

Antrag des Regierungsrates vom 6. April 2022

5823

Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz (EG OHG)

**(Änderung vom; Finanzierungsmodell, Schutzunterkünfte,
Zusammenarbeit mit Dritten)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. April 2022,

beschliesst:

I. Das Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz vom 25. Juni 1995 wird wie folgt geändert:

A. Beratung und Hilfeleistung

§ 1. ¹ Nicht gewinnorientierte private Organisationen oder Einrichtungen von Gemeinden können als Beratungsstellen im Sinne des Opferhilfegesetzes anerkannt werden. Beratungsstellen
a. Allgemeines

Abs. 2 unverändert.

§ 2. ¹ Der Regierungsrat kann Beratungsstellen anerkennen, wenn b. Anerkennung
a. sie dafür Gewähr bieten, dass ihre Tätigkeit den Anforderungen des Opferhilfegesetzes genügt,
b. ihr Angebot einem Bedarf entspricht.
² Er kann weitere Anforderungen festlegen.

§ 3. ¹ Der Kanton leistet den anerkannten Beratungsstellen für die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Opferhilfegesetz Kostenanteile in voller Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben. c. Kosten-
tragung

² Die zuständige Direktion setzt die Kostenanteile unabhängig von ihrer Höhe im Einzelnen fest und schliesst dazu Leistungsvereinbarungen ab.

Marginalie zu § 4:

d. Aufsicht

Marginalie zu § 5:

e. Zuständigkeit für die Hilfeleistung

Zusammenarbeit mit Dritten

§ 6. ¹ Die zuständige Direktion kann zur Erfüllung weiterer von den anerkannten Beratungsstellen nicht gewährleisteter Hilfeleistungen Dritte beiziehen.

² Sie kann zu diesem Zweck Leistungsverträge abschliessen.

Schutzunterkünfte
a. Allgemeines

§ 7. Der Kanton sorgt für ein ausreichendes Angebot an Schutzunterkünften für gewaltbetroffene Menschen.

b. Anerkennung

§ 7 a. ¹ Der Regierungsrat kann Organisationen, die Schutzunterkünfte betreiben, anerkennen, wenn

a. ihre Tätigkeit wirtschaftlich und zweckmässig sowie die Qualität der Beratung, Betreuung und Unterbringung gewährleistet ist,

b. ihr Angebot einem Bedarf entspricht.

² Er kann weitere Anforderungen festlegen.

c. Kostentragung

§ 7 b. ¹ Der Kanton kann den anerkannten Organisationen Subventionen zur Senkung des Bereitstellungsrisikos bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Kosten ausrichten. Bei der Festsetzung der Höhe der Subventionen wird die Leistungsabgeltung nach Art. 13 und 14 OHG berücksichtigt.

² Die zuständige Direktion legt die Subventionen unabhängig von ihrer Höhe im Einzelnen fest und schliesst dazu Leistungsvereinbarungen ab.

d. Aufsicht

§ 7 c. Die Schutzunterkünfte der anerkannten Organisationen unterstehen der Aufsicht des Bezirksrates und der übergeordneten Aufsicht der zuständigen Direktion.

B. Finanzielle Leistungen

Kantonale Opferhilfestelle

§ 8. Abs. 1 unverändert.

² Die Opferhilfestelle setzt auf Gesuch des Opfers einer Straftat oder seiner Angehörigen die Höhe der finanziellen Leistungen im Sinne des Opferhilfegesetzes fest und richtet diese aus.

Abs. 3 und 4 unverändert.

§ 11 wird aufgehoben.

§§ 13 und 14 werden aufgehoben.

§ 18 wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Bericht

A. Ausgangslage

Das erste Opferhilfegesetz des Bundes ist am 1. Januar 1993 in Kraft getreten (Opferhilfegesetz vom 4. Oktober 1991 [AS 1992 2465]). Es sah eine auf drei Säulen basierende Hilfe an die Opfer von Gewalttaten vor: Beratung, finanzielle Hilfe und besondere Rechte des Opfers im Strafverfahren. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen, das Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz vom 25. Juni 1995 (EG OHG, LS 341), traten am 1. Januar 1996 in Kraft. Seither haben sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Praxis im Bereich der Opferhilfe verändert und weiterentwickelt. Unter anderem trat am 1. Januar 2009 das totalrevidierte Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG, SR 312.5) in Kraft. Dieses enthält weiterhin die Regelungen zur Beratung und finanziellen Hilfe. Die besonderen Rechte des Opfers im Strafverfahren finden sich mittlerweile jedoch in der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0). Zudem hat die Schweiz zwei internationale Übereinkommen ratifiziert, die Vorgaben zur Unterstützung von Opfern von Gewalt enthalten: Dabei handelt es sich einerseits um das Übereinkommen vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (SR 0.311.543) und andererseits um das Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, SR 0.311.35), das in der Schweiz am 1. April 2018 in Kraft getreten ist und von den Vertragsstaaten ein verstärktes Engagement im Bereich der Schutzunterkünfte verlangt.

Aufgrund der veränderten rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen ist eine Anpassung des EG OHG angezeigt. Im Wesentlichen geht es darum, das Gesetz an die 2006 eingeführte leistungsorientierte Finanzierung der Opferberatungsstellen anzupassen. Weiter soll

dem in der Praxis bereits umgesetzten verstärkten Engagement des Kantons im Bereich der Schutzunterkünfte Rechnung getragen werden und schliesslich gibt es aufgrund der Totalrevision des OHG punktuellen weiteren Anpassungsbedarf.

Mit der Änderung des EG OHG unternimmt der Kanton Zürich einen weiteren wichtigen Schritt zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, einem der Schwerpunkte der Strafverfolgung 2019–2022 des Regierungsrates (RRB Nr. 184/2019). Es gilt, Gewalttaten in jeder Form zu verhindern, konsequent zu verfolgen und die Opfer wirkungsvoll zu schützen. Gleichzeitig wird damit zur Umsetzung der langfristigen Ziele (LFZ) «Straftaten werden zeitgerecht verfolgt und aufgeklärt» und «Opfer von Straftaten erfahren Gerechtigkeit und gesellschaftliche Solidarität» gemäss den Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 beigetragen (LFZ 1.2 und 1.4, vgl. RRB Nr. 670/2019).

B. Ziele und Umsetzung

1. Verankerung des leistungsorientierten Finanzierungsmodells

Gemäss dem OHG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass für die Beratung der Opfer fachlich selbstständige private oder öffentliche Beratungsstellen zur Verfügung stehen (Art. 9 OHG). Der Kanton Zürich hat den Beratungsauftrag privaten Institutionen übertragen. Das EG OHG regelt die Beziehung zu diesen Beratungsstellen. Bis 2005 wurde mit den Staatsbeiträgen direkt der Aufwand der anerkannten Beratungsstellen abgegolten. Die Kostenanteile wurden nach Prüfung und Genehmigung des jeweiligen Voranschlags gestützt auf die Jahresrechnung ausgerichtet. 2006 fand ein Wechsel von der aufwand- zur leistungsbezogenen Entrichtung von Staatsbeiträgen statt. Dieser Wechsel wurde mit der Totalrevision der Kantonalen Opferhilfeverordnung vom 30. April 2013 (KOHV, LS 341.1) auf Verordnungsstufe bereits vollzogen. In einem zweiten Schritt ist nun das EG OHG anzupassen (vgl. Erläuterungen zu § 3 Abs. 2).

2. Bereitstellung von Schutzunterkünften

Die Schweiz ist gestützt auf die Istanbul-Konvention sowie das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels dazu verpflichtet, ein ausreichendes Angebot an Not- und Schutzunterkünften zu gewährleisten (Art. 23 Istanbul-Konvention; Art. 12 Abs. 1 Bst. a Übereinkommen). Das OHG verpflichtet zudem die Kantone, dem Opfer bei Be-

darf eine Notunterkunft zu besorgen (Art. 14 Abs. 1 OHG). Derzeit gibt es im Kanton Zürich als Schutzunterkünfte vor allem die Frauenhäuser. Deren Finanzierung stützt sich auf § 46 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1). Diese Bestimmung ist jedoch sehr offen und enthält keine Verpflichtung zur Gewährleistung eines ausreichenden Angebots an Schutzunterkünften. Zur Umsetzung der aus den internationalen Übereinkommen und dem Bundesrecht hervorgehenden Verpflichtungen ist diese Pflicht deshalb ausdrücklich in das EG OHG aufzunehmen.

3. Anpassung infolge Totalrevision des OHG

Darüber hinaus gibt es punktuell weiteren Anpassungsbedarf, unter anderem aufgrund der Totalrevision des OHG.

4. Teilrevision

Die Änderungen betreffen einen grossen Teil der Bestimmungen des Gesetzes. Neben der Verankerung des bereits 2006 eingeführten leistungsorientierten Finanzierungsmodells, der Möglichkeit, mit weiteren Dritten zusammenzuarbeiten, und der Regelung der Schutzunterkünfte betreffen viele Änderungen jedoch lediglich Nebenpunkte oder sind gar bloss redaktioneller Natur (vgl. z.B. die Erläuterungen zu Abschnitt A und zu § 2 Abs. 1). Die Grundzüge der Regelung der Opferhilfe im Kanton Zürich werden nicht verändert. Deshalb werden die Änderungen im Rahmen einer Teilrevision vorgenommen.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Grundsätzlich wurde die Vorlage im Vernehmlassungsverfahren positiv aufgenommen. Insbesondere wurden die Anpassungen begrüsst, die als Folge der Ratifizierung der erwähnten internationalen Übereinkommen erfolgen. Ebenfalls positiv aufgenommen wurde das verstärkte Engagement des Kantons im Bereich der Schutzunterkünfte und die Möglichkeit, neben den anerkannten Beratungsstellen weitere Dritte für den Vollzug des Opferhilfegesetzes beiziehen und mit diesen Verträge abschliessen zu können. Dabei wurde betont, dass neben den Frauenhäusern und der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) noch weitere Dritte infrage kommen sollen.

Bemängelt wurde hingegen der Wortlaut, mit dem die Staatsbeiträge umschrieben werden. Das wurde angepasst. Weiter wurde kritisiert, dass die opferhilferechtliche Genugtuung regelmässig tiefer angesetzt werde als die Genugtuung in einem Zivil- oder Strafverfahren. Das ist jedoch durch das Bundesrecht so vorgeschrieben (vgl. Erläuterungen zu § 8).

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Abschnitt A. Beratung und Hilfeleistung

Der Titel von Abschnitt A. lautet bisher «Beratung der Opfer von Straftaten». Das ist zu eng gefasst. Der Abschnitt befasst sich nicht nur mit der Beratung der Opfer von Straftaten im engeren Sinne, sondern auch mit (nicht finanziellen) Hilfeleistungen (vgl. § 5 Abs. 1). Dazu gehören die Soforthilfe und die längerfristige Hilfe (Art. 13 OHG) sowie die Unterstützung des Opfers bei der Geltendmachung der finanziellen Ansprüche bei der Kantonalen Opferhilfestelle. Deshalb ist der Titel anzupassen und lautet neu «Beratung und Hilfeleistung».

Zu § 1. Beratungsstellen a. Allgemeines

Seit Inkrafttreten des EG OHG handelt es sich bei sämtlichen anerkannten Beratungsstellen um nicht gewinnorientierte private Organisationen, sogenannte NPO (Non-Profit-Organisationen). Das leistungsorientierte Finanzierungssystem, wie es in der KOHV im Grundsatz und im Rahmen von Leistungsvereinbarungen im Detail geregelt wird, geht denn auch implizit davon aus, dass eine anerkannte Beratungsstelle nicht auf Gewinn ausgerichtet sein kann. NPO sollen längerfristig keinen Überschuss erzielen, sondern kostendeckend arbeiten und nicht Organisationskapital anhäufen. Auch die betriebswirtschaftlichen Vorgaben orientieren sich deshalb an den Fachempfehlungen für NPO. In Anpassung an die bisherige Praxis soll deshalb im Gesetz festgehalten werden, dass neben Einrichtungen von Gemeinden nur nicht gewinnorientierte private Organisationen als Beratungsstellen anerkannt werden können.

Als nicht gewinnorientierte private Organisationen gelten nicht nur solche Organisationen, die wegen der Verfolgung gemeinnütziger oder öffentlicher Zwecke von der Steuer befreit sind. Die fehlende Gewinnorientierung kann im Anerkennungsverfahren auch auf andere Weise nachgewiesen werden.

Für die bessere Verständlichkeit des Gesetzes wird für die §§ 1–5 die Obermarginalie «Beratungsstellen» eingeführt. Die bisherigen Marginalien werden zu Untermarginalien und dazu mit Kleinbuchstaben nummeriert.

Zu § 2. b. Anerkennung

Die beiden in Abs. 1 enthaltenen Voraussetzungen werden neu zur besseren Lesbarkeit in je einer Litera aufgeführt. Damit enthält der Paragraf die gleiche Struktur wie der neue § 7b, der die Anerkennung der Schutzunterkünfte regelt. Zudem wird darauf verzichtet, zu wiederholen, dass es sich um Beratungsstellen «der Gemeinden und [um] private Organisationen» handelt. Dies wird bereits in § 1 geregelt.

Weiter wird mit der Verwendung des Begriffs «Bedarf» anstelle des Begriffs «Bedürfnis» deutlich gemacht, dass für die Frage der Versorgungsstruktur auch objektivierbare Kriterien (Anzahl Opferhilfefälle pro 100 Stellenprozente usw.) und nicht ausschliesslich die Sichtweise der Betroffenen massgebend sind (Abs. 1). Bedarf und Bedürfnis stehen insofern in einem Zusammenhang, als dass mit Bedarf konkretisierte, objektivierte und in Zahlen gefasste Bedürfnisse gemeint sind. Der Kanton muss das öffentliche Angebot nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien planen und steuern können (vgl. Begründung der Totalrevision KOHV vom 30. April 2013, S. 9, ABI 2013-05-10). Zu dieser Planung und Steuerung gehört auch die Entscheidung, ob eine zusätzliche Beratungsstelle anerkannt wird. Hier hatte der Regierungsrat aufgrund des Begriffs «Bedürfnis» bzw. «Bedarf» bereits bisher ein Ermessen. So verfolgt er seit Längerem die Strategie, dass Opferberatungsstellen für ein fachlich qualifiziertes und effizientes Angebot über eine bestimmte Betriebsgrösse verfügen müssen. Kleinere Stellen wurden deshalb aufgefordert, sich zusammenzuschliessen, um das Opferberatungsangebot übersichtlicher zu gestalten. So sind es zurzeit acht anerkannte Opferberatungsstellen, früher waren es deren elf (vgl. RRB Nrn. 373/2009, 374/2009 und 1050/2015). Ein Anspruch auf Anerkennung als Opferberatungsstelle besteht nicht (vgl. RRB Nr. 1487/1996). Um das zu verdeutlichen, wird der Begriff «anerkennt» durch «kann [...] anerkennen» ersetzt.

Der Regierungsrat kann die Einzelheiten der bereits im Gesetz aufgeführten Anforderungen im Rahmen seiner Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (wie bisher) auf Verordnungsstufe regeln. Daneben kann er weitere Anforderungen festlegen. Es handelt sich dabei um die Grundvoraussetzungen im Sinne von Mindeststandards zur Gewährleistung eines professionellen und gut erreichbaren Opferberatungsangebots. Dazu wird eine Delegationsgrundlage geschaffen (Abs. 2). Der neue § 2 Abs. 2 ersetzt § 7, der sich nur auf die Voraussetzungen an die Ausbildung des Personals bezog und damit zu eng formuliert war. Zudem ist die Delegationsnorm hier systematisch besser eingeordnet.

Zu § 3. c. Kostentragung

Der Begriff «angemessene Kostenanteile» ist unpräzise. Üblich ist heute die Formulierung «Kostenanteile in voller Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben». Dies entspricht auch der bisherigen Praxis. Die beitragsberechtigten Ausgaben hat der Regierungsrat im Rahmen seiner Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen bereits jetzt in § 13 KOHV geregelt und in den dazugehörigen Erläuterungen weiter ausgeführt (ABl 2013-05-10). Der Gesetzeswortlaut ist deshalb in diesem Sinne anzupassen. Weiter wird der Begriff «Staat» durch den zeitgemässeren Begriff «Kanton» ersetzt. Und der Satzteil «für die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Opferhilfegesetz» wird zur besseren Lesbarkeit nach vorne verschoben.

Weiter ist der Wortlaut von Abs.2 anzupassen, damit die Finanzdelegation zweifelsfrei als solche erkennbar ist. Im Sinne des Anhangs 2 zur Finanzcontrollingverordnung (LS 611.2; vgl. RRB Nr. 343/2017, ABl 2017-05-05) ist für gebundene Ausgaben die Formulierung «unabhängig von ihrer Höhe» zu verwenden. Der Gesetzeswortlaut ist deshalb in diesem Sinne anzupassen.

Zudem wird in Abs.2 festgehalten, dass die Direktion Leistungsvereinbarungen zur Festlegung der Kostenanteile abschliesst. Damit wird das leistungsorientierten Finanzierungsmodell auf Gesetzesstufe verankert (vgl. Abschnitt B.1.).

Nicht mehr ausdrücklich festgehalten wird jedoch, dass die Direktion Kostenvorschüsse ausrichten kann. Zum einen ist der Begriff «Kostenvorschüsse» irreführend, da damit in der Regel die Vorauszahlung von Gebühren im Gerichtsverfahren gemeint ist (vgl. § 15 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Bei Staatsbeiträgen werden Vorschüsse hingegen korrekterweise als Teilzahlungen bezeichnet. Zum anderen sind Teilzahlungen bereits in § 11 der Staatsbeitragsverordnung vom 19. Dezember 1990 (LS 132.21) geregelt und können ohne zusätzliche formell-gesetzliche Grundlage ausgerichtet werden. Deshalb kann auf die im geltenden Recht vorhandene Erwähnung der Kostenvorschüsse bzw. Teilzahlungen verzichtet werden. An der bisherigen Praxis zur Ausrichtung von Teilzahlungen wird mit der Anpassung des Wortlauts von § 3 nichts geändert.

Zu § 6. Zusammenarbeit mit Dritten

Im bisherigen § 6 ist das Akteneinsichtsrecht der Beratungsstellen geregelt. Mit der Totalrevision des OHG vom 23. März 2007 wurde dieses Recht auf Bundesebene eingeführt (Art. 10 OHG). Demzufolge erübrigt sich die Bestimmung auf kantonaler Ebene. Sie ist aufzuheben.

Der neue § 6 regelt die Zusammenarbeit mit Dritten. Der Kanton ist für den Vollzug des OHG neben den anerkannten Opferberatungsstellen auf weitere private Institutionen angewiesen, die als Beratungsstellen nicht anerkannt sind bzw. nicht anerkannt werden können. So verpflichtet beispielsweise Art. 14 Abs. 1 OHG die Beratungsstellen, dem Opfer bei Bedarf eine Notunterkunft zu besorgen. Frauen und ihre Kinder finden Schutz und Beratung in einem der drei Frauenhäuser im Kanton Zürich. Die Kantonale Opferhilfestelle arbeitet deshalb eng mit den Frauenhäusern zusammen und finanziert gestützt auf das OHG auf Gesuch hin im Einzelfall die Aufenthalte im Frauenhaus. Bei den Frauenhäusern handelt es sich jedoch nicht um anerkannte Opferberatungsstellen. Weiter bietet die Fachstelle FIZ ein Opferschutzprogramm für Opfer von Menschenhandel an. Identifizierte Opfer von Menschenhandel werden im Kanton Zürich in erster Linie der FIZ zugewiesen. Die FIZ ist jedoch ebenfalls keine anerkannte Opferberatungsstelle. Das Opferschutzprogramm wird im Einzelfall auf Gesuch hin von der Kantonalen Opferhilfestelle finanziert.

Bei Bedarf werden zudem weitere Dritte beigezogen, so insbesondere dann, wenn die Kapazitäten der vorgenannten Institutionen ausgeschöpft sind.

Mit dem neuen § 6 wird eine gesetzliche Grundlage zum Beizug dieser Dritten geschaffen.

Die Empfehlungen der Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz zur Anwendung des OHG vom 21. Januar 2010 wurden auf den 1. Januar 2020 angepasst. Bisher hat jeweils die Opferhilfe die ersten 21 Tage eines Aufenthalts in einem Frauenhaus im Rahmen der Soforthilfe (Art. 13 Abs. 1 OHG) übernommen. Dauerte der Aufenthalt länger, war – sofern keine akute Gefährdung mehr vorlag – ein Gesuch um Sozialhilfe zu stellen. Neu soll die Opferhilfe Aufenthalte bis zu 35 Tage im Rahmen der Soforthilfe finanzieren, bevor die Zuständigkeit gegebenenfalls zur Sozialhilfe übergeht. Diese Änderung wurde durch die Mitglieder der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren am 29. November 2019 genehmigt und durch den Vorstand der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren am 31. Januar 2020 bestätigt. Damit werden neu in vielen Fällen die gesamten Kosten eines Aufenthalts von der Kantonalen Opferhilfestelle übernommen. Es ist deshalb wichtig, dass die Kantonale Opferhilfestelle die Abläufe und den Inhalt des Angebots besser steuern kann. Das heutige Finanzierungssystem bei Frauenhausaufenthalten und beim Opferschutzprogramm für Opfer von Menschenhandel verursacht besonders bei kurzen Aufenthalten oder Beratungen einen grossen administrativen Aufwand. Dieser Aufwand entsteht einerseits bei den Frauenhäusern und der FIZ, die das Opfer dabei unter-

stützen, das Gesuch auszufüllen und einzureichen, andererseits bei der Kantonalen Opferhilfestelle, die für jedes einzelne Gesuch ein Verfahren eröffnen muss. Ziel ist es, künftig durch administrative Vereinfachungen die Niederschwelligkeit der Angebote sicherzustellen und den administrativen Aufwand zu verringern. Dies soll insbesondere durch eine verbindliche Klärung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen dem Kanton und den Institutionen geschehen. Um das Angebot und die Zusammenarbeit steuern zu können, braucht es deshalb eine rechtliche Grundlage im EG OHG, die es der zuständigen Direktion ermöglicht, Verträge mit Dritten abzuschliessen.

Zu § 7. Schutzunterkünfte a. Allgemeines

Die bisherige Regelung befindet sich künftig nicht mehr in § 7, sondern in § 2 Abs.2 (vgl. Erläuterungen zu § 2 Abs.2).

Mit der neuen Bestimmung wird die Pflicht zur Bereitstellung von Schutzunterkünften gesetzlich verankert (vgl. Abschnitt B.2.).

Zu § 7a. b. Anerkennung

Analog zur Anerkennung der Opferberatungsstellen soll auch bei den Schutzunterkünften der Regierungsrat über die Anerkennung entscheiden. Dies entspricht der bisherigen Praxis gemäss SHG. Der Regierungsrat kann die Schutzunterkünfte anerkennen, wenn ihre Tätigkeit wirtschaftlich und zweckmässig und die Qualität der Beratung, Betreuung und Unterbringung gewährleistet ist. Zudem muss das Angebot der Schutzunterkunft einem Bedarf entsprechen. Das wird in Abs. 1 festgehalten. Mit der Anerkennung wird dem Kanton im Einklang mit den internationalen Übereinkommen ermöglicht, das Angebot zu steuern und die Qualität sicherzustellen. Bei der Bereitstellung von Schutzunterkünften ist nicht zuletzt auch den besonderen Bedürfnissen von Kindern eines gewaltbetroffenen Elternteils besondere Beachtung zu schenken.

Die Einzelheiten der in Abs. 1 genannten Voraussetzungen werden vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe weiter ausgeführt. Zudem kann er weitere Anforderungen festlegen. Dazu wird eine Delegationsnorm geschaffen (Abs. 2; vgl. Erläuterungen zu § 2 Abs. 2).

Zu § 7b. c. Kostentragung

Bereits heute erfolgt die Finanzierung der Frauenhäuser durch eine Kombination von Betriebsbeiträgen (sogenannte Sockelbeiträge) und Tagestaxen. Das Kantonale Sozialamt leistet Beiträge an die Bereitstellung von Schutzunterkünften nach Art. 23 der Istanbul-Konvention. Diese Sockelbeiträge werden pro Tag und betriebenem Zimmer mittels Objektbeitrag ausgerichtet, d. h., sie erfolgen unabhängig von der Auslastung der Zimmer und dem Rechnungsabschluss, und bezwecken, das Risiko der Schwankungen bei der Auslastung der Frauenhäuser

abzufedern und somit das Angebot zu sichern. Diese Schwankungen sind bei Notunterkünften aufgabengemäss gross, weshalb auch die finanziellen Risiken von Auslastungsschwankungen gross sind.

Die Aufenthalte der Frauen und ihrer Kinder in den Frauenhäusern und die Betreuung der Opfer von Menschenhandel im Opferschutzprogramm werden über Einzelfallgesuche der betroffenen Opfer durch die Kantonale Opferhilfestelle finanziert. Die Kostenübernahme stützt sich auf Art. 13 und 14 OHG und muss – wie die übrigen Kosten der Opferhilfe – vom Kanton finanziert werden (Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten [Opferhilfegesetz, OHG] vom 9. November 2005, BBl 2005 7165 ff., 7215, 7235 und 7239 f.). Die Kantonale Opferhilfestelle leistet damit nutzungs- bzw. subjektorientierte Beiträge. Sie werden pro Person und pro Tag in Form von Tagestaxen ausgerichtet.

An diesem gemischten Finanzierungssystem soll grundsätzlich festgehalten werden. Es soll jedoch in der Gesetzgebung besser abgebildet werden. Damit wird einerseits den Verpflichtungen aus den internationalen Abkommen Folge geleistet. Andererseits wird sichergestellt, dass sowohl Frauenhäuser als auch Organisationen, die den Schutz der Opfer von Menschenhandel bezwecken, über ausreichende Sicherheit verfügen, um die mit den systembedingten Auslastungsschwankungen einhergehenden Risiken zu bewältigen. Die Sockelbeiträge werden als Subventionen bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Kosten ausgerichtet (Abs. 1). Der Regierungsrat kann die Einzelheiten zu den beitragsberechtigten Kosten im Rahmen seiner Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe regeln.

Zur Umsetzung des Finanzierungssystems soll der Kanton mit den Institutionen Leistungsvereinbarungen abschliessen können. Darin werden die Subventionen im Einzelnen festgelegt (Abs. 2). Zuständige Direktion soll weiterhin die Sicherheitsdirektion sein. Das Kantonale Sozialamt verfügt über langjährige Erfahrungen und viel Wissen im Bereich der Finanzierung von stationären Einrichtungen. Die Direktion kann die Subvention gestützt auf die Finanzdelegation von Abs. 2 unabhängig von ihrer Höhe selber festlegen und Teilzahlungen ausrichten. Für die Ausrichtung von Teilzahlungen braucht es keine formell-gesetzliche Grundlage (vgl. Erläuterungen zu § 3).

Zu § 7c. d. Aufsicht

Die Frauenhäuser unterstehen bereits heute der Aufsicht des Bezirksrates und der übergeordneten Aufsicht der Sicherheitsdirektion (§§ 8 ff. in Verbindung mit § 46 SHG). Dies hat sich bewährt, weshalb auch in Zukunft daran festgehalten werden soll. Die Aufsicht war bisher eine Folge der Finanzierung, die gestützt auf das SHG erfolgte. Da sich die Finanzierung neu nach dem EG OHG und nicht mehr nach dem

SHG regelt, muss die Aufsicht des Bezirksrates und die übergeordnete Aufsicht der zuständigen Direktion ausdrücklich im EG OHG festgehalten werden. Die Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion wird wie üblich erst auf Verordnungsstufe festgehalten.

Zu Abschnitt B. Finanzielle Leistungen

Die Kantonale Opferhilfestelle erbringt Leistungen, die über die im Titel des Abschnitts B genannten hinausgehen. Sie richtet neben Entschädigung und Genugtuung auch Soforthilfe und Kostenbeiträge gemäss OHG aus. Der Titel «Entschädigung und Genugtuung» ist daher durch eine umfassendere Formulierung zu ersetzen. Neu soll der Titel des Abschnitts B «Finanzielle Leistungen» lauten. In § 8 Abs. 2 ist ebenfalls dieser Begriff zu verwenden.

Zu § 8. Kantonale Opferhilfestelle

In Abs. 2 wird präzisiert, dass auch die Angehörigen von Opfern von Straftaten Anspruch auf finanzielle Leistungen haben können.

Der bisherige Satz 2 von Abs. 2 wird aufgehoben. Entgegen dem geltenden Wortlaut setzt die Kantonale Opferhilfestelle die Höhe der Entschädigung und Genugtuung nicht nach der Gerichtspraxis des Zivil- bzw. des Strafgerichts fest, das die Zivilforderung adhäsionsweise beurteilt. Beim opferhilfrechtlichen Anspruch handelt es sich um einen selbstständigen Anspruch, der unabhängig vom Zivilrecht berechnet wird. Das kommt insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass es für die opferhilfrechtliche Genugtuung seit der Revision des Opferhilfegesetzes vom 23. März 2007 eine Obergrenze von Fr. 70'000 gibt (Art. 23 Abs. 2 Bst. b OHG) und die zugesprochenen Genugtuungssummen nach dem Willen des Gesetzgebers deshalb klar tiefer ausfallen als die gestützt auf das Zivilrecht zugesprochenen Beträge (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_320/2019 vom 23. April 2020, E. 4.3). Satz 2 von Abs. 2 ist somit missverständlich und kann zu falschen Erwartungen des Opfers führen. Deshalb ist er aufzuheben.

Zu § 11. Berechnung der Entschädigung

Die Berechnung der Entschädigung wird im Bundesrecht geregelt. Die Grundsätze stehen in Art. 19 ff. OHG. Die Konkretisierung der zu berücksichtigenden Einnahmen erfolgt in den Bestimmungen der Verordnung vom 27. Februar 2008 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.51). Demzufolge ist der bisherige § 11 aufzuheben.

Zu § 13. Frist

Die Fristen zur Geltendmachung einer Entschädigung und/oder einer Genugtuung sind seit der Totalrevision des OHG abschliessend in Art. 25 OHG geregelt. Die neu fünfjährige Verwirklichungsfrist beginnt grundsätz-

lich mit der Straftat oder nach deren Kenntnis zu laufen. Zudem enthält der besagte Artikel bei bestimmten Delikten grosszügigere Fristen für Opfer bis zum vollendeten 25. Lebensjahr und für diejenigen Opfer, die in einem Strafverfahren vor Ablauf der Frist Zivilansprüche geltend gemacht haben. Da das Bundesrecht abschliessend regelt, wann die Frist beginnt, wie lange sie dauert und für welche Fälle Ausnahmen gelten, ist § 13, der über die ordentliche Verwirkungsfrist hinausgehende Fristen vorsieht, bundesrechtswidrig und deshalb aufzuheben.

Zu § 14. Zustelladresse

§ 14 regelt die Zustellung bei Verfahrensbeteiligten mit Wohnsitz im Ausland. Seit 1. Januar 1998 wird dies jedoch auch in § 6b VRG geregelt. Diese Regelung gilt für alle Verwaltungsverfahren und sieht wie § 14 EG OHG vor, dass Verfahrensbeteiligte mit Wohnsitz im Ausland ein Zustellungsdomizil oder eine Vertretung in der Schweiz anzugeben haben. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, so kann die Verwaltungsbehörde Zustellungen durch amtliche Veröffentlichungen ersetzen oder auf die Eingabe nicht eintreten. Zwar könnte nach § 14 EG OHG – anders als nach § 6b VRG – auch auf eine amtliche Veröffentlichung verzichtet werden. Solche Fälle gab es in der Vergangenheit jedoch keine. Zudem sind verfahrensrechtliche Spezialbestimmungen nach Möglichkeit zu vermeiden. Deshalb kann § 14 EG OHG aufgehoben werden.

Zu § 18. Vorläufige Anpassung

Abschnitt E regelt die Schlussbestimmungen. § 18 sieht vor, dass der Regierungsrat berechtigt ist, das Gesetz durch eine Verordnung vorläufig an übergeordnetes Recht anzupassen. Diese Bestimmung ist unnötig, da eine Anpassung an übergeordnetes Recht grundsätzlich mittels Dringlichkeitsrecht rasch erfolgen kann (Art. 37 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [LS 101]). Zudem kann der Kantonsrat die Kompetenz zur Änderung von Gesetzen, zumindest nach der geltenden Kantonsverfassung, grundsätzlich nicht an den Regierungsrat delegieren. Deshalb ist § 18 aufzuheben.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Vorlage hat lediglich Auswirkungen auf nicht gewinnorientierte Organisationen. Sie ist somit nicht mit Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Deshalb ist keine Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen. Zudem werden den nicht gewinn-

orientierten Organisationen keine Handlungspflichten auferlegt. Und soweit die Organisationen Aufgaben nach dem EG OHG übernehmen, wird ihr Verwaltungsaufwand mit dieser Vorlage vermindert.

F. Finanzielle Auswirkungen

Bei der geplanten Revision des EG OHG ist nicht mit zusätzlichem Personal- oder Finanzaufwand zu rechnen. Vielmehr sind durch die Möglichkeit, administrative Vereinfachungen herbeizuführen, Kosteneinsparungen zu erwarten.

Die Gesetzesrevision hat keinen Einfluss auf die Höhe der an die Beratungsstellen auszurichtenden Kostenanteile. Diese werden nach den gleichen Kriterien wie bisher festgelegt. So betragen die an die anerkannten Opferberatungsstellen ausgerichteten Kostenanteile im Jahr 2020 Fr. 7 382 240 (vgl. Geschäftsbericht des Regierungsrates 2020, Finanzbericht, S. 45).

Die Frauenhausaufenthalte und das Opferschutzprogramm Menschenhandel wurden ebenfalls bereits bisher vom Kanton finanziert. 2020 wurden dafür Fr. 1 886 827 aufgewendet. Zusätzlich richtet das Kantonale Sozialamt an die Frauenhäuser jährliche Sockelbeiträge von gesamthaft 1,2 Mio. Franken aus. Beim Opferschutzprogramm Menschenhandel ist aufgrund eines neuen Finanzierungsmodells ab 2021 mit Mehrkosten zu rechnen. Neu richtet das Kantonale Sozialamt der FIZ einen Sockelbeitrag von Fr. 320 000 aus, um deren Schwankungsrisiken abzufedern. Zudem kommt es zu einer Verlagerung der Kosten von der Sozialhilfe zur Opferhilfe. Neu wird die Kantonale Opferhilfestelle nach der Identifikation eines Opfers ein Jahr lang die Kosten für die Betreuung und Beratung eines Opfers übernehmen. Bisher waren es nur sechs Monate. Erst danach findet ein Übergang zur Sozialhilfe statt. Das neue Finanzierungsmodell wurde bereits beschlossen und eingeführt (vgl. Erläuterungen zu § 6). Die Mehrkosten entstehen folglich unabhängig von der vorliegenden Gesetzesrevision.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli