

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern
per E-Mail: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Zürich, 22. Januar 2025

Vernehmlassung 2024/38 - Vorentwurf zur Teilrevision des Opferhilfegesetzes OHG; SR 312.5

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf zur Teilrevision des Opferhilfegesetzes Stellung zu nehmen.

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (folgend: FIZ) beschäftigt sich seit 40 Jahren mit den Themen Gewalt und Ausbeutung insbesondere gegenüber Migrantinnen und Sexarbeiterinnen. Zu unserem Angebot gehört die Beratungsstelle für Migrantinnen, in der jährlich ca. 400 Frauen unter anderem zum Thema häuslicher und sexualisierter Gewalt beraten werden.

Diese Vernehmlassungsantwort entstand im Austausch mit dem Netzwerk Istanbul Konvention – ein Netzwerk von über 80 Organisationen, die sich gemeinsam für eine inklusive und diskriminierungsfreie Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz einsetzen. Das Netzwerk vereint die unterschiedlichste Expertise und Erfahrungen. Die Zusammenarbeit ermöglicht einen intersektionalen und ganzheitlichen Blickwinkel auf die Teilrevision.

Allgemeine Bemerkungen

Die FIZ begrüsst und unterstützt entschieden die vorgeschlagene Teilrevision des Opferhilfegesetzes. Die Änderungen sind ein wichtiger Schritt in der Umsetzung der Istanbul-Konvention und der Bekämpfung von geschlechtsbezogener, sexualisierter und häuslicher Gewalt.

Die Istanbul-Konvention fordert in Artikel 25 von den Vertragsparteien, insbesondere Betroffenen von Vergewaltigungen und sexualisierter Gewalt den Zugang zu medizinischen und gerichtsmedizinischen Untersuchungen, Traumahilfe und Beratung zu ermöglichen. Diese Möglichkeit muss zudem in ausreichender Zahl bestehen. Die unabhängigen Expertinnen- und Expertengruppe GREVIO kritisierte in ihrem Bericht die fehlende Umsetzung von Art. 25 in der Schweiz stark.¹ Diese Teilrevision des Opferhilfegesetzes ist ein wichtiger Schritt in der Umsetzung der Istanbul-Konvention.

Spuren und Verletzungen von geschlechtsbezogener, sexualisierter und häuslicher Gewalt können oftmals nur in einem kurzen Zeitraum nach der Tat rechtsmedizinisch gesichert werden. In diesem Zeitraum sind Betroffene in einer Notsituation. In den meisten Kantonen bedeutet heute der Entscheid für eine rechtsmedizinische Spurensicherung gleichzeitig einen Entscheid für ein Strafverfahren. Es ist sehr stossend, von Betroffenen in dieser Notsituation zu verlangen, solch folgenschwere Entscheide zu fällen. Betroffene können ihren Entschluss, den sie in dieser Notsituation trafen auch nicht mehr zu einem späteren Zeitpunkt ohne Folgen ändern. Ein späterer Entscheid für eine

¹ GREVIO, Baseline Evaluation Report Switzerland, 15. November 2022, S. 43-44

Strafanzeige ist zwar möglich, jedoch können die Spuren und Verletzungen dann nicht mehr gesichert oder dokumentiert werden.

Die vorgeschlagene Teilrevision ermöglicht bundesweit die rechtsmedizinische Sicherung, Dokumentation und Aufbewahrung von Spuren und Verletzungen unabhängig von einem Strafverfahren. Für die Betroffenen ist dies eine grosse Entlastung. Sie müssen sich nicht in dieser Notsituation für oder gegen eine Strafanzeige entscheiden.

Die Erfahrungen aus den Kantonen, welche bereits ein System für eine spezialisierte medizinische respektive rechtsmedizinische Versorgung eingeführt haben, sind durchgehend positiv. Gerade deshalb ist eine Implementierung im Rahmen des Opferhilfegesetzes wichtig, um diesen wichtigen Zugang für alle Betroffenen zu ermöglichen.

Befreiung von der Anzeigepflicht

Der grosse Mehrwert dieser Teilrevision für Betroffene ist die Möglichkeit, Spuren und Verletzungen rechtsmedizinisch unabhängig von einer Strafanzeige zu sichern, zu dokumentieren und aufzubewahren. Diese Verbesserung ist nur möglich, wenn das zuständige Personal keiner Anzeigepflicht untersteht und das Melderecht im Sinne von Art. 11 Abs. 3 OHG explizit eingeschränkt ist.

Gemäss dem erläuternden Bericht liegt die Befreiung der Anzeigepflicht in der Kompetenz der Kantone. Deshalb sei eine Befreiung im Rahmen dieser Teilrevision nicht möglich.² Der Bund hat jedoch aufgrund Art. 124 BV eine Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Opferhilfe, «die an sich umfassenden Charakter hat».³ **Aus unserer Sicht hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz, die Befreiung der Anzeigepflicht festzusetzen.**

Der Schweigepflicht des Opferhilfegesetzes (Art. 11 OHG) unterstehen auch Drittpersonen im Sinne von Art. 13 OHG, die von der Beratungsstelle (und nicht von Betroffenen selbst) beauftragt wurden.⁴ Gemäss erläuterndem Bericht geht der Bundesrat davon aus, dass Beratungsstellen die rechtsmedizinische Leistung über Dritte im Sinne von Art. 13 OHG erbringen werden.⁵ Die Schweigepflicht gemäss Art. 11 OHG gilt grundsätzlich bereits für Dritte, weshalb eine explizite Ausweitung auf die in der Teilrevision genannten spezialisierten Stellen ohne weiteres möglich sein sollte. Insbesondere da diese spezialisierten Stellen Dritte im Sinne von Art. 13 OHG sind. Wichtig wäre, dass die Schweigepflicht auch gilt, wenn Betroffene Dritte beauftragen.

Aufgrund der Wichtigkeit der Befreiung von der Anzeigepflicht bitten wir deshalb, die Möglichkeit einer Regelung auf Bundesebene nochmals zu überprüfen.

Umsetzung der Teilrevision

Für die FIZ ist es zentral, dass die Umsetzung dieser Teilrevision einen intersektionalen Ansatz verfolgen muss. Der Zugang zu diesen spezialisierten Stellen muss für alle Betroffenen gewährt, jederzeit möglich und äusserst niederschwellig sein. Dazu gehört **ein barrierefreier Zugang, mehrsprachige Angebote und nicht-diskriminierenden Umgang gegenüber stigmatisierten Betroffenenengruppen wie Sexarbeiter*innen**. Idealerweise können rechtsmedizinische Gutachten am Ort, an dem sich die gewaltbetroffene Person befindet, durchgeführt werden, da für besonders stigmatisierte Personen der Gang in ein Spital bereits eine grosse Hürde darstellt. Zudem muss das Personal dieser spezialisierten Stellen insbesondere zu den Themen Trauma, geschlechtsbezogene, sexualisierte und häusliche Gewalt sowie Mehrfachdiskriminierung geschult sein.

Der Artikel 9 der Istanbul-Konvention fordert eine wirkungsvolle Zusammenarbeit mit Nichtstaatlichen Organisationen, der Zivilgesellschaft und Organisationen, die zu den Themen der Konvention spezialisiert sind. Gerade bei der kantonalen Umsetzung dieser Teilrevision ist es zentral, dass die Expertise und Erfahrung der kantonalen Organisationen einbezogen wird. Zudem müssen die bisherigen *best practices* aus den Kantonen berücksichtigt werden.

² Erläuternder Bericht, Vorentwurf zur Teilrevision des Opferhilfegesetzes OHG, 9. Oktober 2024, S. 12–13.

³ Charlotte Schoder, Art. 124, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2023, N 2. Charlotte Schoder, Art. 124, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2023, N 2.

⁴ Beatrice Vogt, Art. 11, Opferhilfe, Stämpfli Handkommentar, 4. Auflage, 2020, N 4.

⁵ Erläuternder Bericht, Vorentwurf zur Teilrevision des Opferhilfegesetzes OHG, 9. Oktober 2024, S. 12–13.

Die Umsetzung dieser Teilrevision erfordert nach unserer Ansicht eine nationale Koordination, die eine Ungleichbehandlung der Betroffenen in einzelnen Kantonen vermeidet.

Zugang zu Schutz- und Notunterkünften

Die SODK schlägt in ihrer Vernehmlassungsantwort vor, im Rahmen dieser Teilrevision gleichzeitig **den Zugang zu Schutz- und Notunterkünften zu stärken**.⁶ Art. 23 der Istanbul-Konvention verlangt, die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Massnahmen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl zu ermöglichen, um Opfern, insbesondere Frauen und Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen und aktiv auf Opfer zuzugehen. GREVIO kritisierte die Umsetzung dieser Bestimmung.⁷ Aufgrund des unzureichenden Zugangs zu Schutz- und Notunterkünften sowie der regionalen Unterschiede im Angebot⁸, unterstützt die FIZ die Forderungen der SODK, das OHG entsprechend zu präzisieren.

Gerne nehmen wir zudem zu den einzelnen Änderungen wie folgt Stellung:

1. Art. 1 Abs. 4 (Neu): Anspruch unabhängig von Strafanzeigen

Die FIZ begrüsst diesen neuen Absatz. Aufgrund der Wichtigkeit dieses Grundsatzes erscheint es uns zentral, ihn auch in den Gesetzestext aufzunehmen. Dadurch wird das Ziel der Teilrevision – rechtsmedizinische Sicherung, Dokumentation und Aufbewahrung der Spuren und Verletzungen unabhängig eines Strafverfahrens zu ermöglichen – festgehalten.

2. Art. 8 Abs. 1 (Neu): Informations- und Sensibilisierungsauftrag der Kantone

Die FIZ begrüsst die Verankerung eines Informations- und Sensibilisierungsauftrags bezüglich Opferhilfe im Rahmen dieser Teilrevision. Unsere Erfahrung wie auch Studien zeigen, dass die Angebote der Opferhilfe in der Bevölkerung nicht genügend bekannt sind.⁹

Bisher hatten lediglich die Strafverfolgungsbehörden im Rahmen des Kontakts mit Betroffenen einen Informationsauftrag. Betroffene von geschlechtsbezogener, sexualisierter und häuslicher Gewalt haben jedoch oftmals aus unterschiedlichen Gründen keinen Kontakt zu Strafverfolgungsbehörden. Deshalb genügt der Informationsauftrag der Strafverfolgungsbehörden nicht, um alle Betroffenen genügend über die Angebote der Opferhilfe zu informieren.

Aus unserer Sicht ist es sinnvoll, diesen Informations- und Sensibilisierungsauftrag auf kantonaler Ebene zu verankern. Die Organisation der Opferhilfe wie auch der vorgeschlagenen spezialisierten Stellen ist kantonal unterschiedlich. Betroffene benötigen gerade konkrete Informationen über die kantonalen Angebote.

Dies schliesst jedoch nicht aus, dass auch dem Bund diesbezüglich eine Rolle zukommen soll. Daher unterstützen wir den Anpassungsvorschlag der SODK.

Um auch möglichst viele migrantische Personen zu erreichen, sollte die Informationspflicht der Kantone in verschiedenen Sprachen erfolgen und über Kanäle, mit der eine möglichst breite Bevölkerung erreicht werden kann. **Die Informationen sollte so verfasst sein und gestreut werden, dass sie auch für besonders gefährdete Personengruppen wie Sexarbeiter*innen zugänglich ist.**

Der Bund und die Kantone machen die Opferhilfe gezielt und einer breiten Öffentlichkeit bekannt. Sie berücksichtigen dabei migrantische und besonders stigmatisierte Personengruppen.

⁶ Vorstand der SODK, Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Teilrevision des Opferhilfegesetzes, 8. November 2024 Bern, S. 4.

⁷ GREVIO, Baseline Evaluation Report Switzerland, 15. November 2022, S. 40–42.

⁸ Edgar Baumgartner, Elisabeth Gutjahr, Riccardo Milani, Studie über Schutz- und Notunterkünfte für gewaltbetroffene Menschen in der Schweiz, Olten und Fribourg 2024.

⁹ Beispielsweise Bundesamt für Justiz, Opferhilfe: Befragung zur Öffentlichkeitsarbeit der Kantone und über den Kenntnisstand der Bevölkerung, 10. Juli 2014, S. 22–24.

3. Art. 8 Abs. 1 (Streichung): Informationsauftrag Strafverfolgungsbehörden

Die FIZ sieht kein Problem darin, den aktuellen Absatz 1 zu streichen, um eine Doppelung zu vermeiden. Die Streichung darf jedoch nicht dazu führen, dass der Informationsauftrag der Strafverfolgungsbehörden geschmälert wird (Art. 305 Abs. 1–3 StPO, Art. 330 StPO und Art. 84b MStP).

4. Art. 14 Abs. 1 (Änderung): Ergänzung rechtsmedizinische Hilfe

Die FIZ begrüsst die Ergänzung von Satz 1 mit dem Begriff «rechtsmedizinische Hilfe» sehr. Sie ermöglicht Betroffenen den Zugang zu notwendiger rechtsmedizinischer Versorgung und klärt die Finanzierung. Dadurch wird gewährleistet, dass dieser Zugang nicht von den finanziellen Möglichkeiten Betroffener abhängt.

Für Betroffene von Gewalt im häuslichen Kontext ist zudem von grösster Bedeutung, dass Tatpersonen nicht von der Inanspruchnahme der Hilfe erfahren. Soweit die Finanzierung über die Opferhilfe läuft, wird dieses Risiko minimiert, da keine Rechnungen oder Zahlungen von Tatpersonen entdeckt werden können. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass sich dieses Risiko, insbesondere durch das Subsidiaritätsprinzip (Art. 4 OHG), immer wieder realisiert. Hier braucht es dringend weitere Verbesserungen.

5. Art. 14a Abs. 1 (Neu): Medizinische und rechtsmedizinische Hilfe

Für die FIZ ist der neue Art. 14a ein zentrales Element dieser Teilrevision. Wir unterstützen die Auflistung der Bestandteile von medizinischer und rechtsmedizinischer Hilfe. Indem diese Liste nicht abschliessend ist, erlaubt sie gleichzeitig Spielraum in Einzelfällen.

Für uns ist es wichtig zu betonen, dass die rechtsmedizinische Dokumentation von Verletzungen und Spuren sowie deren Aufbewahrung so ausgestaltet sein muss, dass diese Dokumentation zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen eines Strafverfolgungsverfahrens verwendet werden können. Es ist deshalb zentral, dass Prozesse festgelegt werden, welche dies garantieren.

Wir stimmen mit dem erläuternden Bericht überein, dass die fachärztlichen Untersuchungen und Behandlungen unbedingt umfassend sein müssen.¹⁰ Sie muss insbesondere auch eine Behandlung der psychischen Folgen der Gewalt, eine Abschätzung der Risiken für Betroffene sowie die Erstellung eines Sicherheitsplans beinhalten. Wir stimmen mit der SODK überein, dass sich Umfang der erbrachten Leistungen an der im konkreten Fall gegebenen Notwendigkeit orientieren muss und nicht von Kostenüberlegungen eingeschränkt werden darf.¹¹

Betreffend Aufbewahrungsfrist wäre es wünschenswert, auf Bundesebene zumindest eine Mindestdauer festzulegen. Wie der erläuternde Bericht richtig festhält, muss die Frist in dem Sinne angemessen sein, dass Betroffene die Möglichkeit haben, eine Entscheidung über eine mögliche Anzeige der erlittenen Straftat zu treffen. Die Erfahrungen aus den Kantonen zeigen, dass eine Aufbewahrungsfrist von 15 Jahren machbar und sinnvoll ist. Demgegenüber ist eine Regelung, bei welcher Betroffene nach einer bestimmten Zeit jeweils eine weitere Aufbewahrung beantragen müssen, nicht sinnvoll.

6. Art. 14a Abs. 2 (Neu): Zugang spezialisierten Stellen

Abs. 2 verlangt, dass Kantone den Zugang zu spezialisierten Stellen für Betroffene ermöglichen. Grundsätzlich verstehen wir das Bedürfnis, den Kantonen flexible Umsetzungsmöglichkeiten zu gewähren. Aus unserer Sicht ist es zentral, dass die Teilrevision den Begriff «spezialisiert» verwendet, um die Erfüllung der Anforderungen sicherzustellen. Zudem müssen die spezialisierten Stellen für alle Betroffenen niederschwellig und jederzeit zugänglich sein. Die Stellen sollen auch für besonders stigmatisierte Personen wie Sexarbeiter*innen einen nicht-diskriminierenden Zugang und Umgang sicherstellen.

Die vorgeschlagene Formulierung der SODK – «Die Kantone stellen sicher, dass die Opfer Zugang zu den spezialisierten Leistungen im Bereich der medizinischen und rechtsmedizinischen Hilfe haben» – ist unmissverständlicher, weshalb wir diesen Vorschlag grundsätzlich unterstützen.

¹⁰ Erläuternder Bericht, Vorentwurf zur Teilrevision des Opferhilfegesetzes OHG, 9. Oktober 2024, S. 24.

¹¹ Vorstand der SODK, Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Teilrevision des Opferhilfegesetzes, 8. November 2024 Bern, S. 3.

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

Bei der Schaffung solcher neuen spezialisierten Stellen müssen insbesondere die Erfahrungen bereits bestehender kantonaler Modelle, das Fachwissen der nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft, wie es die Istanbul-Konvention in Art. 9 fordert, sowie auch die im erläuternden Bericht genannten vom Bund erarbeiteten Minimalstandards einbezogen werden. Es ist zentral, diese Erkenntnisse und Erfahrungen bei der Umsetzung beizuziehen.

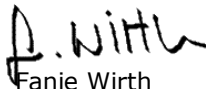
Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage.

Freundliche Grüsse

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration



Georgiana Ursprung
Fachwissen und Advocacy



Fanie Wirth
Bereichsleiterin Fachwissen und Advocacy