heingärtner, Oliver Herrmann, Natascha Honegger, Basil Hotz, Beat Keller, Arnold Marti, Kilian Meyer, Beatrice Moll, Alexander Rihs, Christian Ritzmann, Patrick Spahn, Beat Sulzberger, Daniel Sutter, Nihat Tektas, Konrad Waldvogel, Dina Weil, 2021 – CHF 79.00/99.00.

### **Geltungsbereich des Kollektivanlagenrechts**

THOMAS JUTZI, DAMIAN SIERADZKI, 2022 – CHF 39.90/59.90.

### **25 Jahre Kartellgesetz – ein kritischer Ausblick**

HENRIQUE SCHNEIDER, ANDREAS KELLERHALS (Hrsg.), mit Beiträgen von Jean-Pierre Bringham, Daniel Emch, Andreas Kellerhals, Pranvera Këllezi, Laura Müller, Cristina Schaffner, Henrique Schneider, Markus Saurer, Anne-Cathrine Tanner, Nina Zosso, 2022 – CHF 39.90/59.90.

### **Der Empfang der Sakramente der Busse, der Eucharistie oder der Krankensalbung durch katholische Gläubige in einer nichtkatholischen Kirche oder kirchlichen Gemeinschaft**

Rechtsgeschichtliche Entwicklung der kanonischen Normen

ANDREA G. RÖLLIN, 2022 – CHF 39.90/59.90.

### **Recht und Evidenz in der Pandemie**

Juristische Analysen aus zwei Jahren der Covid-19-Bekämpfung

KASPAR GERBER, 2022 – CHF 39.90/59.90.

### **Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union**

Voraussetzungen, Verfahren, Ausnahmen, Staatsleitung, Volksrechte

MATTHIAS OESCH, DAVID CAMPI, 2022 – CHF 49.90/69.90.

### **Can. 844 § 4 CIC/83 und Can. 671 § 4 CCEO im Licht des Kommunionsstreits der deutschen Bischöfe**

ANDREA G. RÖLLIN, 2023 – CHF 79.90/99.90.

### **75 Jahre GATT**

RICHARD SENTI, 2023 – CHF 19.90.

### **Subventionen in der Schweiz**

Implikationen einer Übernahme des EU-Beihilferechts in ausgewählten Sektoren

ANDREAS KELLERHALS, DIRK TRÜTEN (Hrsg.), mit Beiträgen von Fatlum Ademi

André S. Berne, Janine Dumont, Dirk Trüten, Wesselina Uebe, 2023 – CHF 79.90/99.90.

Für die Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) hat der Regierungsrat des Kantons Zürich in einem separaten Beschluss die prioritär umzusetzenden Massnahmen für den Kanton Zürich festgelegt. Der Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt, welche innerhalb der Präventionsabteilung bei der Kantonspolizei Zürich angesiedelt ist, obliegt die übergeordnete Koordination der direktionsübergreifenden Vorhaben (RRB 338/2021). Die Beiträge des Sammelbandes geben Einblicke in verschiedene Bereiche der Gewaltprävention, des Opferschutzes, der Strafverfolgung sowie der interdisziplinären Zusammenarbeit im Verbund des Bedrohungsmanagements.

Mit Beiträgen von:

Reinhard Brunner

Regina Carstensen

Nicole Fernandez

Rahel Ott

Gérald Pfeifer

Joder Regli

Claudia Wiederkehr