

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Zug, 21. Januar 2025 sa

**Vernehmlassung zum Vorentwurf der Teilrevision des Opferhilfegesetzes
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 24. Januar 2025 vernehmen zu lassen. Zunächst möchten wir uns zur vorgesehenen Teilrevision im Allgemeinen äussern. Danach finden Sie unsere Stellungnahme zu einzelnen Artikeln sowie zum erläuternden Bericht des Vorentwurfs, wobei wir die Stellungnahme des Vorstands der SODK vom 8. November 2024 zur vorliegenden Revision mitberücksichtigt haben. Da vor derhand keine Gesamtrevision des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (Opferhilfegesetzes, OHG; SR 312.5) in Aussicht steht, machen wir überdies auf weiteren dringlichen Revisionsbedarf aufmerksam und beantragen im Rahmen der vorliegenden Teilrevision zwei zusätzliche Änderungen.

I. Allgemeines

Der Kanton Zug unterstützt das Ziel der vorliegenden OHG-Teilrevision: die Leistungen der Opferhilfe im Bereich der medizinischen und rechtsmedizinischen Hilfe sollen gestärkt werden. Auch erachten wir die Erweiterung und Konkretisierung des OHG 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 vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35; für die Schweiz in Kraft seit 1. April 2018). Wir unterstützen deshalb den Vorentwurf, fordern jedoch aus unserer Sicht notwendige Anpassungen (vgl. Kapitel 2 nachfolgend) sowie eine Ausdehnung der Revision aufgrund neuester bundesgerichtlicher Rechtsprechung und aktueller Forschungsergebnisse (vgl. Kapitel 3 nachfolgend).

Im Einzelnen stellen wir folgende Anträge:

II. Anträge und Begründung zur Vorlage

1. **Die vorgesehene Bezeichnung der neuen Leistung in Art. 14 Abs. 1 OHG und Art. 14a OHG als «rechtsmedizinische Hilfe» soll überprüft und die Leistung gegebenenfalls anders bezeichnet werden. Alternativ soll zumindest der ergänzende Bericht konkretisiert werden, so dass daraus klar hervorgeht, was unter der neuen Leistung zu verstehen ist.**

Die Unterscheidung zwischen der bereits bestehenden medizinischen und der neu vorgesehenen rechtsmedizinischen Hilfe erscheint nicht ganz klar bzw. die Rechtsmedizin ist Teil der Medizin. In dem im erläuternden Bericht erwähnten «Merkblatt für medizinisches Fachpersonal zur Übernahme der Kosten für forensisch-klinische Untersuchungen und Dokumentationen bei (häuslicher) Gewalt durch die Opferhilfe» wird sodann für diese Leistung der Begriff «forensisch-klinische Untersuchungen» verwendet. Allenfalls wäre daher die Bezeichnung als «forensische» oder als «forensisch-klinische» Hilfe zutreffender bzw. würde nicht zur Frage führen, auf welche Hilfe sich das Merkblatt bezieht. Da es sich beim Bereich «Rechtsmedizin» um einen gesonderten Medizin-Teil handelt, ist im Übrigen darauf zu achten, dass mit der Formulierung nicht implizit die Pflegefachkräfte ausgeschlossen werden. Diese übernehmen häufig die forensischen Dokumentationen in den Spitälern. Die Zusatzleistungen (forensisch-klinische Dokumentation und Spurensicherung inkl. des damit verbundenen Zeit- und Materialaufwands) zählen nicht zu den KVG-Leistungen und sind weder im ambulanten Tarifsysteem noch in den DRG der Hospitalisationen enthalten. Sie dürfen daher nicht über das KVG abgerechnet werden und müssen separat ausgewiesen werden. Der Bund soll hierzu einheitliche Vorgaben für die Opferhilfe formulieren.

2. **Der neue Art. 14a Abs. 1 OHG sei abschliessend zu formulieren und dahingehend zu ergänzen, dass der Leistungskatalog die für das Opfer notwendigen fachärztlichen Untersuchungen und Behandlungen umfasst: «Die medizinische und rechtsmedizinische Hilfe umfasst insbesondere: a. die erforderlichen fachärztlichen Untersuchungen und Behandlungen; ...»**

Die Aufzählungen in Art. 14a Abs. 1 Bst. a bis Bst. c OHG weisen einen genügend hohen Abstraktionsgrad auf, damit alle relevanten Leistungen berücksichtigt sind. Der Leistungskatalog der medizinischen und rechtsmedizinischen Hilfe soll entsprechend abschliessend definiert werden. Hingegen ist zu ergänzen, dass der Leistungskatalog die für das Opfer notwendigen fachärztlichen Untersuchungen und Behandlungen umfasst. Dadurch wird deutlich gemacht, dass sich der Umfang der erbrachten Leistungen an der im konkreten Fall gegebenen Notwendigkeit orientiert.

3. **Der neue Art. 14a Abs. 2 OHG sei wie folgt zu formulieren: «Die Kantone stellen sicher, dass die Opfer Zugang zu den spezialisierten Leistungen im Bereich der medizinischen und rechtsmedizinischen Hilfe haben». Anstelle von: «Die Kantone sorgen dafür, dass sich die Opfer an eine spezialisierte Stelle wenden können».**

Gemäss erläuterndem Bericht sollen die Kantone verpflichtet werden, den Opfern von Gewalttaten den Zugang zu medizinischen und rechtsmedizinischen Leistungen zu gewährleisten, wobei sie ein geeignetes Modell für die medizinische und rechtsmedizinische Betreuung wählen können, ohne dass der Bund eine Umsetzungsform vorgibt (S. 28). Wir teilen diese Haltung, sind jedoch der Meinung, dass die vorgeschlagene Verwendung des Begriffs «eine spezialisierte Stelle» im neuen Art. 14a Abs. 2 OHG diese Haltung nur unzureichend zum Ausdruck bringt. Folglich soll Abs. 14a Abs. 2 umformuliert werden.

4. **Kapitel 5.1 des erläuternden Berichts sei so anzupassen, dass daraus ersichtlich ist, dass auch beim Bund Kosten für die Bekanntmachung der Opferhilfeentstehen.**

Für den Bund hat die Teilrevision gemäss vorgeschlagener Ausgestaltung keine finanziellen Auswirkungen (vgl. Kapitel 5.1 des erläuternden Berichts). Gemäss unserem Antrag oben, wonach der in Artikel 8 verankerte Informations- und Sensibilisierungsauftrag nicht nur für die Kantone, sondern auch für den Bund gelten soll, würden jedoch auch Kosten beim Bund anfallen, was auch im Bericht auszuführen ist (vgl. Antrag 1 zu Art. 8 OHG oben).

5. **Kapitel 5.2.2 und 5.2.3 des erläuternden Berichts seien insofern anzupassen, als dass daraus ersichtlich ist, dass für sämtliche Kantone zusätzliche personelle und finanzielle Aufwände anfallen.**

In Bezug auf die personellen und finanziellen Auswirkungen auf die Opferhilfe wird im erläuternden Bericht (vgl. Kapitel 5.2.2 und 5.2.3) festgehalten, dass die für die Opferhilfe zuständigen kantonalen Behörden «möglicherweise» mit einer zusätzlichen Arbeitsbelastung konfrontiert werden und dass die Finanzierung der medizinischen und rechtsmedizinischen Leistungen «zumindest in einem Teil der Kantone» zu einem Kostenanstieg führe. Es ist nachvollziehbar, dass es dem Bundesrat derzeit nicht möglich ist, einen Frankenbetrag zu den personellen und finanziellen Auswirkungen abzuschätzen. Allerdings kann als gesichert gelten, dass für sämtliche Kantone zusätzliche personelle und finanzielle Aufwände anfallen. Dies aus folgenden Gründen:

- Die Anzahl der Beratungsanfragen zur medizinischen Hilfe ist zwischen 2018 und 2023 um rund 30% gestiegen (vgl. S. 31 des erläuternden Berichts). Diese signifikante Erhöhung um knapp einen Drittel innert sechs Jahren wird mit dem Leistungsausbau zukünftig noch stärker ausfallen.

- In den Kantonen, in denen aktuell kein System für eine spezialisierte (rechts-)medizinische Versorgung besteht, sind neben den neuen wiederkehrenden Leistungskosten auch für die Aufbauarbeiten Mittel zur Verfügung zu stellen.
- Auch für diejenigen Kantone, die ein unverändertes Leistungsportfolio haben, ist aufgrund der besseren Bekanntmachung (sowohl der Öffentlichkeit wie auch bei den spezialisierten Stellen/Personen in den Gesundheitseinrichtungen) mit einer Erhöhung der Anfragen und Gesuche zu rechnen. Es dürften nicht nur mehr berechtigte Gesuche eingehen, sondern generell mehr Anfragen. Auch die Fälle, die keine Gesuche auslösen (da nicht leistungsberechtigt nach OHG), verursachen Aufwand für die Abklärung, Betreuung und Triage.
- Ferner ist vorgesehen, dass die Kantone zusätzliche Ressourcen für die Bewerbung und Bekanntmachung (der Opferhilfe im Allgemeinen sowie der medizinischen und rechtsmedizinischen Leistungen im Besonderen) aufwenden. Auch wenn die diesbezüglichen Kosten nicht präzise geschätzt werden können, so sind die entsprechenden Mehrkosten bei den Auswirkungen auf die Kantone zu erwähnen.

Folglich ist in Kapitel 5.2.2 und 5.2.3 des erläuternden Berichts klar auszuführen, dass für die Kantone zusätzliche personelle und finanzielle Aufwände anfallen.

III. Anträge und Begründung zu weiterem Revisionsbedarf

6. Die Subsidiarität in Art. 4 Abs. 1 OHG sei mit einem zweiten Satz wie folgt zu ergänzen: «.... Sie sind insbesondere subsidiär zur unentgeltlichen Rechtspflege».

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts waren Leistungen aus OHG in Anwendung des in Art. 4 OHG verankerten Subsidiaritätsprinzips subsidiär zur unentgeltlichen Rechtspflege (vgl. BGE 131 II 121 E. 2.3). Mit Leitentscheid vom 2. Juni 2023 hat das Bundesgericht diese Rechtsprechung aufgegeben und entschieden, dass die Subsidiarität der Opferhilfe im Verhältnis zur unentgeltlichen Rechtspflege nicht greife (BGE 149 II 246). Die Begründung zur Neuauslegung von Art. 4 Abs. 1 OHG ist nicht nachvollziehbar und verkennt, dass die Zuständigkeit für die Gewährung juristischer Hilfe nach OHG von jener für die unentgeltliche Rechtspflege auseinanderfallen kann und dass die unentgeltliche Rechtspflege für die Opfer vorteilhafter ist.

Das Opfer kann die Beratungsstelle frei wählen (Art. 15 Abs. 3 OHG). Diese gewählte Beratungsstelle ist sodann für die Gewährung juristischer Hilfe zuständig, wohingegen die unentgeltliche Rechtspflege von der jeweils das Straf- oder Zivilverfahren führende Behörde zu gewähren ist. Die diesbezüglichen (kantonalen) Zuständigkeiten werden von der Rechtsordnung verbindlich festgelegt und können von der Wahl des Opfers betreffend die Beratungsstelle abweichen. Es trifft deshalb nicht zu, dass sowohl für die Leistungen aus OHG als auch der unentgeltlichen Rechtspflege immer der gleiche Kanton Leistungserbringer ist. Die Argumentation des Bundesgerichts in BGE 149 II 246 E. 12.2 ist deshalb unzutreffend. Das Opfer, dem die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wird, geht überdies nicht das Risiko ein, dass ihm von der Rechtsvertretung die vom Staat

nicht gedeckten Aufwände in Rechnung gestellt werden. Im Unterschied zur Kostengutsprache für juristische Hilfe aus OHG besteht beim Institut der unentgeltlichen Rechtsvertretung zwischen der staatlichen Behörde und der Rechtsvertretung ein Vertragsverhältnis. Dieser Umstand hat für das Opfer den Vorteil, dass sich die Rechtsvertretung bezüglich Entschädigung und Akontozahlung direkt an die staatliche Behörde wenden muss und selbst bei einer Kürzung seiner Honorarforderung die Differenz nicht vom Opfer einfordern darf (vgl. Art. 13 der Landesregeln des schweizerischen Anwaltsverbands). Wenn hingegen die Opferhilfe eine Kostengutsprache leistet, bleibt das Opfer Vertragspartei und Schuldner der gesamten Honorarforderung.

Weiter ging mit der Totalrevision des OHG vom 9. November 2005 – entgegen der Ansicht des Bundesgerichts – keine Änderung des Subsidiaritätsprinzips einher. Aus der Botschaft zur Totalrevision des OHG geht hervor, dass die juristische Hilfe nach OHG subsidiär zur unentgeltlichen Rechtspflege ist (vgl. Botschaft Totalrevision OHG, BBl 2004 7165 S. 7234). Ausserdem wurde mit der Revision der Strafprozessordnung (StPO) vom 17. Juni 2022 die Position der Opfer von Straftaten verstärkt. Dieses hat seit dem 1. Januar 2024 auch dann Anspruch auf unentgeltlich Rechtspflege, wenn es sich nicht als Privatklägerschaft konstituiert (Art. 136 Abs. 1 Bst. b StPO) und es hat die Kosten für die unentgeltliche Rechtspflege nicht zurückzuerstatten (Art. 138 Abs. 1^{bis} StPO). Mit letzterer Bestimmung wurde ein Nachteil der unentgeltlichen Rechtspflege im Verhältnis zur opferhilferechtlichen juristischen Hilfe eliminiert. Es ist deshalb angezeigt, die juristische Hilfe – wie ursprünglich vom Gesetzgeber vorgesehen – wieder als Ausfallgarantie auszugestalten. Es gehört zu den elementaren Sorgfaltpflichten jeder anwaltlichen Opfervertretung, sich bei mittellosen Opfern rechtzeitig um die unentgeltliche Rechtspflege zu bemühen. Wo andere (staatliche) Leistungen eine ausreichende Unterstützung der Opfer gewährleisten, ist die Opferhilfe entbehrlich. Das OHG soll entsprechend präzisiert werden.

7. **Der Zugang zu Schutz- und Notunterkünften sei wie folgt zu präzisieren:**
 - 7.1 **Art. 14 Abs. 1 zweiter Satz OHG sei wie folgt zu ergänzen: «Die Beratungsstellen besorgen dem Opfer oder seinen Angehörigen bei Bedarf eine Schutz- oder Notunterkunft».**
 - 7.2 **Mittels einem neuem Art. 14b OHG betreffend Schutz- und Notunterkünfte: «Die Kantone stellen sicher, dass die Opfer Zugang zu Schutz- und Notunterkünften sowie zu Angeboten von Anschlusslösungen haben».**

Neben der Verbesserung der (rechts-)medizinischen Leistungen soll im Rahmen der aktuellen OHG-Teilrevision auch der Zugang zu Schutz- und Notunterkünften präzisiert werden, um den Anforderungen von Art. 23 Istanbul-Konvention zu entsprechen. Gemäss Art. 23 Istanbul-Konvention treffen die Vertragsparteien «die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen und

aktiv auf Opfer zuzugehen». Die Expertinnen- und Expertengruppe des Europarats zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO) hat im Rahmen ihres Evaluationsberichts vom November 2022 die Schweizer Behörden dringend aufgefordert, «die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um den Opfern aller Formen von Gewalt gegen Frauen, die von der Istanbul-Konvention erfasst werden, und ihren Kindern Zugang zu Schutzunterkünften nach einem angemessenen geografischen Verteilschlüssel zu ermöglichen».

Die im Auftrag der SODK erstellte und am 8. November 2024 publizierte Analyse der Schutz- und Notunterkünfte zeigt deutlich auf, dass das Angebot an Schutz- und Notunterkünften zurzeit regional und kantonal sehr unterschiedlich ausfällt. Nicht nur das gegenwärtige Angebot an medizinischer und rechtsmedizinischer Versorgung der Gewaltopfer ist auf kantonaler Ebene lückenhaft, sondern auch das Angebot an Not- und Schutzunterkünften. Des Weiteren ist ein ausreichendes Angebot an Anschlusslösungen zentral, um die knappe Anzahl an Plätzen in Schutz- und Notunterkünften nicht zusätzlich durch unnötig lange Aufenthalte zu belasten.

Überdies ist zu beachten, dass die Anforderungen an eine Schutzunterkunft höher sind als an eine Notunterkunft. Der aktuell im OHG verwendete Begriff «Notunterkunft» ist ein Oberbegriff für alle Unterkünfte, in welchen Personen in einer Notsituation temporär untergebracht werden können. Als «Schutzunterkunft» werden gemäss Art. 23 Istanbul-Konvention alle temporären Unterkünfte bezeichnet, in denen Frauen, Männer und Kinder vor der direkten Bedrohung durch den Gefährder oder die Gefährderin geschützt sind und Zugang zu Kriseninterventionsleistungen sowie qualifizierter Beratung und Alltagsbegleitung haben. Im Gegensatz zu den Notunterkünften befinden sich Schutzunterkünfte an öffentlich nicht bekannten Adressen. Wenn keine akute Gefährdung von der Täterschaft ausgeht, ist zur Stabilisierung eine enge Begleitung in einer Notunterkunft im Sinne eines betreuten Wohnens ausreichend. Durch ein differenziertes Angebot an Schutz- und Notunterkünften kann demnach den jeweiligen Bedürfnissen effizienter entsprochen werden.

Aus der Perspektive der Opfer von Gewalt ist der Zugang zu einem angemessenen Angebot an Schutz- und Notunterkünften entscheidend. Dass Notunterkünfte von der Opferhilfe bereitgestellt und finanziert werden müssen, geht aus einem kürzlich ergangenen Leitentscheid des Bundesgerichts hervor (Urteil 1C_653/2022 vom 3. Juni 2024). Das Bundesgericht hat jedoch nicht zwischen Not- und Schutzunterkünften und dem jeweiligen Anspruch aufgrund der konkreten Gefährdungslage unterschieden, weshalb das OHG entsprechend zu präzisieren ist.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Seite 7/7

Zug, 21. Januar 2025

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Florian Weber
Statthalter



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (jonas.amstutz@bj.admin.ch;
als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Gesundheitsdirektion (info.gd@zg.ch)
- Zuger Polizei (kommandooffice.polizei@zg.ch)
- Obergericht des Kantons Zug (Marc.Siegwart@zg.ch)
- Opferberatungsstelle eff-zett (info@eff-zett.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort
im Internet)