

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Mai 2024

514. Kantonale Opferhilfestelle (Stellenplan)

I. Ausgangslage

Der Kanton Zürich bekämpft Gewalt gegen Frauen und sexualisierte Gewalt konsequent. Dies ist sowohl in den Schwerpunkten des Regierungsrates für die Strafverfolgung (RRB Nr. 351/2023) wie auch im Massnahmenplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im Kanton Zürich (RRB Nr. 338/2021) festgehalten. Darüber hinaus bekennt sich der Regierungsrat auch zu einer wirksamen Opferhilfe.

Für die daraus entstehenden zusätzlichen Aufgaben wurden der Kantonalen Opferhilfestelle (KOH) mit RRB Nr. 537/2022 2,5 zusätzliche Stellen bewilligt. Inzwischen konnten einige der in RRB Nr. 537/2022 erwähnten Aufgaben vorangetrieben oder erledigt werden. Andere Aufgaben konnten demgegenüber weiterhin nicht erledigt werden.

1.1 Umgesetzte Vorhaben

Durchgeführt werden konnte bei den Beratungsstellen 2023 eine umfassende Dossierprüfung und das Projekt Strategie Opferhilfe Kanton Zürich wurde vorangetrieben. Ebenso wurden die Revision des Einführungsgesetzes zum Opferhilfegesetz (EG OHG, LS 341) und der Kantonalen Opferhilfeverordnung (LS 341.1) erfolgreich abgeschlossen. Die Änderungen traten am 1. April 2024 in Kraft. Darüber hinaus wurden die Regressbemühungen gegenüber der Täterschaft erfolgreich verstärkt, was sich in einer starken Zunahme der Anzahl Regressverfahren zeigt.

1.2 Noch zu erledigende Aufgaben

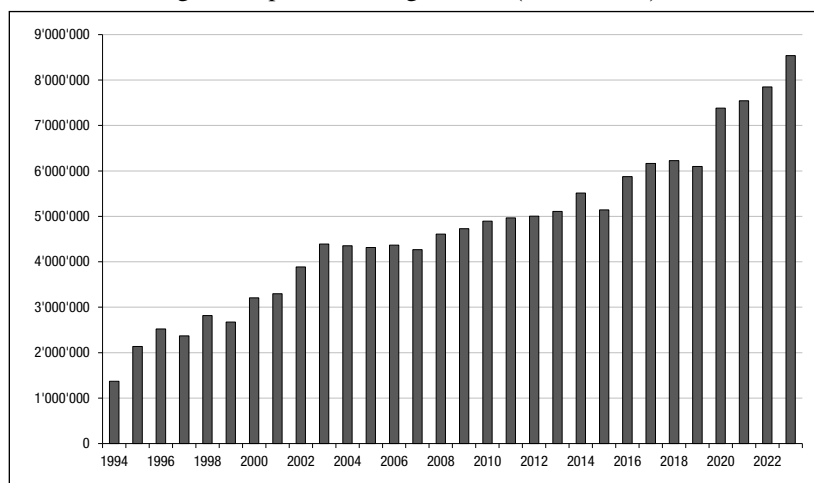
Trotz der zusätzlichen personellen Mittel können die weiteren in RRB Nr. 537/2022 erwähnten Aufgaben nicht bewältigt und das Tagesgeschäft im Bereich der finanziellen Hilfe nicht in erforderlicher Qualität (vgl. Ziff. 1.2.4) erledigt werden.

1.2.1 Sicherstellung der wirksamen Aufsicht

Noch nicht angegangen werden konnte die Vorgabe der Finanzkontrolle. Im Bericht vom 9. Dezember 2021 hält sie fest, dass die Grundlagen und bestehenden Prozesse überprüft und angepasst werden müssen, damit eine wirksame Aufsicht über die Opferberatungsstellen gewährleistet ist. Die gegenwärtige Aufsichtstätigkeit beschränkt sich damit nach wie vor im Wesentlichen auf eine in unregelmässigen Zeitabständen stattfindende Dossierprüfung. Die KOH beauftragt jeweils eine externe

Unternehmensberatung und begleitet diese. Aus Ressourcengründen fand eine solche Überprüfung seit 2006 bisher erst dreimal statt. Vor dem Hintergrund, dass die den Opferberatungsstellen ausgerichteten Staatsbeiträge aufgrund der stark ansteigenden Fallzahlen (vgl. nachfolgende Grafik) in den letzten Jahren von 4,3 Mio. Franken auf 8,5 Mio. Franken jährlich angestiegen sind, muss die Aufsicht verstärkt werden. Das Ziel ist es, die dafür notwendige fachliche Kompetenz bei der KOH aufzubauen, um nur noch punktuell auf externe Unterstützung angewiesen zu sein und keine aufwendigen Submissionsverfahren durchführen zu müssen. Für die Erstellung und anschliessende Umsetzung eines Aufsichtskonzepts ist eine zusätzliche Vollzeitstelle einer Wissenschaftlichen Mitarbeiterin oder eines Wissenschaftlichen Mitarbeiters einzusetzen. Diese soll zudem gemeinsam mit der Leitung des Bereichs Angebote die Qualität der subjektorientierten Finanzierung der drei Frauenhäuser, der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ und weiterer Schutzunterkünfte (z. B. für Männer) sicherstellen. Es braucht dazu eine Person aus dem Bereich der Sozialen Arbeit mit Kenntnissen im Sozialmanagement. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die an die Schutzunterkünfte ausgerichteten Mittel wirksam und effizient eingesetzt werden. Mit der Revision des EG OHG wird dies möglich, da gemäss § 6 Abs. 2 EG OHG die KOH neu Verträge mit Dritten abschliessen kann, deren Erfüllung mittels eines Kontraktmanagements zu überwachen ist.

Staatsbeiträge an Opferberatungsstellen (in Franken)



1.2.2 Umsetzung Massnahmen Strategieprojekt

Ebenfalls noch nicht umgesetzt wurden die Arbeiten für eine rund um die Uhr erreichbare zentrale Telefonnummer für Opfer von Gewalt. Diese muss im Auftrag des Bundes und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren 2025 umgesetzt werden, was zu einem zusätzlichen Aufwand bei der KOH führt. Nach Abschluss des Strategieprojekts Ende 2024 müssen zudem verschiedene Massnahmen umgesetzt werden, die eine bessere Zugänglichkeit zur Opferhilfe gewährleisten sollen (vgl. RRB Nr. 338/2021, Massnahmen 3.3. und 3.4). Das genaue Ausmass der dafür notwendigen personellen Mittel ist noch nicht bekannt. Es zeichnet sich jedoch bereits heute ab, dass bezüglich Zugänglichkeit zur Opferhilfe grosser Handlungsbedarf bei verschiedenen Personengruppen besteht. So gibt es zurzeit kein Angebot für gewaltbetroffene Männer, die eine Notunterkunft benötigen. Weiterer Handlungsbedarf zeichnet sich bei Menschen mit Behinderungen und bei LGBTIQ-Personen ab. Ergänzend zu den bestehenden Daueraufgaben werden die Mitarbeitenden aus dem Bereich Angebote zunächst im Rahmen von Projekten, die zum Teil auch in enger Zusammenarbeit mit Bereichen aus anderen Direktionen (z. B. Kantonales Sozialamt, Amt für Jugend und Berufsberatung, Gesundheitsdirektion) zu führen sind, mit dem Aufbau und anschliessend als Daueraufgabe mit der Sicherstellung der Qualität und Finanzierung der Angebote befasst sein.

1.2.3 Runder Tisch Menschenhandel

Weiter ist die KOH als Leitung des Runden Tisches Menschenhandel für die Umsetzung der Massnahmen aus dem Dritten Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023 bis 2027 zuständig. Es müssen Kooperationsvereinbarungen erarbeitet und Prozessabläufe in Arbeitsgruppen festgelegt werden. Die Koordination der zahlreichen involvierten Personen und Organisationen erweist sich als aufwendig. Weil die erforderlichen personellen Mittel bisher fehlten, konnten wesentliche Arbeiten noch nicht an die Hand genommen werden. Sind die Kooperationsmechanismen erst einmal festgelegt, entstehen daraus neue Daueraufgaben für die KOH, wie beispielsweise der Aufbau und Betrieb eines Angebots für von Menschenhandel in der Form von Arbeitsausbeutung betroffene Personen. Für diese gibt es zurzeit kein bedarfsgerechtes Angebot, sodass auf das kostenintensive Betreuungsprogramm der FIZ für Opfer von sexueller Ausbeutung ausgewichen werden muss. Zukünftig ist mit einer Zunahme von Fällen im Bereich Arbeitsausbeutung zu rechnen, da die Schweiz von der Expertengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA aufgefordert wurde, ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Menschenhandel durch Arbeitsausbeutung zu verstärken.

1.2.4 Komplexität der Gesuche um finanzielle Hilfe und Leitentscheid des Bundesgerichts

Im Bereich der finanziellen Hilfe an Opfer wurden verschiedene Optimierungen der Abläufe vorgenommen. Die Komplexität der Fälle hat jedoch wegen häufig vorhandener Mehrfachbelastungen bei den Opfern weiter zugenommen. So brauchen diese länger und wiederholt Unterstützung durch die Opferhilfe. Dies widerspiegelt sich nicht so sehr in den Fallzahlen, wohl aber in der zunehmenden Bearbeitungsdauer. Viele Opferhilfeverfahren sind während mehrerer Jahre bis zum Abschluss des hängigen sozial-, haftplicht- oder strafrechtlichen Verfahrens sistiert. Während der Dauer der Sistierung werden anders als noch vor einigen Jahren häufig neue Anträge im Opferhilfeverfahren gestellt. Diese Gesuche führen unter Umständen zu grossem Bearbeitungsaufwand, sind jedoch in den offiziellen Fallzahlen nicht enthalten. Zurzeit sind bei der KOH rund 600 Verfahren sistiert. Die Mitarbeitenden haben keine Zeit, sich um diese Fälle zu kümmern und eine Wiederaufnahme zu prüfen.

Da Opfer von Gewalttaten sich neben der erlittenen psychischen Traumatisierung auch mit verschiedenen finanziellen Problemen konfrontiert sehen, ist eine rasche Bearbeitung der Gesuche und Ausrichtung der Zahlungen wichtig. Dies kann zurzeit nicht immer gewährleistet werden. Bei den pendenten Fällen hat sich die Bearbeitungsdauer trotz grossem Einsatz der Mitarbeitenden um 15% erhöht.

Infolge eines neuen Leitentscheids des Bundesgerichts (BGE 149 II 246) kam es zudem zu einer Verschiebung der Zuständigkeit im Bereich der Finanzierung der anwaltlichen Unterstützung der Opfer im Strafverfahren. So sind die Leistungen der Opferhilfe in diesem Bereich neu nicht mehr subsidiär zum Institut der unentgeltlichen Rechtspflege im Strafverfahren. Dies hat dazu geführt, dass die KOH seit dem Entscheid eine deutliche Zunahme entsprechender Gesuche zu verzeichnen hat. Um die Angemessenheit einer Kostenübernahme und des durch die Anwältinnen und Anwälte betriebenen Aufwands beurteilen zu können, sind umfassende Abklärungen über den Stand und Verlauf des Strafverfahrens notwendig. Dies bedingt jeweils eine genaue Prüfung der teilweise umfangreichen Strafakten.

Um eine rasche Bearbeitung der Gesuche sicherstellen, die sistierten Fälle abschliessen und den Opfern rasch Sicherheit bezüglich Übernahme von Anwaltskosten geben zu können, ist eine zusätzliche Vollzeitstelle einer juristischen Sekretärin oder eines juristischen Sekretärs zu schaffen.

1.2.5 Digitalisierung

Schliesslich sind die Arbeiten zur Digitalisierung der KOH mit Ablösung des Rechtsinformationssystems I im Gange. Die Digitalisierung der KOH und der Opferhilfe Zürich mit allen beteiligten Institutionen wird während Jahren einen erheblichen Mitteleinsatz zur Folge haben.

Auch nach Implementierung einer neuen Fachapplikation wird diese als Daueraufgabe weiterentwickelt und den sich verändernden gesetzlichen Anforderungen und technischen Entwicklungen angepasst werden müssen. Zusammen mit der neu zu schaffenden administrativen Unterstützung der Geschäftsleitung (vgl. nachfolgend Ziff. 1.2.6.) sind dafür 50 Stellenprozente zu veranschlagen.

1.2.6 Administrative Unterstützung der Geschäftsleitung

Mit den im Sekretariat vorhandenen 1,7 Stellen ist es nicht möglich, die Geschäftsleitung administrativ und organisatorisch zu unterstützen, da das Sekretariat im Umfang von 1,0 Stellen mit zusätzlichen Sachbearbeitungsaufgaben betraut ist. So werden die Gesuche um Finanzierung der Frauenhausaufenthalte und das gesamte Regressverfahren gegen die Täterschaft vom Sekretariat bearbeitet. Dies hat zur Folge, dass sämtliche Termine, Sitzungen und Veranstaltungen im Tagesgeschäft und in Projekten von der Stellenleitung und den Bereichsleitungen selbst organisiert und koordiniert werden müssen. Auch müssen sämtliche Protokolle selbst geschrieben werden. Dies erweist sich als nicht stufengerecht und beansprucht Ressourcen der Geschäftsleitung, die anderweitig eingesetzt werden könnten.

Aus diesen Gründen sind zusätzliche personelle Mittel bei der Kantonalen Opferhilfestelle erforderlich.

2. Anpassungen und Bedarf

Um die Organisationsstruktur der Kantonalen Opferhilfestelle den veränderten Anforderungen anzupassen und die Mittel möglichst optimal einzusetzen, wurde ein Reorganisationsprozess durchgeführt.

Die Aufgaben der Opferhilfe werden zukünftig auf zwei Bereiche und eine Stabsstelle aufgeteilt. Ein Bereich mit neuer Leitung ist für die finanzielle Hilfe an Opfer zuständig. Ein zweiter Bereich befasst sich mit den Angeboten der Opferhilfe gemäss Art. 9 des Opferhilfegesetzes (OHG, SR 312.5) und Art. 14 Abs. 2 OHG in Verbindung mit § 7 EG OHG. Danach haben die Kantone dafür zu sorgen, dass genügend fachlich selbstständige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen, die den besonderen Bedürfnissen verschiedener Opferkategorien Rechnung tragen, sowie ein ausreichendes Angebot an Schutzunterkünften besteht.

2.1 Entwicklung des Stellenplans seit 2008

2008 umfasste der Stellenplan der KOH 6,6 Stellen. Seither hat, wie aufgezeigt, unter anderem mit zunehmendem Bekanntheitsgrad der Opferhilfe sowohl in der Beratung als auch in der finanziellen Hilfe das Fallvolumen stetig zugenommen. Der Stellenplan der KOH umfasst zurzeit 8,5 Stellen. Diese sind bis auf 0,3 Stellen besetzt und ausgelastet.

Mit der vorn beschriebenen Reorganisation wurden sämtliche Optimierungsmöglichkeiten, soweit es die gesetzlichen Rahmenbedingungen zulassen, umgesetzt.

2.2 Verwendung der mit RRB Nr. 537/2022 bewilligten Stellen

0,5 Stellen im Sekretariat	Regress auf Täterschaft intensiviert.	2021: 29 Verfahren 2022: 49 Verfahren 2023: 77 Verfahren
1,0 Stellen in der Fallbearbeitung	Seit mehreren Jahren ohne zusätzliche Mittel bewältigte Zunahme der Fälle teilweise aufgefangen. Hinweis: Von 2022 auf 2023 wurde zur administrativen Vereinfachung nicht mehr für jeden Antrag ein eigenes Gesuch eröffnet. Dadurch wird die Zunahme der Fälle nicht mehr abgebildet. Die Zunahme zeigt sich jedoch an der Höhe der finanziellen Leistungen für das Opfer.	2018: 561 Fälle, 1,1 Monate durchschnittliche Bearbeitungsdauer 2019: 631 Fälle, 1,8 Monate durchschnittliche Bearbeitungsdauer 2022: 798 Fälle, 1,5 Monate durchschnittliche Bearbeitungsdauer 2023: 803 Fälle, 1,73 Monate durchschnittliche Bearbeitungsdauer 2018: 3,5 Mio. Franken 2019: 3,8 Mio. Franken 2022: 4,9 Mio. Franken 2023: 6,2 Mio. Franken
1,0 Stellen im Bereich Angebote	0,7 Projektleiter/in Strategieprojekt 0,3 Umsetzung Änderung des Gewaltschutzgesetzes	Tagesgeschäft und Umsetzung der in der Strategie beschlossenen Massnahmen erfordern dauerhaft zusätzliche Mittel. Für Aufsicht wurden 2022/2023 Fr. 159 000 für externe Begleitung ausgegeben.

2.3 Zusätzlicher Stellenbedarf

Finanzielle Hilfe

Aufgrund des Leitentscheids des Bundesgerichts zur fehlenden Subsidiarität der Opferhilfe ist mit zusätzlichen 90 Gesuchen zu rechnen, die mit einem Durchschnittswert von 14 Arbeitsstunden pro Fall zu 1260 Stunden führen. Ohne die administrativen Vereinfachungen, die zu weniger ausgewiesenen Fällen geführt haben, wäre aufgrund der Höhe der an Opfer ausgerichteten Leistungen mit rund 1000 Fällen zu rechnen. Um diese Aufgaben bewältigen zu können, sind insgesamt 1,0 Stellen notwendig.

Bereich Angebote

Zu den bisherigen acht Contracting-Partnern kommen sechs weitere dazu (Zentrale Telefonnummer, FIZ, drei Frauenhäuser, Zusammenarbeitsvereinbarung IRM). Um eine wirksame und risikobasierte Aufsicht

sicherstellen zu können, werden zusätzliche personelle Mittel benötigt. Die Unterstützung der Opfer erfolgt im Kanton Zürich durch Nichtregierungsorganisationen. Es handelt sich dabei um eine ausgelagerte staatliche Aufgabe. Um ein effizientes und bedarfsgerechtes Angebot sicherstellen und dem staatlichen Steuerungsanspruch gerecht werden zu können, braucht es zukünftig eine regelmässige Gesamtplanung. Insgesamt werden für den Bereich Angebote zusätzliche 1,0 Stellen benötigt.

Im Stellenplan der KOH sind deshalb per 1. Januar 2025 folgende Stellen neu zu schaffen:

- zur Unterstützung bei der Fallbearbeitung 1,0 Stellen Juristische/r Sekretär/in LK 19 VVO,
- zur Erfüllung der Aufgaben im Bereich Angebote 1,0 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in LK 19 VVO.

Im Stellenplan der KOH bestehen bereits identische Stellen, es handelt sich daher um ordentliche Stellenaufstockungen.

3. Finanzierung

Die erforderlichen Mittel für die zu schaffenden 2,0 Stellen betragen insgesamt Fr. 335 000 (Grundlohn einschliesslich Sozialversicherungsbeiträgen und Infrastrukturkosten). Sie sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 nicht enthalten. Die Mittel für die Stellen sind im Budget 2025 sowie im KEF 2025–2028 einzustellen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan der Kantonalen Opferhilfestelle werden mit Wirkung ab 1. Januar 2025 folgende Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Juristische/r Sekretär/in	19
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19

II. Mitteilung an die Finanzdirektion sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli