



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern



Zusammenstellung des Vernehmlassungsergebnisses

21.12.2021

Referenz: 2020-1565

Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz (Änderung; Finanzierungsmodell, Schutzunterkünfte, Zusammenarbeit mit Dritten)

A.	Allgemeine Bemerkungen zur Vorlage	2
1.	Verbände	2
2.	Andere private Organisationen	2
3.	Staatliche Organisationen (ausserhalb der kantonalen Verwaltung)	3
B.	Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen	3



A. Allgemeine Bemerkungen zur Vorlage

1. Verbände

AvenirSocial: Der Berufsverband AvenirSocial bedauert, dass die Vorlage auf die Einführung einer Präambel resp. eines Paragraphen verzichtet, welche resp. welcher die in der Analyse der Ausgangslage genannten Normen und internationalen Übereinkommen auflistet. Diese hätten schliesslich als Anlass zur Revision der EG OHG gedient. Weiter sei es erstaunlich, dass sich der Gesetzgeber nicht dazu äussere, was er in Bezug auf die Prävention von Gewalt gegen Menschen zu tun oder zu investieren gedenke (Massnahmen und Geld).

Demokratische Juristinnen und Juristen Zürich (DJZ): Die DJZ haben Ausführungen zum Begriff «Bedarf», zu den Schutzunterkünften für Jugendliche und Kinder (Schlupfhuus und Mädchenhaus) und zur selbstständigen Bemessung der opferhilferechtlichen Entschädigung und Genugtuung gemacht (vgl. Besondere Bemerkungen).

Zürcher Anwaltsverband: Verzicht auf Stellungnahme (keine eingereicht)

2. Andere private Organisationen

Beratungsstelle Kokon – Opferhilfe und Krisenberatung für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in Not: Kokon hat Ausführungen zur Kapitalanhäufung von NPOs, zum Begriff «Bedarf», zum Beizug Dritter, zur selbstständigen Bemessung der opferhilferechtlichen Entschädigung und Genugtuung sowie zur Aufhebung der kantonalen Fristen gemacht (vgl. Besondere Bemerkungen).

BIF Beratungsstelle für Frauen gegen Gewalt in der Ehe und Partnerschaft:

BIF hat Ausführungen zur Kapitalanhäufung von NPOs, zum Begriff «Bedarf», zum Beizug Dritter und zur selbstständigen Bemessung der opferhilferechtlichen Entschädigung und Genugtuung gemacht (vgl. Besondere Bemerkungen).

Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ): Die als Folge der Ratifizierung diverser internationaler Übereinkommen erfolgten Anpassungen im EG OHG sowie das verstärkte Engagement des Kantons im Bereich der Schutzunterkünfte seien zu begrüssen.

Frauenberatung sexuelle Gewalt: Die als Folge der Ratifizierung diverser internationaler Übereinkommen erfolgten Anpassungen im EG OHG seien zu begrüssen. Die Frauenberatung: sexuelle Gewalt erachte das grundlegende Ziel eines verstärkten Engagements des Kantons im Bereich der Schutzunterkünfte als wichtigen Schritt, um in Zukunft ein ausreichendes Angebot an Not- und Schutzunterkünften zu gewährleisten.

Frauenhaus Winterthur: Das Frauenhaus Winterthur hat Ausführungen zur Kapitalanhäufung von NPOs, zur Möglichkeit des Abschlusses von



Leistungsvereinbarungen und zur Statuierung einer Pflicht des Kantons zur Bereitstellung von Schutzunterkünften gemacht (vgl. Besondere Bemerkungen).

Kinderschutzgruppe und Opferberatungsstelle des Kinderspitals Zürich: Grundsätzliche Zustimmung zum Vorentwurf und Verzicht auf Ergänzungen.

Stiftung Frauenhaus Zürich: Die als Folge der Ratifizierung diverser internationaler Übereinkommen erfolgten Anpassungen im EG OHG werden begrüsst. Auch zu begrüssen sei das verstärkte Engagement des Kantons im Bereich des Opferschutzes, insbesondere bezüglich der Unterstützung der seit über 40 Jahren bestehenden Angebote der Frauenhäuser als 24-h-Kriseninterventionsbetriebe, um in Zukunft ein ausreichendes und finanziell gut gesichertes Angebot an Schutzunterkünften zu gewährleisten.

Beratungsstelle Frauen Nottelefon Winterthur: Verzicht auf Stellungnahme (keine eingereicht)

Castagna: Verzicht auf Stellungnahme (keine eingereicht)

Fachstelle Okey: Verzicht auf Stellungnahme (keine eingereicht)

Frauenhaus Zürcher Oberland: Verzicht auf Stellungnahme (keine eingereicht)

Opferberatung Zürich: Verzicht auf Stellungnahme (keine eingereicht)

3. Staatliche Organisationen (ausserhalb der kantonalen Verwaltung)

Kindesschutzkommission: Verzicht auf Stellungnahme (keine eingereicht)

Obergericht des Kantons Zürich: Verzicht auf Stellungnahme

Verwaltungskommission der obersten Kantonalen Gerichte: Verzicht auf Stellungnahme (keine eingereicht)

B. Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

(siehe nachfolgende synoptische Darstellung)



Vorentwurf

Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz (EG OHG)

(Änderung vom ...; Finanzierungsmodell,
Zusammenarbeit mit Dritten)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des
Regierungsrates vom (...) und der Kommission
vom (...),

beschliesst:

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

A. Beratung und Hilfeleistung

Beratungsstellen

a. Allgemeines

§ 1. ¹ Gemeinnützige private Organisationen oder
Einrichtungen von Gemeinden können als
Beratungsstellen im Sinne des Opferhilfegesetzes
anerkannt werden.

Kokon / Frauenhaus Winterthur / FIZ (sinngemäss): In den Erläuterungen heisse es zum neuen Zusatz «gemeinnützig», dass NPOs längerfristig keinen Überschuss erzielen dürften. Sie müssten kostendeckend arbeiten und sollten kein Organisationskapital anhäufen. Dass eine NPO auf längere Sicht nicht auf Gewinn ausgerichtet sei, verstehe sich von selbst. Gleichwohl stelle sich die Frage, inwieweit der Staat den Handlungsspielraum einer NPO einengen dürfe. Aus der Sicht von Kokon solle auch eine NPO ein gewisses Kapital nach ihren Erfordernissen anhäufen können, nicht nur, um z.B. die Löhne der Mitarbeitenden mittelfristig zu sichern und technische Investitionen zu tätigen, sondern auch um bedarfsgerecht neue Projekte entwickeln und ihren Auftrag so auf längere Sicht professionell erfüllen zu können.

BIF: Es wäre zu begrüßen, wenn die Opferhilfeberatungsstellen nicht nur ein minimales Vermögen anhäufen dürften, was die ökonomische Handlungsfähigkeit der Organisationen einschränke. BIF begrüsse eigene Verantwortung, mehr Sicherheit und unternehmerische Freiheit. Diese seien die richtigen Rahmenbedingungen, um kreative Projekte für die Opfer zu lancieren.

Frauenberatung sexuelle Gewalt / Frauenhaus Zürich: Da die Gemeinnützigkeit implizit an die Anerkennung der Steuerbefreiung geknüpft sei, sei der Begriff «Non-Profit-Organisationen» vorzuziehen, so wie er in den Erläuterungen und im Finanzierungssystem der KOHV enthalten sei. Im Hinblick auf die hilfeschenden Opfer wäre es zudem sinnvoll, die Anerkennung auf «politisch und konfessionell neutrale» Organisationen zu beschränken und den Wortlaut entsprechend anzupassen.



Vorentwurf

Abs. 2 unverändert.

Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

AvenirSocial: Es könne nicht nachvollzogen werden, weshalb die Definition der Fachleute und deren Qualifikationen aus dem Gesetz zu streichen seien. Das sei keine Nebensächlichkeit.

b. Anerkennung

§ 2. ¹ Der Regierungsrat anerkennt Beratungsstellen der Gemeinden und privater Organisationen, wenn sie dafür Gewähr bieten, dass ihre Tätigkeit den Anforderungen des Opferhilfegesetzes genügt und sie einem Bedarf entsprechen.

DJZ: Die Änderung des Begriffs «Bedürfnis» erscheine den DJZ insofern problematisch, als damit die Versorgungsstrukturen neu durch Fallpauschalen zu entschädigen seien und damit eine einzelfallgerechte Versorgung nicht mehr gewährleistet sei.

Kokon: Die Verwendung des Begriffs «Bedarf» widerspreche den Grundsätzen des OHG. Nach OHG sei die Optik des Opfers ins Zentrum zu stellen. Die Versorgungsstruktur sei daher nach den Bedürfnissen der Betroffenen und Opferkategorien zu richten, nicht nach administrativ-«objektivierbaren» resp. lediglich betriebswirtschaftlichen Kriterien. § 2 Vorentwurf sei deshalb ersatzlos zu streichen resp. der ursprüngliche § 2 sei so zu belassen.

BIF: Es sei zu bedauern, dass der Begriff «Bedürfnis» durch «Bedarf» ersetzt werde. BIF plädiere für die Differenzierung, Flexibilität und Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse der Opfer anstelle von objektivierbaren, administrativen für Alle gleich geltenden Kriterien.

² Der Regierungsrat kann weitere Anforderungen festlegen.

FIZ: Die «Kann-Formulierung» könne je nach Auslegung problematisch sein. Die Anforderungen müssten nachvollziehbar, zielführend und bedarfsorientiert sein und sie müssten für die Organisationen erfüllbar sein.

c. Kostentragung

§ 3. ¹ Der Staat leistet den anerkannten Beratungsstellen angemessene Kostenanteile an die für die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Opferhilfegesetz notwendigen Aufwendungen. Er schliesst dazu Leistungsvereinbarungen ab.

² Die zuständige Direktion setzt unabhängig von ihrer Höhe die Kostenanteile im Einzelnen fest. Sie kann Kostenvorschüsse gewähren.

Marginale zu § 4:

d. Aufsicht

Vorentwurf

Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Marginale zu § 5:
e. Zuständigkeit für die Hilfeleistung

Zusammenarbeit mit Dritten

§ 6. ¹ Zur Erfüllung weiterer von den anerkannten Beratungsstellen nicht gewährleisteter Hilfeleistungen können Dritte beigezogen werden.

² Die zuständige Direktion kann zu diesem Zweck Leistungsverträge abschliessen.

Schutzunterkünfte a. Allgemeines

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

DJZ: Der erläuternde Bericht erwähne nur Frauenhäuser und die Schutzprogramme der FIZ, mit welchen Leistungsverträge abgeschlossen werden können. Die Schutzunterkünfte für Jugendliche und Kinder (Schlupfhuus und Mädchenhaus) hätten früher finanzielle Mittel für die Beratung erhalten; neu sei für die Opferhilfeberatung Kokon zuständig. Es müsse geklärt werden, ob es sich im erläuternden Bericht um eine abschliessende Aufzählung handle. Sollten die Aufenthalte von Kindern/Jugendlichen über das SHG abgerechnet werden, wäre dies ein Nachteil, den die DJZ explizit ablehnten.

Kokon: Es sei zu begrüssen, dass neu Leistungsverträge mit Dritten abgeschlossen werden können. Der Beizug von Dritten habe jedoch nur zu erfolgen, wenn die betreffende Leistung durch die anerkannten Opferberatungsstellen nicht selbst erbracht werden könne. Neben den in den Erläuterungen aufgeführten Beispielen seien auch Schlupfhuus und Mädchenhaus als mögliche Dritte zu erwähnen. Sollten die Aufenthalte der Kinder und Jugendlichen ausschliesslich über das Sozialhilfegesetz (SHG) abgerechnet werden, wäre dies ein erheblicher Nachteil für die Opfer (z.B. Einbürgerung, ausländerrechtliche Nachteile usw.).

BIF: Analog zu den Leistungsverträgen mit den Frauenhäusern und der FIZ müsse es möglich sein, Leistungsverträge für die Finanzierung von Schutzunterkünften für Jugendliche und Kinder (Schlupfhuus und Mädchenhaus) abzuschliessen. Diese Opfergruppe dürfe nicht benachteiligt werden.

FIZ: Die FIZ begrüsse den Einbezug von nicht anerkannten jedoch spezialisierten Angeboten wie dem Opferschutzprogramm Menschenhandel der FIZ. Es sei wichtig, dass insbesondere der aktuell hohe administrative Aufwand für alle Beteiligten kleiner werde, so dass die knappen Ressourcen möglichst den Opfern zu Gute komme.

AvenirSocial: Positiv hervorzuheben sei die Erweiterung der Dauer der Kostengutsprachen für Aufenthalte in einem Frauenhaus von 21 auf 35 Tage. Dennoch stelle sich die Frage, ob diese Erhöhung auf wissenschaftlicher Erkenntnis, d.h. auf der Auswertung vorhandener Langzeit-Daten beruhe, oder sie nur das Ergebnis des politisch Machbaren sei.

Frauenberatung sexuelle Gewalt / Frauenhaus Zürich: Die gesetzliche Verankerung einer staatlichen Pflicht zur Bereitstellung von Schutzunterkünften sei zu begrüssen. Gemäss Art. 23 der Istanbul-Konvention haben die Vertragsparteien entsprechende Massnahmen zu treffen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in *ausreichender* Zahl zu ermöglichen. Damit diese



Vorentwurf

Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Verpflichtung zu einer bedarfsorientierten und nachhaltigen Sicherstellung auch im Kanton Zürich vollumfänglich umgesetzt werden könne, sei eine entsprechende Ergänzung des Wortlauts wesentlich: «Der Kanton sorgt für ein *ausreichendes* Angebot an Schutzunterkünften für gewaltbetroffene Menschen».

FIZ: Die FIZ begrüsse die gesetzliche Verankerung einer staatlichen Pflicht zur Bereitstellung von Schutzunterkünften. Die Erarbeitung und Überprüfung von Qualitätsstandards sei wichtig und habe in enger Zusammenarbeit mit den Leistungserbringenden zu erfolgen, damit diese zielorientiert und bedarfsgerecht seien.

b. Anerkennung von Schutzunterkünften

§ 7 a. ¹ Der Regierungsrat anerkennt die Schutzunterkünfte, wenn

die Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Qualität der Unterbringung, Beratung und Betreuung gewährleistet ist,

sie einem Bedarf entsprechen.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten. Er kann weitere Anforderungen festlegen.

c. Kostentragung

§ 7 b ¹ Der Kanton richtet den anerkannten Schutzunterkünften Kostenbeiträge zur Senkung der Bereitstellungsrisiken aus, soweit diese nicht durch die Leistungsabgeltung nach Art. 13 und 14 OHG gedeckt sind.

² Die zuständige Direktion schliesst dazu Leistungsvereinbarungen ab.

FIZ: Die Kostenbeiträge zur Senkung der Bereitstellungsrisiken seien essenziell. Gerade im Bereich Menschenhandel seien die Fallzahlen nicht planbar und stark schwankend. Das bedürfe im Kampf gegen Menschenhandel einer hohen Flexibilität, die dank Kostenbeiträgen neu auch vom Staat mitgetragen werde.

d. Aufsicht



Vorentwurf

Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

§ 7 c. Die anerkannten Schutzunterkünfte unterstehen der Aufsicht des Bezirksamts.

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.

DJZ: Der Nachvollzug resp. die Klarstellung, dass es sich beim opferhilferechtlichen Anspruch um einen selbstständigen Anspruch – unabhängig vom Zivilrecht – handle, sei zu begrüssen. Obwohl es bereits seit Langem so sei, dass dessen Höhe nicht der Gerichtspraxis der Zivil- und Strafgerichte entspreche, gelte es festzuhalten, dass dies nicht in Sinne der Betroffenen sei. Vielmehr sollten sich die Opferhilfestellen an der Gerichtspraxis orientieren.

Kokon: Es sei unbillig, wenn nun neu das Ermessen der Kantonalen Opferhilfestelle (KOH) die Gerichtspraxis ersetzen solle. Die geltende Bestimmung verhindere zu Gunsten der Opfer eine willkürliche Festsetzung der Beträge. Zu Recht werde gefordert, dass die KOH, die in rechtskräftigen Urteilen eines Straf- oder Zivilgerichts festgesetzte Genugtuung entrichten solle. § 8 Vorentwurf sei deshalb ersatzlos zu streichen.

Abs. 3-4 unverändert.

§ 11 wird aufgehoben.

§ 13 wird aufgehoben.

Kokon: Es werde bedauert, dass die Verwirkungsfrist für minderjährige Opfer dem Bundesrecht angepasst werde, weil es faktisch eine Verschlechterung der Opferposition mit sich bringe.

§ 18 wird aufgehoben.