

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Oktober 2025

Nr. 2025/1757
KR.Nr. A 0124/2025 (DDI)

Auftrag Janine Eggs (Grüne, Dornach): Monitoring zu sexualisierter Gewalt Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, ein Monitoring zu sexualisierter Gewalt aufzubauen. Das Monitoring soll aufzuzeigen, wo im Kanton vertiefter Handlungsbedarf besteht und es soll als Grundlage für gezielte Präventions-, Bildungs- und Schutzmassnahmen dienen sowie als Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

2. Begründung

Sexualisierte Gewalt ist keine Seltenheit. Es handelt sich nicht um Einzelfälle, sondern um ein weit verbreitetes gesellschaftliches Problem. Gemäss einer Studie vom gfs.bern (2019) werden 12 % der Frauen einmal in ihrem Leben Opfer von Geschlechtsverkehr gegen ihren Willen und jede fünfte Frau muss ungewollte sexuelle Handlungen wie Küsse oder Berührungen über sich ergehen lassen. Die Hälfte der Betroffenen spricht mit niemandem darüber. Nur gerade 10 % der Delikte werden den Opferhilfestellen oder der Polizei gemeldet und in lediglich 8 % der Fälle kommt es zur Anzeige. Gemäss einer Studie der ZHAW (2021) werden im schweizerischen Durchschnitt bei Anzeigen wegen sexualisierter Gewalt nur 22 % der Beschuldigten verurteilt.

Um sexualisierte Gewalt gezielt zu bekämpfen, braucht es eine verlässliche Informations- und Datengrundlage. Diese fehlt aktuell im Kanton Solothurn.

Beim Thema sexualisierte Gewalt sind diverse Stellen und Institutionen involviert, wie beispielsweise Opferhilfestellen, Frauenhäuser, Beratungsstellen, Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte, Spitäler und Angebote der medizinischen Grundversorgung. Mittels dem geforderten Monitoring sollen die Daten und Informationen von den unterschiedlichen Stellen zusammengetragen und in Zusammenhang gestellt werden, damit ein Gesamtüberblick entsteht.

Dabei sollen Fragen beantwortet werden wie beispielsweise: Wie viele Fälle und welche Formen von sexualisierter Gewalt werden bei den unterschiedlichen Stellen (u.a. Opferhilfestelle, Frauenhaus, Beratungsangeboten, Polizei, Spitäler, medizinischen Grundversorgungsangebote) gemeldet? In welcher Relation stehen Tatperson und Opfer? In wie vielen Fällen kommt es zur Anzeige? Was sind die Gründe, dass es nicht zur Anzeige kommt? Wie viele Verfahren werden eingestellt und aus welchen Gründen? Wie lange dauern die Verfahren und wie oft kommt es zu Verurteilungen?

Der Kanton Solothurn ist bereits heute in unterschiedlichen Bereichen aktiv, um sexualisierte Gewalt zu reduzieren. Dank dem Monitoring sollen Daten und Informationen aller involvierten Stellen zusammengetragen und ein Gesamtüberblick geschaffen werden, um gezielt gegen sexualisierte Gewalt vorzugehen.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 Einordnung als Gewaltform

Gewalthandlungen gegen die physische, psychische oder sexuelle Integrität stellen schwere Verletzungen dar, unter denen die Betroffenen teilweise jahrelang leiden. Sexualisierte Gewalt ist ein Oberbegriff und umfasst unter anderem Straftaten wie Belästigung, Nötigung, Missbrauch oder Vergewaltigung. Der Regierungsrat ist sich der Schwere dieser Straftaten bewusst, weswegen er seit Jahren auf umfassende Gewaltpräventionsprogramme setzt. Der Fokus liegt dabei nicht auf einer Gewaltform an sich, sondern auf einen mehrere Gewaltformen umfassenden Bereich des Gewalterlebens, nämlich auf dem sogenannten häuslichen Bereich. Dies hat mehrere Gründe:

- Mit Blick auf sexualisierte Gewalt bestätigen Studien, dass sich Tatperson und Opfer in den meisten Fällen von sexualisierter Gewalt kennen. Sie stehen also in einer engen sozialen Beziehung familiärer oder partnerschaftlicher Art. Gewalt zwischen Personen im engen sozialen Nahfeld wird als «häusliche Gewalt» beschrieben. Häusliche Gewalt wiederum ist als System der Gewalt zu verstehen: Betroffene leiden in der Regel unter mehr als einer Gewaltform. Neben sexualisierter Gewalt sind sie auch sozialer, wirtschaftlicher, psychischer oder physischer Gewalt ausgesetzt.
- Menschen, die von Personen aus ihrem direkten, intimsten Umfeld verletzt werden, stehen vor enormen Schwierigkeiten, wenn sie sich aus dieser Situation zu befreien versuchen. Teilweise bestehen starke Abhängigkeiten (emotionaler, aber auch finanzieller, physischer oder rechtlicher Art) zur gewaltausübenden Person oder die Betroffenen fürchten, ihre eigene Situation durch das Involvieren von Vertrauenspersonen, Beratungsstellen oder Behörden zu verschlechtern. Regelmässig gibt es zudem für Opfer von häuslicher Gewalt nur wenige tatsächliche Möglichkeiten, sich selbstständig Hilfe zu holen, eben weil sie mit der sie gefährdenden Person Alltag, Haus und Leben teilen. Entsprechend gross ist die Dunkelziffer. Um Opfer von häuslicher Gewalt erreichen und unterstützen zu können, ist deswegen ein umfassendes, vielschichtiges und zielgerichtetes Vorgehen notwendig.
- Unter häuslicher Gewalt leidet neben den direkt Involvierten auch das Umfeld der Betroffenen. Dies gilt insbesondere für Kinder, die im selben Haushalt wohnen, bzw. Teil des familiären Konstruktes sind. Der Regierungsrat erachtet es als von besonderer Bedeutung, diese Kinder erkennen und schützen zu können. Eine frühzeitige Prävention dient erwiesenermassen auch dazu, den Gewaltzyklus zu durchbrechen, da ein Erlernen und Imitieren von gewaltvoller Konfliktlösung verhindert werden kann.
- Gegen 40 % aller polizeilich registrierten Straftaten in der Schweiz sind dem häuslichen Bereich zuzuordnen. Bei einigen Gewaltdelikten (bspw. vollendete Tötungsdelikte, Tötlichkeiten oder Vergewaltigungen) ist dieser Anteil über die Jahre deutlich höher. Eine solche Akkumulation von Straftaten in einem spezifischen Lebensbereich der Bevölkerung verlangt nach fokussierten Massnahmen.

Im Begründungstext ist korrekterweise festgehalten, dass die systematisch erfassten Fälle von sexualisierter Gewalt nicht dem Total der Vorfälle entsprechen. Es ist allgemein bekannt, dass nur ein Bruchteil der Vorfälle gemeldet wird. Besonders gross dürfte die Dunkelziffer bei sexualisierter Gewalt in Beziehungen sein (vgl. vorangehende Bemerkungen). Welche Faktoren das Meldeverhalten von geschädigten Personen beeinflussen, ist aktuell Teil einer Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), die vom Bundesrat in Auftrag gegeben wurde. Die Erfahrungen aus der Polizei- und Beratungsarbeit deuten darauf hin, dass Scham, Angst vor sozialen oder rechtlichen Konsequenzen, aber auch die Befürchtung, dass dem Opfer kein Glauben

geschenkt wird oder – im Falle einer Anzeige – eine Verurteilung der angezeigten Person aufgrund fehlender Beweise nicht erfolgt, häufige Gründe sind. Zu bedenken ist des Weiteren, dass insbesondere Minderjährige aufgrund ihrer sozialen und finanziellen Abhängigkeit häufig nicht über eine realistische Möglichkeit verfügen, das Erlebte zu melden. Auch für andere Personen ist es oft schwierig, sich an die Polizei oder eine Beratungsstelle zu wenden; teils, weil sie befürchten, ihre Situation dadurch zu verschlechtern, teils aber auch, weil sie die gewaltausübende Person gar nicht anzeigen wollen.

3.2 Möglichkeiten und Wirkung eines Monitorings

3.2.1 Generelle Machbarkeit

Damit ein Monitoring zu sexualisierter Gewalt im Sinne der Auftragsbegründung Wirksamkeit entfalten und als Grundlage für die Definition von kantonalen Massnahmen dienen kann, müssen die erforderlichen Daten systematisch und überprüfbar erfasst werden. Erhoben werden solche Daten heute durch die Polizei Kanton Solothurn, die Beratungsstelle Opferhilfe, das Frauenhaus Aargau/Solothurn und die Organisation VICTRAS (ehemals Trafficking.ch) sowie im Rahmen der freiwilligen Tatpersonenarbeit durch die Beratungsstelle Gewalt. Bei der polizeilichen Kriminalstatistik handelt es sich um eine Anzeigestatistik; die Beratungsstellen führen Beratungsstatistiken. Zu Straf- und Zivilverfahren im Zusammenhang mit sexualisierter Gewalt existieren keine öffentlichen Statistiken, die Daten sind aber vorhanden.

Um wie gefordert auch Daten aus Spitälern und weiteren Gesundheitseinrichtungen in ein Monitoring einbeziehen zu können, müssten die entsprechenden Erhebungstools aufgebaut und institutionalisiert werden. Es bedürfte zusätzlicher Abklärungen, ob auch weitere rechtliche Grundlagen geschaffen werden müssten, um die entsprechenden Daten erheben zu dürfen. Um Retraumatisierungen, Stigmatisierungen oder die Verletzung der Privatsphäre von Betroffenen zu vermeiden und um Opfern von sexualisierter Gewalt die passende professionelle Unterstützung zeitnah vermitteln bzw. die Möglichkeit und die Folgen einer Anzeige bei der Polizei erklären zu können, müssen Gesundheitsfachpersonen, die potenzielle oder auch selbstmeldende Betroffene im Rahmen eines Monitorings ansprechen, speziell geschult sein. Eine Datenerhebung ist nur dann im Sinne der Opfer, wenn sie Teil einer sensiblen, rollenbewussten, opferschutzzentrierten Ansprache inkl. Spurensicherung und Dokumentation, Informationsvermittlung und Triage an weitere Stellen ist. Ein Monitoring ist entsprechend mit diversen Kostenfolgen verbunden; je mehr Stellen sich an der Erhebung der Daten beteiligen sollen, desto grösser sind die aus einem Monitoring resultierenden Kosten. Um das Geschehene justiziell oder therapeutisch aufzuarbeiten, müssen Opfer von sexualisierter Gewalt zwingend an die Polizei oder die Beratungsstelle Opfer verwiesen werden. Statistisch werden sie dann dort erfasst.

Der Aufbau entsprechender Strukturen und die Definition notwendiger Prozesse sind Teil des Projekts «Forensic Nursing», das die Koordinationsstelle Häusliche Gewalt im Departement des Innern momentan gemeinsam mit der Solothurner Spitäler AG (soH) prüft. Der Fokus liegt hier nicht auf der Erhebung von Daten, sondern auf der Erkennung und fachlich korrekten Bearbeitung sowie der Unterstützung der Betroffenen von häuslicher Gewalt. Ein Monitoring der Fallzahlen von sexualisierter Gewalt, die in der soH erkannt werden, ist ab dem Moment denkbar, ab dem die Strukturen zumindest probenhalber aktiviert sind. Der Regierungsrat erachtet es als zwingend, dass ein Monitoring bzw. eine Datenerfassung von Massnahmen begleitet wird, die eine umfassende Versorgung des Opfers bezwecken und nicht im Widerspruch zu deren Schutzbedürfnis stehen. Er priorisiert den Aufbau entsprechender Strukturen und sieht ein Monitoring eher als ein Folgeprodukt.

3.2.2 Nutzen eines Monitorings

Die im Auftragstext aufgeführten Fragen, die durch ein Monitoring beantwortet werden sollen, wären durchaus relevant, um geeignete Massnahmen zur Bekämpfung von sexualisierter Gewalt

definieren zu können. Es ist aber zu bezweifeln, dass ein Zusammentragen von Daten zu einer besseren Beantwortung der aufgeworfenen Fragen dienen kann. Insbesondere die Frage, in wie vielen Fällen von sexualisierter Gewalt sich die Geschädigten zu einer Anzeige entscheiden und was die Gründe für eine Nicht-Anzeige sind, ist mit einem Monitoring kaum zu beantworten. Dies, weil es mit einer opferschutzzentrierten und datenschutzkonformen Herangehensweise nicht zu vereinbaren ist, ein Direktvergleich zwischen Beratungsstatistiken und Anzeigestatistik vorzunehmen, bei dem anhand der einzelnen, personenbezogenen Fälle untersucht würde, wie viele Personen sowohl bei einer Beratungsstelle oder in einer Gesundheitseinrichtung waren als auch eine Anzeige gemacht haben. Auch eine Nachbefragung von Personen, die trotz Aufsuchen einer Beratungsstelle auf eine Anzeige verzichtet haben, ist aus Opferschutzperspektive heikel.

Dass Straftaten im häuslichen Bereich angezeigt werden, ist – neben der Wichtigkeit der Strafverfolgung und zwecks Aktivierung von polizeilichen und gerichtlichen Schutzmassnahmen – auch aufgrund der statistischen Erfassbarkeit zentral. Um das Anzeige- und Meldeverhalten von Opfern von (sexualisierter) Gewalt besser zu verstehen und Massnahmen zu definieren, die Betroffenen eine Kontaktaufnahme mit der Beratungsstelle Opferhilfe oder eine Anzeige erleichtert, ist ein enger Austausch mit Fachpersonen aus Polizei, Opferhilfe und Justiz notwendig, ebenso wie die Sensibilisierung von Fachpersonen aus diversen Berufsfeldern, damit diese bei Verdachtsmomenten potentielle Opfer von sexualisierter Gewalt erkennen, ansprechen und an die zuständigen Stellen weiterleiten können. In den letzten vier Jahren wurde zudem viel in die Bewerbung der Beratungsstelle Opferhilfe investiert, damit Betroffene wissen, wo sie Hilfe finden können, auch wenn sie noch nicht sicher sind, ob sie Anzeige erstatten möchten.

3.2.3 Alternative Möglichkeiten

Wie im Begründungstext aufgeführt, ist der Kanton Solothurn in diversen Bereichen tätig, um häusliche – und damit auch sexualisierte – Gewalt zu verhindern und zu reduzieren, und um Opfern und ihrem Umfeld umfassende Unterstützung anzubieten. Je nach Massnahme sind unterschiedliche Behörden involviert. Der Bedarf an Massnahmen zur Bekämpfung und Prävention von häuslicher Gewalt wird im engen Austausch mit Involvierten, unter Einbezug von wissenschaftlicher Fachexpertise, gestützt auf die Erfahrungen anderer Kantone und orientiert an nationalen Strategien und Vorgaben eruiert. Wo angezeigt, werden einzelne Gewaltformen ins Zentrum der Aktivitäten gesetzt. Umgesetzte Massnahmen werden im Austausch mit den beteiligten Organisationen und Behörden ausgewertet und – wo nötig – angepasst. Die vorhandenen Daten, aber auch qualitative Auswertungen der einzelnen involvierten Institutionen und insbesondere die Praxiserfahrung der Fachpersonen, die in der Bekämpfung und Prävention von häuslicher Gewalt eine Rolle haben, sind wichtige Grundlagen für gezielte Präventions-, Bildungs- und Schutzmassnahmen sowie für die Sensibilisierungsmassnahmen des Kantons.

Es ist geplant, die vorhandenen statistischen Daten sowie weitere qualitative Informationen zur Prävention und Bekämpfung von häuslicher Gewalt zu konsolidieren und in einem Bericht zu sammeln. Wo möglich, sind Zusatzauswertungen von vorhandenen Statistiken denkbar, auch zu einzelnen Gewaltformen. Der Bericht soll ab 2027 regelmässig publiziert werden und nebst den statistischen Daten zur Betroffenheit der Bevölkerung auch aufzeigen, wo der Kanton aktiv ist.

3.3 Fazit

Der Regierungsrat anerkennt die Wichtigkeit des Themas der sexualisierten Gewalt und ist bereits in verschiedenen Bereichen aktiv, um sexualisierte Gewalt zu verhindern und Opfer zu schützen. Ein auf sexualisierte Gewalt eingeschränktes Monitoring erachtet er aber als nicht zielführend. Eine solche Erhebung wäre mit erheblichen methodischen, datenschutztechnischen und organisatorischen Herausforderungen verbunden. Der Wissensgewinn gegenüber den heutigen Methoden der Erfahrungs- und Wissensgenerierung wird als klein geschätzt und würde den erheblichen Aufwand nicht rechtfertigen. Aus Sicht des Regierungsrates ist es sinnvoller,

den Fokus auf den laufenden Massnahmen zur besseren Versorgung von Opfern von sexualisierter Gewalt zu belassen (z.B. durch die Sensibilisierung von Fachpersonen, die Bekanntmachung von Unterstützungsangeboten für und den Aufbau von opferschutzzentrierten Strukturen). Daten werden in diesem Vorgehen dort generiert, wo sie heute bereits erhoben und ausgewertet werden können, nämlich bei den Beratungsstellen und der Polizei. Einige der aufgeworfenen Fragen zu sexualisierter Gewalt sollen zudem im erwähnten ab 2027 jährlich erscheinenden Bericht beantwortet werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)

Verteiler

Departement des Innern
Amt für Gesellschaft und Soziales; STE, Admin (2025-035)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat