

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. Dezember 2024

1339. Änderung des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2024 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz; SR 312.5).

Die Vorlage setzt die Motionen 22.3234 Carobbio Guscetti, 22.3333 Funicello und 22.3334 de Quattro um, mit denen gefordert wird, dass die Opfer (insbesondere von häuslicher oder sexueller Gewalt) Zugang zu spezialisierten und qualitativ hochwertigen medizinischen und rechtsmedizinischen Leistungen erhalten. Die medizinische und rechtsmedizinische Hilfe wird zu einer Leistung der Opferhilfe. Indem diese Art der Hilfe verstärkt wird, soll die Revision insbesondere die Beweiserhebung und die Möglichkeiten zur Verwertung der Beweise in einem Verfahren verbessern, was sich positiv auf die Anzeigequote und die Anzahl strafrechtlicher Verurteilungen auswirken könnte.

Der Kanton Zürich stellt diese Hilfe bereits mit dem Pilotprojekt des Aufsuchenden Dienstes Forensic Nurses zur Verfügung (vgl. RRB Nr. 1320/2023). Somit sind keine neuen Kosten zu erwarten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an jonas.amstutz@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2024 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung des Opferhilfegesetzes Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Einleitende Bemerkungen

Grundsätzlich unterstützen wir die vorgeschlagene Gesetzesänderung und wir begrüssen das Ziel der vorliegenden Revision, mit dem die Leistungen der Opferhilfe im Bereich der medizinischen und rechtsmedizinischen Hilfe gestärkt werden sollen. Die Erweiterung und Konkretisierung des Opferhilfegesetzes (OHG, SR 312.5) erachten wir dabei als

zielführende Massnahme, damit Opfer von Gewalt Zugang zu spezialisierten und qualitativ hochwertigen medizinischen und rechtsmedizinischen Leistungen erhalten. Damit erfüllt die Schweiz auch die Anforderungen von Art. 22 und 25 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35).

Gleichzeitig gibt es mit den Schutzunterkünften einen anderen wichtigen Bereich, in dem die Bereitstellung eines ausreichenden Angebots aus der Perspektive der Opfer von Gewalt zentral ist, der jedoch in der vorliegenden Vorlage nicht aufgegriffen wird. So sieht das Opferhilfegesetz bis heute keine Bereitstellungspflicht der Kantone für eine ausreichende Anzahl Plätze in Schutz- und Notunterkünften vor. Mit der Folge, dass das Angebot regional und kantonal sehr unterschiedlich ausfällt. Zwar haben einzelne Kantone ohne eigenes Angebot nach der Veröffentlichung der Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zur Finanzierung von Frauenhäusern und zur Ausgestaltung von Anschlusslösungen 2021 inzwischen Leistungsvereinbarungen mit einzelnen Frauenhäusern abgeschlossen, aber nach wie vor sind die Empfehlungen nur teilweise umgesetzt. So zeigt der von der SODK in Auftrag gegebene, am 8. November 2024 publizierte, Forschungsbericht der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) «Studie über Schutz- und Notunterkünfte für gewaltbetroffene Menschen in der Schweiz» auf, dass zwar das Angebot an Schutz- und Notunterkünften in den letzten Jahren einen gewissen Ausbau erfahren hat, die Auslastung des Versorgungsangebots, die aufgrund von Abweisungen strukturell unterschätzt wird, derzeit jedoch so hoch ist, dass die vorhandenen Kapazitäten dem wechselnden saisonalen Bedarf bzw. dem Auftrag als Kriseninterventionsangebot nur bedingt entsprechen. Zudem variiert das Angebot an Schutz- und Notunterkünften wie erwähnt in der Schweiz erheblich. Der Kanton Zürich finanziert sämtliche Plätze in den Schutzunterkünften des Kantons mit einem Sockelbeitrag und trägt damit entscheidend zu einer Verbesserung der finanziellen Situation der Frauenhäuser und der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration bei. Die Plätze in den Schutzunterkünften werden jedoch zu 40% von Frauen mit Wohnsitz in anderen Kantonen belegt, sodass Frauen aus dem Kanton Zürich auf Schutzunterkünfte in anderen Kantonen ausweichen müssen. Das ist einerseits für die Frauen und ihre Kinder belastend, da dadurch die Suche nach geeigneten Anschlusslösungen erschwert wird, und andererseits für den Kanton Zürich teuer, weil für ausserkantonale Platzierungen die Vollkosten übernommen werden müssen. Zudem erschwert die Situation eine (regionale) Angebotsplanung und -steuerung. Die Kantone ohne eigenes Angebot

sollten daher verpflichtet werden, mit den Standortkantonen Vereinbarungen abzuschliessen und sich an den Bereitstellungskosten zu beteiligen. Die Istanbul-Konvention fordert in Art. 23 von den Vertragsstaaten die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl. Im Opferhilfegesetz soll deshalb eine Bestimmung aufgenommen werden, die eine Bereitstellungspflicht der Kantone vorsieht (vgl. nachfolgend Ausführungen zu Art. 14b).

Das letztmals totalrevidierte Opferhilfegesetz trat am 1. Januar 2009 in Kraft. Die vorliegende Teilrevision bietet deshalb nach 15 Jahren Gelegenheit, weitere Punkte des Opferhilfegesetzes anzupassen, die sich in der Praxis nicht bewährt haben. Nachfolgend werden daher auch Bestimmungen zur Revision vorgeschlagen, die aus Sicht der Rechtsanwendung erforderlich ist.

Zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Art. 8 Abs. 1 VE-OHG

Wir begrüssen, dass der Auftrag zur Bekanntmachung ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen wird. Der neu verankerte Informations- und Sensibilisierungsauftrag soll sich jedoch nicht ausschliesslich an die Kantone richten, sondern dem Bund diesbezüglich ebenfalls eine Rolle zuweisen. Nach Art. 124 der Bundesverfassung (SR 101) sorgen Bund und Kantone dafür, dass Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit beeinträchtigt worden sind, Hilfe erhalten und angemessen entschädigt werden, wenn sie durch die Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Die Opferhilfe ist somit eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.

Die Vorlage ist mit erheblichen Mehrkosten für die Kantone verbunden. Neben den Kosten für die Bereitstellung des spezialisierten Angebots und den Kosten für die rechtsmedizinische Untersuchung im Einzelfall fallen weitere Kosten an. Aufgrund der besseren Bekanntmachung der Opferhilfe (sowohl in der Öffentlichkeit als auch bei den spezialisierten Stellen und Personen in den Gesundheitseinrichtungen) ist mit einer Zunahme der (Anzeige-)Beratungen durch die Opferberatungsstellen zu rechnen, was zur Folge hat, dass deren Mittel aufgestockt werden müssen, um eine für solche Fälle wichtige rasche Beratung gewährleisten zu können.

Für den Bund hat die Teilrevision gemäss vorliegender Ausgestaltung hingegen keine finanziellen Auswirkungen. Ohnehin beteiligt er sich mit Ausnahme geringfügiger Bundesbeiträge in der Form von Ausbildungshilfen bisher nicht an den Kosten der Opferhilfe. Der Bund soll sich daher zukünftig an den Kosten der Bekanntmachung beteiligen und selbst Kampagnen durchführen. So hängt insbesondere der Erfolg der von Bund

und Kantonen gemeinsam geplanten gesamtschweizerischen dreistelligen Telefonnummer für Gewaltopfer entscheidend davon ab, dass die Nummer der gesamten Bevölkerung bekannt ist. Dazu genügt die geplante einmalige Kampagne des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung von Frau und Mann nicht. Öffentlichkeitsarbeit ist eine Daueraufgabe, an der sich der Bund beteiligen soll.

Im Ergebnis schlagen wir deshalb folgende Formulierung vor:

¹ *Der Bund und die Kantone machen die Opferhilfe bekannt.*

Art. 14a Abs. 2 VE-OHG

Wir begrüssen es, dass der Vorentwurf die Autonomie der Kantone in diesem Bereich wahrt und es den Kantonen überlässt, ein geeignetes Modell für die medizinische und rechtsmedizinische Betreuung zu wählen, ohne dass der Bund eine Umsetzungsform vorgibt. Der Begriff der «Stelle» erscheint hierfür allerdings etwas zu eng gefasst, zumal es sich gemäss erläuterndem Bericht gerade nicht zwingend um «eine Stelle» handeln muss. Möglich sein soll auch ein Angebot, wie es beispielsweise der Kanton Zürich aufgebaut hat: Ein Rund um die Uhr verfügbarer aufsuchender Dienst von Forensic Nurses, der von den Gesundheitseinrichtungen des Kantons angeboten werden kann, wenn sich ein Opfer dort meldet. Dies ermöglicht kurze Wege für das Opfer und ist niederschwelliger als eine einzige Stelle im gesamten Kantonsgebiet. So kann beispielsweise eine betroffene Person unauffällig das Gesundheitspersonal informieren und eine Spurensicherung veranlassen, selbst wenn die gefährdende Person ebenfalls präsent ist, weil sie das Opfer auf den Notfall begleitet hat. Im Übrigen kann auf diese Weise die Entstehung erheblicher Mehrkosten vermieden werden.

Folgende Formulierung würde diesen Anliegen unseres Erachtens besser Rechnung tragen:

² *Die Kantone sorgen dafür, dass die Opfer Zugang zu den spezialisierten Leistungen im Bereich der medizinischen und rechtsmedizinischen Hilfe haben.*

Zusätzlicher Änderungsbedarf

Neu: Art. 4 Abs. 1^{bis} OHG

Das Bundesgericht hat im Entscheid vom 2. Juni 2023 (BGE 149 II 246) festgestellt, dass die Leistungen der Opferhilfe im Verhältnis zur unentgeltlichen Rechtspflege im Strafverfahren nicht subsidiär seien. Das Opfer, das Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege hat, diesen Anspruch aber im Strafverfahren nicht geltend macht, kann nachträglich bei der zuständigen kantonalen Stelle den Antrag auf Übernahme von

Anwaltskosten stellen. Bis zu diesem Entscheid war das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung von der Subsidiarität opferhilferechtlicher Leistungen im Verhältnis zur unentgeltlichen Rechtspflege im Strafverfahren ausgegangen (vgl. BGE 131 II 121, E. 2.3 mit Hinweisen = Pra 2005 Nr. 145).

Der erwähnte Bundesgerichtsentscheid führt dazu, dass das Opfer wählen kann, ob es die Anwaltskosten im Strafverfahren oder bei der Opferhilfe geltend machen will. Die zuständige kantonale Opferhilfebehörde darf das Gesuch nicht mit der Begründung abweisen, dass das Opfer einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsvertretung gehabt hat und auf diesem Weg Ersatz für die Anwaltskosten hätte erlangen können.

Das Bundesgericht wollte mit seinem Entscheid primär die Ungleichbehandlung zwischen den beiden Ansprüchen auf Übernahme von Anwaltskosten beseitigen, welche hinsichtlich der Frist zur Geltendmachung bestehen. Allein aus diesem Grund auf den Grundsatz der Subsidiarität opferhilferechtlicher Leistungen im Verhältnis zur unentgeltlichen Rechtsvertretung zu verzichten, rechtfertigt sich jedenfalls nicht. Denn die Konsequenzen des Bundesgerichtsentscheids sind rechtlich und politisch weitreichend und die teils negativen Konsequenzen dem Opfer oft nicht bewusst. Dies aus den folgenden Gründen:

Für das Opfer ist die unentgeltliche Rechtspflege die bessere Wahl. Denn hier ist das Opfer – im Unterschied zur Kostengutsprache der Opferhilfe – vor jeglicher Honorarforderung der Geschädigtenvertretung geschützt. Dies gilt deshalb, weil bei der unentgeltlichen Rechtsbeistandschaft zwischen der staatlichen Behörde und der Geschädigtenvertretung ein Vertragsverhältnis besteht. Anwältinnen und Anwälte dürfen vom Opfer nicht mehr als die zugesprochene Entschädigung verlangen. Sie werden direkt vom Staat bezahlt und dürfen sich zwecks Bezahlung der Anwaltskosten nicht an das Opfer halten. Dies im Unterschied zur Kostengutsprache der Opferhilfe, wo kein öffentlich-rechtliches Vertragsverhältnis besteht, sondern das Mandat zwischen dem Opfer und der Geschädigtenvertretung abgeschlossen wird. Das Opfer und nicht der Staat ist zur Zahlung der Anwaltskosten verpflichtet. Das Opfer muss die Anwaltskosten auch dann bezahlen, wenn die Opferhilfe die Honorarnote kürzt, weil beispielsweise der vereinbarte Stundenansatz über dem anerkannten liegt oder weil übermässiger Aufwand betrieben wurde. Kommt hinzu, dass die Geschädigtenvertretung die laufenden Anwaltskosten trotz bestehender Kostengutsprache beim Opfer geltend machen kann. Der Weg über die Opferhilfe birgt für das Opfer somit das finanzielle Risiko, Anwaltskosten aus dem Strafverfahren selbst tragen zu müssen.

Abgesehen davon erscheint es sachgerecht, dass über die Frage, ob der Staat für die Kosten der Vertretung des Opfers in einem Strafverfahren aufzukommen hat, primär in diesem Strafverfahren selbst entschieden wird. Genau dies sieht Art. 136 der Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) vor – in Übereinstimmung mit der schweizerischen Prozessrechtstradition und der Regelung in anderen Verfahrensordnungen bzw. Gesetzen (z. B. Art. 117 ff. Zivilprozessordnung [SR 272]; Art. 37 Abs. 4 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [SR 830.1]). Mit der Revision der Strafprozessordnung, welche am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist, wurde die Stellung des Opfers im Strafprozess sogar gestärkt. Während nach dem bisherigen Strafprozessrecht der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und damit auch auf Bestellung einer Rechtsbeiständin oder eines Rechtsbeistandes nur unter der Voraussetzung bestand, dass die Privatklägerschaft eine Zivilklage erhob und diese nicht aussichtslos erschien, hat der Gesetzgeber diese Möglichkeit nun für die Privatklägerschaft geöffnet, die nur als Strafklägerin oder Strafkläger am Strafverfahren teilnimmt, sofern sie Opfer ist (Art. 136 Abs. 1 Bst. b StPO).

Wir schlagen deshalb die Einführung des folgenden Absatzes in Art. 4 OHG vor:

^{1bis} Der Anspruch auf Übernahme von Anwaltskosten durch die Opferhilfe ist subsidiär zum Institut der unentgeltlichen Rechtsvertretung.

Neu: Art. 14b OHG

Ergänzend zu den einleitenden Ausführungen ist festzuhalten, dass es nicht nur ausreichend Plätze in Schutzunterkünften braucht, sondern, wie die Studie der FHNW aufzeigt, dass ein ausreichendes Angebot an Anschlusslösungen vorhanden sein muss, um die knappe Anzahl an Schutzplätzen nicht noch zusätzlich durch unnötig lange Aufenthalte zu belasten. Zudem brauchen nicht alle gewaltbetroffenen Menschen eine Schutzunterkunft. In bestimmten Fällen genügt eine Notunterkunft im Sinne eines betreuten Wohnens. Dies ist dann der Fall, wenn von der Täterschaft keine akute Gefährdung ausgeht, die gewaltbetroffene Person jedoch aufgrund ihrer psychischen Beeinträchtigung zur Stabilisierung eine enge Begleitung benötigt. Dass auch solche Angebote von der Opferhilfe bereitgestellt und finanziert werden müssen, geht aus einem kürzlich ergangenen Entscheid des Bundesgerichts hervor (Urteil vom 3. Juni 2024, 1C_653/2022, zur Publikation vorgesehen). Wir beantragen, deshalb folgende Art. einzuführen:

Die Kantone sorgen für ein ausreichendes Angebot an Not- und Schutzunterkünften sowie ein den Bedürfnissen der Opfer entsprechendes Angebot an Anschlusslösungen für gewaltbetroffene Menschen.

Art. 20 Abs. 3 OHG

In der Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 9. November 2005 wird zur Auszahlungsgrenze von Fr. 500 ausgeführt, dass Opfer und Angehörige für «derart geringe Beträge» selbst aufkommen können (BBl 2005 7165, 7219).

Die Opferhilfe verweist in der Berechnung des Leistungsumfangs für längerfristige Hilfe und für Entschädigung auf Bestimmungen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30). Mit der Opferhilfe sollen Härtefälle und finanziell schlecht gestellte Opfer und Angehörige Unterstützung erhalten (vgl. BBl 2005 7165, 7205). Gerade für diese Personengruppe ist der Betrag von Fr. 500 nicht als gering zu bezeichnen. Der zweite Satz soll deshalb aufgehoben werden, womit Art. 20 Abs. 3 OHG neu folgendermassen lautet:

³ *Die Entschädigung beträgt höchstens 120 000 Franken.*

Neu: Art. 1 Abs. 2 Bst. d Opferhilfeverordnung

Gemäss geltendem Recht besteht ein Anspruch auf Kostenbeiträge für längerfristige Hilfe Dritter und auf Entschädigung durch die Opferhilfe nur dann, wenn die anrechenbaren Einnahmen des Opfers oder seiner Angehörigen das Vierfache des massgebenden Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf nach Art. 10 Abs. 1 ELG nicht übersteigen. Die anrechenbaren Einnahmen berechnen sich nach Art. 11 ELG; massgeblich sind die voraussichtlichen Einnahmen nach der Straftat.

Im Rahmen der am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen ELG-Revision wurde Art. 11 Abs. 1 Bst. a ELG dahingehend geändert, dass neu bei Ehegatten ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen das Erwerbseinkommen zu 80% angerechnet wird, bei invaliden Personen mit einem Anspruch auf ein Taggeld der Invalidenversicherung wird es voll angerechnet. Vor der Revision wurden, wenn einer der Ehegatten arbeitsfähig war, lediglich zwei Drittel des Einkommens miteinbezogen.

Diese Revision führte zu einer unbeabsichtigten Verschlechterung für die Opfer bzw. die Angehörigen und zu einem höheren Abklärungsaufwand bei den Entschädigungsbehörden.

Wir beantragen, deshalb die folgende Ergänzung von Art. 1 Abs. 2 OHV:

d. Bei Ehegatten ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen wird das Erwerbseinkommen zu zwei Dritteln angerechnet.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli