

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 374/2019

Sitzung vom 5. Februar 2020

### **93. Anfrage (Opferschutz für alle)**

Die Kantonsrätinnen Sibylle Marti, Zürich, Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Pia Ackermann, Zürich, haben am 25. November 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Artikel 4 der Istanbul-Konvention, die in der Schweiz seit 2018 in Kraft ist, müssen alle gewaltbetroffenen Frauen in der Schweiz Zugang zu Unterstützung bekommen. Leider verstossen Haltung und Praxis von Bund und Kantonen gegen diese internationale Verpflichtung. Wenn eine Frau auf der Flucht in die Schweiz vergewaltigt wird, wenn eine Frau im Ausland Opfer von Menschenhandel wird, wenn eine Frau ohne Aufenthaltsberechtigung im Herkunftsland Gewalt erlebt hat: Sie alle erhalten in der Schweiz keine spezialisierte Hilfe – und sollen diese gemäss Medienmitteilung des Bundesrates vom 16. Oktober 2019<sup>1</sup> auch in Zukunft nicht erhalten, da dieser den Anwendungsbereich des Opferhilfegesetzes nicht ausweiten möchte.

Laut Bundesrat gehe es darum, «pragmatische Lösungen [zu suchen], damit gewaltbetroffene Frauen und Mädchen mit Bleiberecht in der Schweiz Zugang zu Unterstützungsleistungen haben». Damit schlägt er eine Teillösung vor, die weiterhin zu Diskriminierung führt: Der Bund hilft allen Frauen und Mädchen, die in der Schweiz bleiben dürfen. Er verweigert aber jenen, die im Asylverfahren sind oder einen Nichteintretensentscheid oder negativen Entscheid erhalten haben sowie allen Sans-Papiers die dringend benötigte Unterstützung. Nach Auffassung der UNO-Flüchtlingsorganisation (UNHCR) ist dies nicht ausreichend.<sup>2</sup> Alle Menschen – auch Asylsuchende und Sans-Papiers – brauchen sofortigen und diskriminierungsfreien Zugang zu Stellen, die auf Opferhilfe spezialisiert sind. Dies ist ein Gebot der Gerechtigkeit und der Menschlichkeit und darf nicht vom Bleiberecht abhängig gemacht werden.

<sup>1</sup> Medienmitteilung zum Bericht zur Situation von Frauen und Mädchen im Asylbereich.

<sup>2</sup> Stellungnahme des UNHCR Zugang zu spezialisierten Hilfsdiensten für Frauen und Mädchen im Asylbereich, die sexuelle Gewalt erfahren haben.

Der Regierungsrat wird um folgende Antworten gebeten:

1. An wen können sich in unserem Kanton Menschen wenden, welche im Ausland Opfer von Gewalt wurden wenn sie
  - im Asylverfahren sind,
  - einen Nichteintretensentscheid oder einen negativen Asylbescheid erhalten haben oder
  - keinen geregelten Aufenthaltsstatus vorweisen können?
2. Entspricht die in unserem Kanton geleistete Opferhilfe den Vorgaben der Istanbul-Konvention und des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel? Handelt es sich hierbei um eine spezialisierte Hilfe?
3. Sieht der Regierungsrat Handlungsspielraum, um sich beim Bund für eine diskriminierungsfreie und gerechte Opferhilfe stark zu machen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sibylle Marti, Zürich, Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Pia Ackermann, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Opferhilfe steht allen Personen offen, unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus. Sie ist aber grundsätzlich auf in der Schweiz begangene Straftaten beschränkt (Art. 3 Opferhilfegesetz vom 23. März 2007 [OHG, SR 312.5]). Dies entspricht auch dem Europäischen Übereinkommen vom 24. November 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (SR 0.312.5). Der Hintergrund dieser Regelung ist, dass der Staat sich solidarisch zeigt mit Opfern von Straftaten auf seinem Staatsgebiet, die er nicht vor dieser Straftat beschützen konnte. Zudem knüpft ein wesentlicher Teil der Leistungen des Opferhilfegesetzes an eine Straftat in der Schweiz an (z. B. rechtliche Unterstützung im Strafverfahren, Entschädigung, Genugtuung). Und schliesslich muss für längerfristige Hilfe das Vorliegen einer Straftat wahrscheinlich sein. Dazu sind Sachverhaltsabklärungen notwendig, was bei einer im Ausland begangenen Straftat in der Regel kaum möglich ist. Entweder müssten Gesuche betreffend Straftaten im Ausland lediglich gestützt auf die Angaben der betroffenen Person gutgeheissen werden, was zu einer Ungleichbehandlung aller anderen Opfer führen würde, an deren Gesuche höhere Anforderungen gestellt werden. Oder die Gesuche müssten durchwegs mangels Beweisen abgewiesen werden.

Zu Frage 1:

Alle in der Schweiz wohnhaften Personen haben das Recht und die Pflicht, eine obligatorische Krankenversicherung abzuschliessen. Dazu gehören auch Asylsuchende, Personen mit einem Nichteintretensentscheid oder einem negativen Asylentscheid sowie Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus. Personen, die Opfer von Gewalt im Ausland wurden, erhalten in diesem Rahmen die notwendige medizinische und psychologische Unterstützung.

In den Asylunterkünften stehen zudem als erste Ansprechpersonen Pflegefachleute zur Verfügung, die im Bedarfsfall spezialisierte Stellen miteinbeziehen. Im Weiteren bietet das Staatssekretariat für Migration abgewiesenen Asylsuchenden Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe an, die neben individueller Beratung auch medizinische Rückkehrhilfe oder psychosoziale Unterstützung umfassen kann (zum Menschenhandel im Besonderen vgl. Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 256/2017 betreffend Schutz und Unterstützung für Opfer von Menschenhandel im Asylbereich).

Zu Frage 2:

Das schweizerische Recht genügt grundsätzlich den Anforderungen des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, SR 0.311.35; vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 262/2018 betreffend Gewalt gegen Frauen, mit Verweisung auf RRB Nr. 40/2016).

Im Bereich des Übereinkommens vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (SR 0.311.543) ist der Bund – wie im Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017–2020 vorgesehen – derzeit daran, in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu prüfen, wie für Personen, die im Ausland Opfer von Menschenhandel geworden sind, der Zugang zu Unterstützungsleistungen des Sozial- und Gesundheitssystems verbessert werden kann. Allgemein werden im Kanton Zürich grosse Anstrengungen unternommen, um potenziellen Opfern von Menschenhandel die benötigte Hilfe zu bieten.

Bei der im Kanton Zürich geleisteten Opferhilfe handelt es sich um spezialisierte Hilfe. Die Hilfe wird von verschiedenen anerkannten Opferberatungsstellen erbracht, von denen die meisten auf bestimmte Delikte (z. B. häusliche Gewalt, Menschenhandel) sowie betroffene Personen (z. B. Frauen, Kinder) spezialisiert sind.

Zu Frage 3:

Für Leistungen der Opferhilfe wird auf den Ort der Straftat und teilweise auf den Wohnsitz abgestellt (Art. 3 und 17 OHG). Dabei handelt es sich nicht um gesetzlich unzulässige Diskriminierungsmerkmale (so-

genannt verpönte Diskriminierungsmerkmale), weder nach Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) noch nach Art. 4 Abs. 3 der Istanbul-Konvention. Zwar sind Personen mit Migrations- oder Flüchtlingsstatus von einer Begrenzung auf in der Schweiz begangene Straftat faktisch stärker betroffen als andere Personen, was aber der Tatsache geschuldet ist, dass sich das Opferhilfegesetz auf in der Schweiz begangene Straftaten beschränkt und ist nicht die Folge einer Ungleichbehandlung.

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

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**