

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. November 2023

1320. Zürcher Modell für Opfer sexueller und häuslicher Gewalt – Aufsuchender Dienst Forensic Nurses (gebundene Ausgabe, befristeter Leistungsauftrag)

I. Ausgangslage

Die medizinische Versorgung und Betreuung von Opfern sexueller Gewalt erfolgt im Kanton Zürich grundsätzlich in allen 14 Spitälern mit Notfallstationen (Universitäts-Kinderspital Zürich, Universitätsspital Zürich [USZ], Kantonsspital Winterthur [KSW], Stadtspital Zürich – Standorte Triemli und Waid, Klinik Hirslanden, See-Spital Horgen, Spital Uster, Spital Wetzikon, Spital Limmattal, Spital Bülach, Spital Zollikerberg, Spital Männedorf und Spital Affoltern) sowie bei niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten. Die meisten Fälle werden im USZ sowie – wenn es sich um minderjährige Opfer handelt – im Universitäts-Kinderspital behandelt. Danach folgen das Stadtspital Zürich – Standort Triemli sowie das KSW. Neben der umfassenden und qualitativ hochstehenden Erstversorgung werden in den Spitälern auch die Spuren gerichtsverwertbar gesichert. Eine rechtsmedizinisch-forensische Untersuchung erfolgt aber nur dann, wenn das Opfer eine Anzeige bei der Polizei erstattet. In den Fällen, in denen die geschädigte Person keinen Beizug der Polizei wünscht, kann das Spitalpersonal eine Verletzungsdokumentation erstellen und eine gerichtsverwertbare Sicherstellung von Spuren durchführen, wenn dies gewünscht wird. Den Spitälern steht dazu eine vom Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich (IRM-UZH) eigens für diesen Zweck entwickelte Untersuchungsbox zur Verfügung. Diese Untersuchungsbox kann anschliessend dem IRM-UZH zur Aufbewahrung zugestellt werden, damit die Erstattung einer Anzeige auch zu einem späteren Zeitpunkt noch möglich ist. Die Asservate werden im IRM-UZH ein Jahr lang aufbewahrt. Bei Bedarf kann eine Verlängerung dieser Aufbewahrungsfrist durch die einreichende Ärztin oder den einreichenden Arzt beantragt werden.

Wie bereits bei der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 323/2021 betreffend Einrichtung von Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt ausgeführt, wurden im Kanton Zürich in den letzten Jahren und Jahrzehnten im Bereich der medizinischen Versorgung und Betreuung von Opfern sexueller Gewalt bereits verschiedenste Verbesserungsmassnahmen umgesetzt (vgl. RRB Nr. 1412/2021). So besteht die erwähnte vom IRM-UZH entwickelte Untersuchungsbox bereits seit 20 Jahren und wurde

im Laufe der Zeit immer wieder ergänzt, z. B. durch Video-Tutorials als Hilfestellung für die behandelnden Ärztinnen und Ärzte. Daneben wurden besondere Lehrgänge für Fachpersonen geschaffen wie z. B. der seit 2015 vom IRM-UZH angebotene CAS Forensic Nursing, der Pflegefachpersonen Kenntnisse im Umgang und in der Untersuchung von Personen nach tätlichen Auseinandersetzungen und nach Straftaten gegen die sexuelle Integrität vermittelt. Auch die Spitäler selber haben ihre Informations- und Dokumentationsmaterialien laufend weiterentwickelt und ergänzt.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention (SR 0.311.35) im Kanton Zürich hat eine von der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Sicherheitsdirektion eingesetzte fachstellen- und direktionsübergreifende Arbeitsgruppe geprüft, in welchen Bereichen im Kanton Zürich noch Handlungsbedarf besteht. Die Arbeitsgruppe hält in ihrem Schlussbericht zusammenfassend fest, dass im Kanton Zürich sämtliche Anforderungen der Istanbul-Konvention grundsätzlich bereits gut bis sehr gut erfüllt sind. In Bezug auf die in Art. 25 der Istanbul-Konvention geforderte Schaffung von Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt wird im Schlussbericht festgehalten, dass die geforderte Unterstützung für Opfer von sexueller Gewalt im Kanton Zürich durch das etablierte Zusammenwirken der verschiedenen Institutionen erbracht werde und die Anforderungen der Istanbul-Konvention in diesem Bereich damit ebenfalls grundsätzlich erfüllt seien. Opfer sexueller Gewalt erhalten die benötigte medizinische Unterstützung niederschwellig und in hoher Qualität. Optimierungsbedarf wird primär bei der Sichtbarkeit der bestehenden Angebote sowie der Wissensvermittlung und Schulung der involvierten medizinischen Fachpersonen geortet. In Bezug auf die Sicherstellung einer gerichtsverwertbaren Spurensicherung wird empfohlen, die Einführung eines konsiliarischen Beizugs von Spezialistinnen und Spezialisten zu prüfen.

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Arbeitsgruppe in diesem Bereich und hat sich bereit erklärt, das Postulat KR-Nr. 324/2021 betreffend Weniger Druck auf das Opfer dank des Berner Modells entgegenzunehmen, das die Prüfung eines konsiliarischen Beizugs des IRM-UZH durch die Spitäler fordert (vgl. Berichterstattung zu diesem Postulat, KR-Nr. 324a/2021).

2. Stärkung der forensischen Versorgung

Zur Prüfung und Entwicklung konkreter Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der forensischen Versorgung hat die Gesundheitsdirektion 2021 unter Einbezug der Bildungsdirektion, der Sicherheitsdirektion, der Direktion der Justiz und des Innern sowie des Verbands Zürcher Kranken-

häuser und der Spitäler eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Die in der Arbeitsgruppe vertretenen Fachpersonen haben immer wieder betont, dass ein entsprechendes Angebot gerade bei traumatisierten Personen möglichst niederschwellig sein soll. Es wurde auch festgehalten, dass Opfer sexueller und häuslicher Gewalt nicht immer klar abgegrenzt werden können, weshalb ein entsprechendes Angebot breit aufgestellt sein sollte.

Wie einleitend erwähnt, können Opfer sexueller und häuslicher Gewalt in allen 14 Spitälern mit Notfallstationen medizinisch versorgt werden. Da die meisten Fälle wie ebenfalls erwähnt im USZ, im Universitäts-Kinderspital, im Stadtspital Zürich – Standort Triemli sowie im KSW versorgt werden, wurde gemeinsam mit diesen vier Krisenzentren der Ansatz eines institutionsübergreifenden aufsuchenden forensischen Dienstes weiterverfolgt. Mit der Etablierung dieses Zürcher Modells für Opfer sexueller und häuslicher Gewalt sollen auch mit Blick auf den nationalen Aktionsplan des Bundes zur Umsetzung der Istanbul-Konvention und auf die hängigen politischen Vorstösse im Kanton eine umfassende Betreuung sowie eine qualitativ hochstehende, forensische Dokumentation und Spurensicherung sichergestellt werden. Das Angebot soll rund um die Uhr sowie im gesamten Kantonsgebiet niederschwellig erreichbar sein und sämtlichen Personen (unabhängig von Alter und Geschlecht), die Gewalt gegen die körperliche und/oder sexuelle Integrität erfahren haben, zur Verfügung stehen.

Um keine Doppelspurigkeiten zu schaffen und bereits vorhandene forensische Kompetenzen zu nutzen, soll am IRM-UZH ein «Aufsuchender Dienst Forensic Nurses» aufgebaut werden. Dieser soll von den Spitälern beigezogen werden können, selbst wenn ein Opfer sexueller oder häuslicher Gewalt den Beizug der Polizei nicht wünscht. Bisher wurde diese Dienstleistung in Fällen, in denen eine Anzeige erstattet wurde, durch die diensthabende IRM-Ärztin oder den diensthabenden IRM-Arzt übernommen.

Die entsprechenden Dienstleistungen im Rahmen des Aufsuchenden Dienstes Forensic Nurses sollen grundsätzlich von Forensic Nurses sowie Ober- und Fachärztinnen und -ärzten des IRM-UZH getragen werden. Forensic Nurses sollen die Opfer als fachkundige Partnerinnen und Partner begleiten und neben der forensischen Versorgung und der gerichtsverwertbaren Spurensicherung am Körper auch eine Beratungsleistung und Triage zu weiteren Unterstützungsangeboten wie z. B. den Opferhilfe-Beratungsstellen sicherstellen. So soll sichergestellt werden, dass jede geschädigte Person nach der medizinischen Untersuchung weiss, welche Möglichkeiten ihr zur Verfügung stehen, um das traumatische Gewaltereignis unterstützt zu verarbeiten und allenfalls weitere Verfahrensschritte auszulösen.

Darüber hinaus sollen die Forensic Nurses mit der Durchführung von regelmässigen Fortbildungen und Schulungen in den Spitälern und bei weiteren involvierten Akteurinnen und Akteuren einen Beitrag zur allgemeinen Wissenserweiterung und Sensibilisierung in Bezug auf das Erkennen und Bekämpfen von sexualisierter (und häuslicher) Gewalt sowie zur Stärkung des kantonsinternen Netzwerks leisten. Nicht zuletzt soll durch den Aufbau dieses Angebots auch die Sichtbarkeit der Thematik verbessert werden.

3. Schaffung eines Aufsuchenden Dienstes Forensic Nurses

Im Auftrag des Regierungsrates soll am IRM-UZH ein ganzjährig verfügbarer Aufsuchender Dienst Forensic Nurses eingerichtet werden, der über den notwendigen Personalbestand verfügt. Der Dienst soll in den Räumlichkeiten des IRM-UZH angesiedelt und tagsüber und nachts 365 Tage im Jahr erreichbar und ausrückbereit sein, Montag bis Sonntag von 8 bis 19 Uhr in Form eines Präsenzdienstes, in den restlichen Zeiträumen in Form eines Telefon-/Ausrückpiketts.

Im Vollbetrieb wird mit etwa 500 Fällen pro Jahr gerechnet. Die Forensic Nurses sollen im Delegationsmodell arbeiten, d. h., die zuständige Fachärztin oder der zuständige Facharzt für Rechtsmedizin soll den Forensic Nurses rund um die Uhr als fachliche Ansprech- und Auskunftsperson zur Verfügung stehen und die Fallverantwortung tragen.

Zu den Aufgaben der Forensic Nurses sollen neben Triage, forensischer Untersuchung einschliesslich Spurensicherung und Falldokumentation auch die Durchführung von Fortbildungen bei den Spitälern und die Aservatenverwahrung zählen. Die UZH soll die wissenschaftliche Begleitung des Projekts übernehmen.

Nach der geplanten Rekrutierung des erforderlichen Personals und dessen spezifischer Ausbildung kann mit einem Start des Angebots des Aufsuchenden Dienstes Forensic Nurses ab dem zweiten Quartal 2024 gerechnet werden. Im Rahmen der Qualitätssicherung ist es hierbei unerlässlich, dass die Ausbildung der Forensic Nurses durch sehr erfahrene Fachärztinnen und Fachärzte für Rechtsmedizin erfolgt.

Da es sich beim geplanten Angebot um ein neues Angebot des IRM-UZH handelt und die genauen Fallzahlen aufgrund der hohen Dunkelziffer in diesem Bereich nur schwer einschätzbar sind, soll das Projekt zunächst in Form eines Pilotprojekts für eine befristete Dauer bis Ende 2026 durchgeführt werden. Gestützt auf die ersten Erkenntnisse ist eine erneute Überprüfung der betrieblichen und finanziellen Situation und bei Bedarf eine Anpassung des Mittelbedarfs vorzunehmen. Ebenso soll das IRM-UZH bei einer unerwartet starken Abweichung der Fallzahlen nach oben oder unten nach einem Jahr verlangen können, dass eine Standortbestimmung vorgenommen wird.

4. Finanzielle Auswirkungen

Gemäss § 15 des Finanzreglements der Universität Zürich (LS 415.112) haben die Auftraggeber für die vom IRM-UZH erbrachten Dienstleistungen eine mindestens kostendeckende Entschädigung zu entrichten. Als Auftraggeber ist der Regierungsrat demnach gehalten, einerseits die einmaligen Einführungskosten für den Aufbau des Aufsuchenden Dienstes Forensic Nurses am IRM-UZH und andererseits die jährlich wiederkehrenden Kosten für den Betrieb sowie das Defizit zu decken. Dabei sind die Kosten entsprechend der Zuständigkeiten anteilmässig von den beteiligten Direktionen zu übernehmen.

Die Kosten für den Aufbau des Aufsuchenden Dienstes Forensic Nurses am IRM-UZH belaufen sich auf Fr. 770 000. Die wiederkehrenden Kosten belaufen sich auf jährlich 1,7 Mio. Franken.

Für das Pilotprojekt ist insgesamt ein Betrag von rund 5,5 Mio. Franken für den Zeitraum von 2024 bis 2026 zu bewilligen (in Franken, gerundet auf Fr. 1000):

Beitragsart	Aufbau 2024	Betrieb 2024	Betrieb 2025	Betrieb 2026	Total 2024–2026
<i>Fälle*</i>	0	150	350	500	1 000
Jl Fr. 2761 pro Fall	–	414 000	966 000	1 380 000	2 760 000
GD pauschal	35 000	250 000	250 000	250 000	785 000
Bl pauschal	735 000	100 000	100 000	100 000	1 035 000
Bl Defizitdeckung	–	511 000	384 000		895 000
Total	770 000	1 275 000	1 700 000	1 730 000	5 475 000

* Schätzung; abhängig von der Bekanntheit des Angebots und der entsprechenden Nachfrage.

Die Kantonale Opferhilfestelle der Direktion der Justiz und des Innern übernimmt gestützt auf Art. 13 und 14 des Opferhilfegesetzes (SR 312.5) die Kosten für Leistungen, die als Folge einer Straftat notwendig geworden sind, und beteiligt sich subjektbezogen mit Fr. 2761 pro Fall. Die Fälle, in welche die Strafverfolgungsbehörden involviert sind, werden wie bisher gestützt auf die Gebührenverordnung des IRM-UZH von der Staatsanwaltschaft abgegolten. Diese Kosten sind in der voranstehenden Zusammenstellung nicht enthalten. Die Gesundheitsdirektion ist im Rahmen ihrer Zuständigkeit für eine qualitativ hochstehende, bedarfsgerechte Gesundheitsversorgung für die Finanzierung des Wissenstransfers an die Spitäler gemäss § 11 Abs. 2 des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (LS 813.20) zuständig. Die Einführungskosten belaufen sich hierfür auf Fr. 35 000 und die jährlich wiederkehrenden Kosten auf Fr. 250 000. Die Bildungsdirektion bzw. die UZH erbringt gemäss §§ 2, 4 und 6 des Universitätsgesetzes (LS 415.11) Dienstleistungen im Bereich Forschung

und Lehre, trifft Vorkehrungen zur Sicherung der Qualität dieser Dienstleistungen und schliesst mit dem Kanton und den vom Regierungsrat bezeichneten Trägerschaften Verträge über die im Gesundheitsbereich erbrachten Forschungs- und Lehrleistungen ab. Gestützt darauf ist sie zuständig für die Bereitstellung des Angebots, die Qualitätssicherung der zu erbringenden Leistungen sowie die Defizitdeckung der Universität. Hierfür übernimmt sie die Kosten für den Aufbau des Angebots im Umfang von Fr. 735 000, die Massnahmen zur Qualitätssicherung und wissenschaftlichen Begleitung im Umfang von jährlich Fr. 100 000 sowie die Deckung eines allfälligen Defizits im Umfang von höchstens Fr. 895 000.

Aufgrund der subjektbezogenen Finanzierung sind Abweichungen der in der Tabelle aufgeführten Beträge möglich. Das Gesamtbudget des Pilotprojekts ist davon nicht betroffen, da es sich hierbei um Beiträge an die ungedeckten Kosten handelt, die anteilmässig gekürzt werden, wenn ein Gewinn 5% der Vollkosten des entsprechenden Betriebsjahres übersteigt. Bei den Beiträgen der Gesundheitsdirektion von gesamthaft Fr. 785 000 handelt es sich um eine gebundene Ausgabe gemäss § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2). Bei den Beiträgen der Direktion der Justiz und des Innern von gesamthaft Fr. 2 760 000 handelt es sich um eine gebundene Ausgabe gemäss § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611). Bei den Beiträgen der Bildungsdirektion von gesamthaft Fr. 1 930 000 handelt es sich um eine neue Ausgabe gemäss § 37 Abs. 1 CRG.

Die Beiträge gehen voraussichtlich im Umfang von Fr. 2 760 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2232, Kantonale Opferhilfestelle, im Umfang von Fr. 785 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, und im Umfang von Fr. 1 930 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 7401, Universität (Beiträge). Die erforderlichen Mittel sind im Budgetentwurf 2024 nicht enthalten und werden kompensiert. Für die Jahre 2025 und 2026 sind die erforderlichen Mittel in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2025–2028 einzustellen.

Die Bildungsdirektion ist zu ermächtigen, mit der UZH eine Vereinbarung über den Aufbau und Betrieb eines Aufsuchenden Dienstes Forensic Nurses am IRM für den Zeitraum von 2024 bis 2026 gemäss den vorstehenden Erwägungen abzuschliessen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion, der Bildungsdirektion
und der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den Aufbau und befristeten Betrieb des Aufsuchenden Dienstes Forensic Nurses wird eine neue Ausgabe von Fr. 1 930 000 und eine gebundene Ausgabe von Fr. 3 545 000, insgesamt Fr. 5 475 000, bewilligt. Davon gehen Fr. 2 760 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2232, Kantonale Opferhilfestelle, Fr. 785 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, und Fr. 1 930 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 7401, Universität (Beiträge).

II. Die Bildungsdirektion wird ermächtigt, mit der Universität Zürich eine Vereinbarung über den Aufbau und Betrieb eines Aufsuchenden Dienstes Forensic Nurses am Institut für Rechtsmedizin für den Zeitraum von 2024 bis 2026 gemäss den Erwägungen abzuschliessen.

III. Mitteilung an die Universität Zürich (durch die Bildungsdirektion) sowie an die Gesundheitsdirektion, die Bildungsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Peter Hösli