

Hilfe an Opfer von Straftaten

**Dritter Bericht des Bundesamts für Justiz an
den Bundesrat über den Vollzug und die Wirk-
samkeit der Opferhilfe (1993-1998)**

Bern, Mai 2000

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
0 Zusammenfassung	3
1 Einleitung	5
1.1 Rechtliche Grundlagen	5
1.2 Erster und zweiter Bericht.....	6
1.3 Dritter Bericht (Schlussbericht)	6
1.4 Statistik ab dem Jahr 2000	7
I. Teil Ergebnisse der Rechenschaftsberichte der Kantone 1993-1998 und weitere Erfahrungen	8
2 Die Beratung von Opfern und ihren Angehörigen	8
2.1 Einleitung.....	8
2.2 Anzahl der beratenen Personen	8
2.3 Art der Beratung	10
2.4 Alter und Geschlecht der beratenen Personen.....	11
2.5 Wohnsitz der beratenen Personen	13
2.6 Art der Straftaten	14
2.7 Die Beziehungen zur Polizei.....	17
2.8 Häufigkeit und Ausmass der Inanspruchnahme der Hilfeleistung durch die Beratungsstellen	18
2.9 Organisation der Beratungsstellen.....	18
2.10 Personal der Beratungsstellen.....	20
3 Schutz und Rechte des Opfers im Strafverfahren	22
4 Entschädigung und Genugtuung	23
4.1 Einleitung.....	23
4.2 Entwicklung der Zahl der neu eingereichten Gesuche.....	23
4.3 Behandlung der Gesuche	26
4.4 Ausgerichtete Leistungen	28

4.5	Alter und Geschlecht der Personen, die Leistungen empfangen	30
4.6	Art der Straftaten	33
5	Die finanziellen Leistungen von Bund und Kantonen	34
5.1	Ausgangslage	34
5.2	Überblick: Aufbauhilfe des Bundes und kantonale Aufwendungen für die Opferhilfe 1993-1998	34
5.3	Der Stand der Verwendung der Aufbauhilfe Ende 1998	36
5.4	Leistungen der Kantone und Schwerpunkte der Opferhilfe	39
5.4.1	Opferhilfe-Leistungen der einzelnen Kantone.....	39
5.4.2	Schwerpunkte der Aufwendungen für die Opferhilfe 1997/98.....	41
5.4.3	Leistungen im Bereich Beratung und Infrastruktur 1993-1998.....	42
5.4.4	Leistungen im Bereich Entschädigung und Genugtuung 1993-1998 ...	44
5.5	Finanzhilfe an Ausbildungsprogramme.....	45
5.6	Zusätzliche Finanzhilfen	46
6	Weitere Erfahrungen.....	47
6.1	Kantonale Erlasse und Vollzugsmassnahmen 1997/98.....	47
6.2	Die Erfahrungen der Kantone mit dem Gesetz 1993-1998	49
6.3	Regionale Zusammenarbeit.....	51
6.4	Gesamtschweizerische Zusammenarbeit	51
6.5	Opferhilfe auf Bundesebene	52
6.6	Internationale Aspekte	53
6.7	Das Attentat in Luxor	54
6.7.1	Anfangsbetreuung der Opfer	55
6.7.2	Koordination und Information.....	55
6.7.3	Zusätzliche Finanzhilfe des Bundes	58
7	Rechtsprechung.....	59
7.1	Entwicklungen in der veröffentlichten Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Opferhilfegesetz (1997-1999).....	59
7.1.1	Die Opferstellung	59
7.1.2	Die Hilfe der Beratungsstellen	60
7.1.3	Der Schutz und die Rechte des Opfers im Strafverfahren	61
7.1.4	Fragen der Entschädigung und der Genugtuung.....	63

7.2	Die Studie Kunz/Keller zur Evaluation der Rechtsprechung 1993-1998.....	67
7.2.1	Ausgangslage	67
7.2.2	Vorgehen	68
7.2.3	Schlussfolgerungen der Autoren.....	68
8	Studien zur Wirksamkeit der Opferhilfe.....	72
8.1	Übersicht über die im Auftrag des Bundesamtes für Justiz erarbeiteten Studien	72
8.2	Die Studie des DAB zur Soforthilfe	72
8.2.1	Informationsvermittlung	73
8.2.2	Koordination und Kooperation	74
8.2.3	Qualitätsaspekte der Beratung	75
8.2.4	Schlussfolgerungen der Autorinnen.....	77
II. Teil	Würdigung der Erfahrungen 1993-1998.....	80
9	Die Aufbauhilfe des Bundes	80
9.1	Konzept der Aufbauhilfe	80
9.2	Rasche Einrichtung von Beratungsstellen	80
9.3	Unbefriedigendes Subventionssystem.....	81
10	Bereich Beratung.....	83
10.1	Steigende Zahl von Personen, die Beratungshilfe in Anspruch nehmen.....	83
10.2	Konstanz bei den Merkmalen der beratenen Personen.....	83
10.3	Zur Vermittlung einer Beratungsstelle durch die Polizei	84
10.4	Unterschiedliche Inanspruchnahme der Beratungsstellen.....	85
10.5	Die Organisation der Soforthilfe.....	86
10.6	Zur Bedeutung der finanziellen Hilfe durch die Beratungsstellen.....	86
10.7	Veränderungen in betrieblicher Hinsicht	87
10.8	Schweigepflicht.....	87
11	Bereich Entschädigungen und Genugtuungen.....	89
11.1	Wachsende Zahl von Pendenzen	89
11.2	Wenig Vorschüsse.....	89

11.3	Konstanz bei den Merkmalen der Leistungsempfängerinnen und -empfänger.....	89
11.4	Erwartete Anzahl Entschädigungen.....	90
11.5	Genugtuungen: Umkehrung des Systems.....	91
11.6	Zu kurze Verwirkungsfrist.....	92
12	Weitere Aspekte.....	93
12.1	Ungeklärtes Verhältnis zwischen den verschiedenen Möglichkeiten der finanziellen Hilfe.....	93
12.2	Vorgehen bei Delikten mit zahlreichen Opfern.....	93
12.3	Rechte der Opfer im Strafverfahren.....	93
12.4	Verkehrsoffer.....	94
12.5	Rechtsprechung.....	94
13	Beurteilung der Entwicklungen.....	95
13.1	Erreichte Ziele.....	95
13.2	Unvollkommenheiten.....	96
13.3	Unerwartete Entwicklungen.....	97
14	Folgerungen für den künftigen Vollzug.....	98
14.1	Massnahmen auf kantonaler Ebene.....	98
14.2	Massnahmen auf interkantonaler Ebene.....	99
14.3	Massnahmen auf Bundesebene.....	99
III. Teil	Gesetzesrevision.....	101
15	Sicht der Kantone.....	101
15.1	Beurteilung des Revisionsbedarfs durch die Kantone.....	101
15.2	Die wichtigsten Revisionsanliegen der Kantone.....	101
15.3	Die Anliegen der Finanz-, Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren.....	105
15.4	Nationale OHG-Tagung vom 5. November 1999.....	106
16	Parlamentarische Vorstösse.....	110

17	Sicht des Bundesamts für Justiz	113
17.1	Folgerung aus der Evaluation: Umfassende Revision	113
17.2	Ziel der Revision	113
17.3	Wichtige Revisionspunkte.....	114
18	Vorgehen	115

Anhang: Liste der Beratungsstellen

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BBI	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichts
BJ	Bundesamt für Justiz
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, SR 312.0
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
CEFOC	Centre d'études et de formation continue pour travailleurs sociaux
CETEL	Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives der Universität Genf
ELG	Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR 831.30
FDK	Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren (heute: SODK)
FSP	Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen
IV	Invalidenversicherung
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
MO	Bundesgesetz vom 12. April 1907 über die Militärorganisation (Militärorganisation), SR 510.10
MStP	Militärstraftprozess vom 23. März 1979, SR 322.1
N	Nationalrat
OG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz), SR 173.110
OHG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz), SR 312.5
OHV	Verordnung vom 18. November 1992 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfeverordnung), SR 312.51
S	Ständerat
SASSA	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der höheren Fachschulen für soziale Arbeit

SKöF	Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren
SPIN	Schweizerisches Polizei-Institut
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
SuG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über die Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz), SR 616.1
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
VPB	Verwaltungspraxis des Bundes

0 Zusammenfassung

Das Opferhilfegesetz¹ steht seit dem 1. Januar 1993 in Kraft. Während der ersten sechs Jahre leistete der Bund den Kantonen Finanzhilfe für den Aufbau der Opferhilfe. Die Kantone mussten alle zwei Jahre Bericht über die Verwendung der Finanzhilfe erstatten. Gestützt auf die kantonalen Berichte hatte das Bundesamt für Justiz die Wirksamkeit der Opferhilfe zu evaluieren. Der vorliegende dritte Bericht basiert einerseits auf den Rechenschaftsberichten der Kantone über die Jahre 1997 und 1998 und gibt andererseits einen Gesamtüberblick über den Zeitraum der Jahre 1993 bis 1998.

Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Angaben zu den Opfern

- Die Ergebnisse der vergangenen Periode wurden bestätigt: Es sind vor allem Frauen und Mädchen, welche sich an die Opferberatungsstellen wenden (1997/98 waren 76 % der beratenen Personen weiblichen Geschlechts). Auch das Entschädigungssystem des OHG kommt mehrheitlich Frauen zu gute.
- 43 Prozent der von 1993 bis 1998 von den Beratungsstellen betreuten Personen waren Opfer eines Sexualdelikts.
- Die Zahl von Opfern aus dem Strassenverkehr, die Opferhilfe beanspruchen, ist im Bereich Beratung gering (ca. 7 % aller beratenen Personen) und punkto Entschädigungen und Genugtuungen unbedeutend.

Die Hilfe der Beratungsstellen für Opfer und deren Angehörige

- Die Zahl der Personen, die zum ersten Mal die Hilfe einer Beratungsstelle in Anspruch genommen haben, ist 1997/98 nochmals gestiegen: 1998 wandten sich 11'165 Personen an eine Opferberatungsstelle.
- Jeder Kanton verfügt über mindestens eine Beratungsstelle. Insgesamt sind es 61 Beratungsstellen.
- Eine im Auftrag des Bundesamts für Justiz erarbeitete Studie kommt zum Ergebnis, dass das vom Gesetzgeber gewählte Modell, wonach die Polizei Opfer und Beratungsstelle zusammenbringen soll, nicht alle Bedürfnisse deckt.

¹ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG), SR 312.5.

- Allgemein ist festzustellen, dass die Koordination zwischen der Soforthilfe der Beratungsstellen nach der Straftat und andern Leistungen seitens der Opferhilfe, der Sozialversicherungen, der Privatversicherer und der Sozialhilfe unzureichend ist.

Entschädigungen und Genugtuungen

- Die Zahl der pro Jahr neu eingereichten Entschädigungs- und Genugtuungsgesuche ist nochmals angestiegen (1998: 1'231 neue Gesuche).
- Die Praxis hat zu einer Umkehrung des vom Gesetzgeber vorgesehenen Systems geführt: Die Genugtuungen verdrängen die Entschädigungen immer mehr und bilden die heute übliche staatliche Leistung. Die Zahl der Entschädigungen sinkt tendenziell, während die Zahl der Genugtuungen weiterhin wächst.
- Die Zahl der Ende einer Periode hängigen Gesuche ist gestiegen. Ein Grund hierfür liegt namentlich darin, dass zahlreiche Opfer sicherheitshalber ein Gesuch stellen, um ihre Rechte innerhalb der Verwirkungsfrist zu wahren.
- Von der vom Gesetz vorgesehenen Möglichkeit Vorschuss zu verlangen wird selten Gebrauch gemacht.
- In 66 Prozent der Fälle führte das Gesuch zur Ausrichtung einer Leistung (1998).

Finanzielle Auswirkungen

- Das vom Gesetzgeber gewählte Subventionsmodell zur Unterstützung der Kantone beim Aufbau der Opferhilfe hat die Erwartungen nicht erfüllt: Ende 1998 hatten sechs Kantone die vom Bund ausgerichtete Finanzhilfe noch nicht vollständig eingesetzt, während andere Kantone erhebliche Eigenmittel in die Opferhilfe investierten.
- Die kantonalen Gesamtaufwendungen für die Opferhilfe waren 1993 noch kleiner als die Aufbauhilfe des Bundes. Erst 1994 entsprachen sie der vom Bund ausgerichteten Aufbauhilfe; seither sind sie laufend gestiegen.
- Die Gesamtausgaben der Kantone für die Opferhilfe in den Jahren 1993 bis 1998 betragen 72,92 Millionen Franken. Die Aufbauhilfe des Bundes an die Kantone belief sich auf 26,87 Millionen Franken. Der Bund hat damit 36,85 Prozent und die Kantone haben 63,15 Prozent der Ausgaben für die Opferhilfe übernommen.
- Der Aufwand der Kantone für die Entschädigungen ist seit 1997 am Sinken (1998: 1 Million Franken), während der Aufwand für die Genugtuungen weiterhin stark wächst und von 3,4 Millionen Franken im Jahr 1997 auf 6,5 Millionen Franken im Jahr 1998 angestiegen ist.

1 Einleitung

1.1 Rechtliche Grundlagen

Nach Artikel 64^{ter} der alten Bundesverfassung, welcher von Volk und Ständen am 2. Dezember 1984 angenommen worden war, sorgen der Bund und die Kantone dafür, dass die Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben Hilfe erhalten. Dazu gehört eine angemessene Entschädigung, wenn die Opfer infolge der Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Die nachgeführte Bundesverfassung umschreibt in Artikel 124 den Opferbegriff in Anlehnung an den geltenden Gesetzestext und lautet im übrigen gleich wie die bisherige Verfassungsbestimmung.

Mit dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG, SR 312.5), in Kraft seit 1. Januar 1993, wird der verfassungsrechtliche Gesetzgebungsauftrag erfüllt. Die Hilfe basiert auf drei Pfeilern und umfasst Beratung, Schutz des Opfers und Wahrung seiner Rechte im Strafverfahren sowie Entschädigung und Genugtuung. Das Opferhilfegesetz stellt eine Mindestregelung dar, die durch weitere Regelungen und Massnahmen sowohl des Bundes (z.B. im Rahmen des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches) als auch der Kantone ergänzt werden soll. Die Verfassungsgrundlage und das Gesetz gehen von einem föderalistischen Vollzug der Opferhilfe aus und lassen den Kantonen einen grossen Gestaltungsspielraum².

Um den Aufbau der Opferhilfe durch die Kantone zu fördern, gewährte ihnen der Bund eine bis 1998 befristete Finanzhilfe. Die Kantone erstatteten dem Bundesrat alle zwei Jahre Bericht über deren Verwendung (Art. 18 Abs. 2 OHG i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 18. November 1992 über die Hilfe an Opfer von Straftaten, Opferhilfeverordnung, OHV, SR 312.51). Form und Inhalt der kantonalen Berichte wurden durch Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes geregelt. Das Bundesamt für Justiz stellte die Ergebnisse der kantonalen Berichte zusammen und evaluierte auf deren Grundlage bisher zwei Mal die Wirksamkeit der Opferhilfe (Art. 11 Abs. 4 OHV).

² BBI 1983 III 895 und 1990 II 970 f.

1.2 Erster und zweiter Bericht

Der erste Opferhilfebericht des Bundesamtes für Justiz zur Opferhilfe in den Jahren 1993/94 wurde am 3. April 1996 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und anschliessend veröffentlicht. Neben den Ergebnissen aus den kantonalen Rechenschaftsberichten und weiteren Erfahrungsberichten enthält er eine Zusammenfassung der vom Bundesamt für Justiz in Auftrag gegebenen Studie zum Vollzug des Opferhilfegesetzes aus der Sicht der Opfer.

Der zweite Bericht vom Januar 1998 basiert auf den kantonalen Rechenschaftsberichten über die Jahre 1995 und 1996. Die wichtigsten Ergebnisse werden mit jenen der ersten zwei Jahre verglichen. Ergänzend informiert er über die Ergebnisse einer externen Studie zum Vollzug und der Wirksamkeit des 3. Abschnitts des Opferhilfegesetzes (Schutz und Rechte des Opfers im Strafverfahren). Der Bericht ist am 25. Februar 1998 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen worden.

Beide Berichte sowie die beiden externen Studien können beim Bundesamt für Justiz bezogen werden³. Beide Berichte finden sich im Internet⁴.

1.3 Dritter Bericht (Schlussbericht)

Der vorliegende dritte Bericht ist der letzte derartige Opferhilfebericht. Die befristete Aufbauhilfe an die Kantone endete im Jahre 1998. Der dritte Bericht befasst sich mit der Verwendung der Aufbauhilfe und den Entwicklungen in den Jahren 1997 und 1998 und untersucht Vollzug und Wirksamkeit des Opferhilfegesetzes während der ganzen Aufbauphase. Ausserdem werden die Schwachpunkte des Gesetzes im Hin-

³ *Erster Bericht*: Hilfe an Opfer von Straftaten, Bericht des Bundesamtes für Justiz an den Bundesrat über den Vollzug und die Wirksamkeit der Opferhilfe in den Jahren 1993-1994, Bern, Februar 1996, deutsch oder französisch; *Zweiter Bericht*: Hilfe an Opfer von Straftaten, Bericht des Bundesamtes für Justiz an den Bundesrat über den Vollzug und die Wirksamkeit der Opferhilfe in den Jahren 1993-1996, Bern, Januar 1998, deutsch, französisch oder italienisch; *Erste Studie*: "Le point de vue des victimes sur l'application de la LAVI", Prof. Robert Roth, Yannn Boggio, Christophe Kellerhals, Joëlle Mathey, Marc Maugé, Centre d'Etude, de Technique et d'Evaluation Législatives (CETEL), Faculté de droit, Université de Genève, August 1995; *Zweite Studie*: "La protection de la victime dans la procédure pénale", Prof. Robert Roth, Christophe Kellerhals, David Leroy, Joëlle Mathey, Centre d'Etude, de Technique et d'Evaluation Législatives (CETEL), Faculté de droit, Université de Genève, Oktober 1997. *Bezugsadresse*: Bundesamt für Justiz, Abteilung Rechtsetzungsprojekte und –methodik, 3003 Bern, Tel. 031/322 47 44, Fax 031/322 84 01, e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch.

⁴ <http://www.ofj.admin.ch>.

blick auf eine Revision zusammengestellt. Auch der dritte Bericht wird durch externe Studien ergänzt: Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz wurde die Wirksamkeit der Soforthilfe untersucht und die Rechtsprechung analysiert. Die Ergebnisse dieser Studien werden im Bericht vorgestellt (Kap. 7.2 und Kap. 8.2). Die beiden Studien können beim Bundesamt für Justiz bezogen werden⁵.

1.4 Statistik ab dem Jahr 2000

Ab dem 1. Januar 2000 führt das Bundesamt für Statistik eine Opferhilfestatistik⁶. Sie ist zusammen mit der SVK-OHG erarbeitet worden.

⁵ Bundesamt für Justiz, Abteilung Rechtsetzungsprojekte und –methodik, 3003 Bern, Tel. 031/322 47 44, Fax 031/322 84 01, e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch.

⁶ Vgl. Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1), Änderung vom 7. Juni 1999, AS 1999 2124.

I. Teil Ergebnisse der Rechenschaftsberichte der Kantone 1993-1998 und weitere Erfahrungen

2 Die Beratung von Opfern und ihren Angehörigen

2.1 Einleitung

Nach Artikel 3 des Opferhilfegesetzes können sich Opfer, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden sind, an eine Beratungsstelle wenden. Sie sind frei, eine Stelle in ihrem Wohnsitzkanton oder in einem anderen Kanton aufzusuchen.

Aufgabe dieser Beratungsstellen ist es, dem Opfer medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe zu leisten oder zu vermitteln und es über die Opferhilfe zu informieren (Art. 3 Abs. 2 OHG). Die Beratungsstellen leisten ihre Hilfe sofort und wenn nötig während längerer Zeit (Art. 3 Abs. 3 OHG). Die Hilfe der Beratungsstellen kommt auch solchen Personen zu, die vor dem Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes Opfer einer Straftat geworden sind (Art. 12 Abs. 1 OHV).

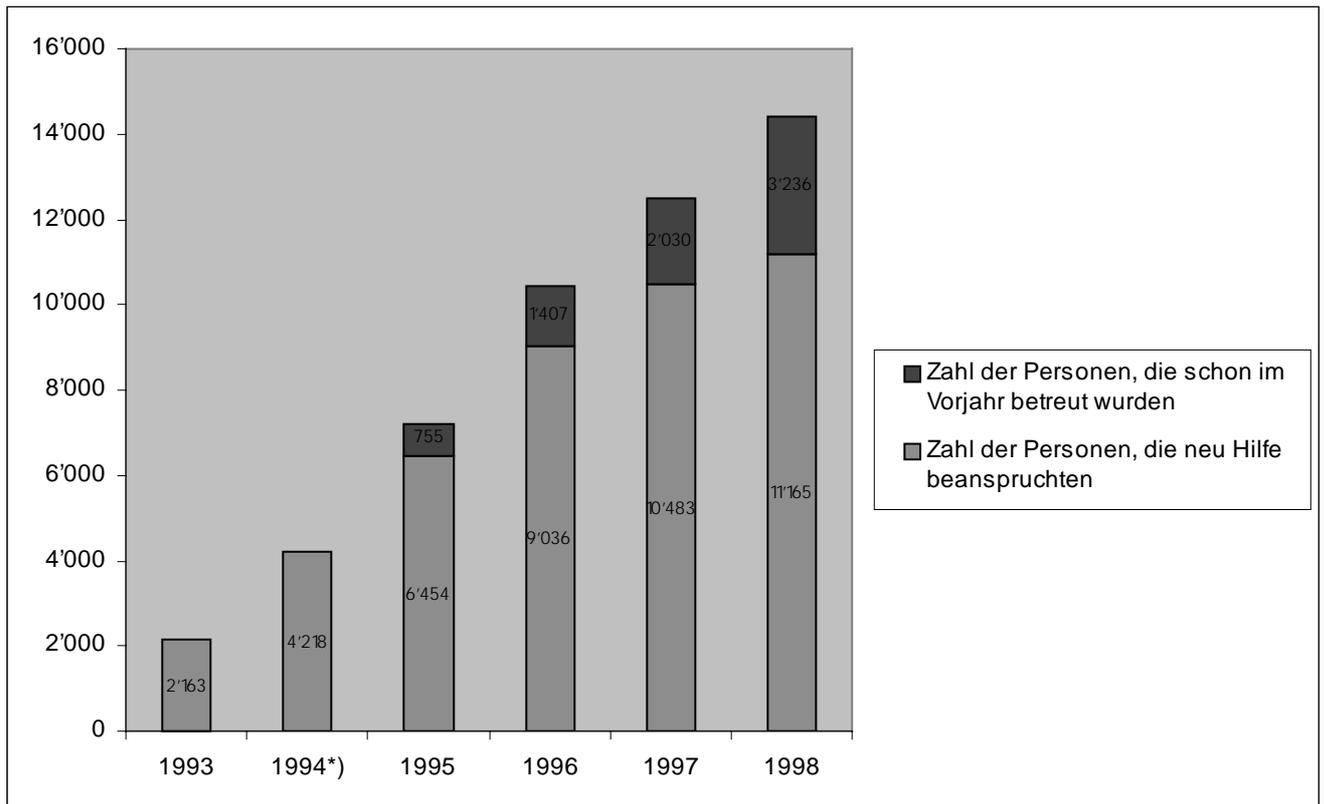
Die Beratung steht den Opfern und ihren Angehörigen (sog. indirekte Opfer) gleichermassen offen (Art. 2 Abs. 2 Bst. a OHG). Bei den im Folgenden dargestellten Erhebungen wurde nicht zwischen direkten und indirekten Opfern unterschieden. 52 Beratungsstellen haben die Fragebogen ausgefüllt. Es sind nicht immer alle Fragen beantwortet worden, sodass die Zahl der Opfer in den folgenden Abschnitten variiert. Im Anhang findet sich die von der Schweizerischen Verbindungsstellenkonferenz (SVK-OHG) erstellte aktuelle Adressliste der Beratungsstellen.

2.2 Anzahl der beratenen Personen

Die Zahl der Personen, die *zum ersten Mal* Rat bei einer Beratungsstelle suchen, ist von Jahr zu Jahr weiter angestiegen.

Sie betrug im Jahr 1997 10'483 und im Jahr 1998 11'165 Personen. Berücksichtigt man die noch nicht abgeschlossenen Beratungen zu Beginn jedes Jahres, so waren im Jahr 1997 12'513 und im Jahr 1998 14'401 Personen zu betreuen⁷.

Darstellung 2A Anzahl der Personen, die 1993-1998 um Hilfe durch eine Beratungsstelle ersuchten



*) Die Zahl der Personen, die schon im Vorjahr betreut wurden, konnte für 1994 nicht ermittelt werden, weil die Frage fakultativ war und nicht von allen Beratungsstellen beantwortet worden ist.

Es sind grosse kantonale Unterschiede sowie Schwankungen von einem Jahr zum anderen festzustellen. Die Kantone Zürich, Bern und Genf weisen am meisten neue Beratungen in der Berichtsperiode 1997/98 auf (ZH: 1997 3'337, 1998 3'323; BE: 1997 2'432, 1998 2'367; GE: 1997 801, 1998 922); die geringste Anzahl neuer Beratungen verzeichnen für die zwei Jahre die Kantone Nidwalden, Obwalden und Uri (NW: 1997 2, 1998 7; OW: 1997 8, 1998 4; UR: 1997 11, 1998 13). Relativ stabil blieb die Zahl der Personen, welche zum ersten Mal die Hilfe einer Beratungsstelle in Anspruch genommen haben, in den Kantonen Zürich, Uri, Schaffhausen, Graubün-

⁷ Es ist nicht auszuschliessen, dass diese Zahl in Wirklichkeit höher ist, da in verschiedenen Kantonen wie insbesondere in Freiburg nur Telefongespräche vom mehr als 45 Minuten zur Eröffnung eines Dossiers führen.

den, Thurgau und Tessin. In den Kantonen Luzern, Schwyz, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft/Basel-Stadt, St. Gallen/Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Aargau, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura stieg sie im Jahr 1998 an. In den Kantonen Bern, Obwalden und Zug nahm sie dagegen von einem Jahr zum andern ab. Auf die Kantone Zürich, Genf und Bern zusammen entfallen etwa 60 Prozent aller neuen Beratungen von 1998.

Setzt man die Zahl der neuen Beratungen in Bezug zur Wohnbevölkerung⁸, so stehen 1998 die Kantone Zürich und Schaffhausen (28,1, bzw. 28 Anfragen pro 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner) an der Spitze, gefolgt von den Kantonen Bern (25,2), Genf (23,2), Luzern (19) und den beiden Basel (18,5). Die andern Kantone liegen unter dem gesamtschweizerischen Mittel von 15,7 Beratungen (NE: 15,4; VS: 10,7; FR: 10; AR/AI/SG: 10; ZG: 9,1; GL: 8,8; VD: 8,4; SO: 7,2; GR: 6,6; JU: 5,5; TI: 5,3; AG: 4,7; SZ: 4,5; TG: 4,4; UR: 3,6; NW: 1,9; OW: 1,3). Nur zwei Kantone, Obwalden und Nidwalden, hatten weniger als drei Beratungen pro 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner zu bearbeiten. Wie schon 1996 ist festzustellen, dass Kantone, die ungefähr gleich viele Einwohnerinnen und Einwohner haben, eine sehr unterschiedliche Anzahl Beratungen aufweisen können. Dies gilt für die Kantone Genf (396'659 : 23,2) und Luzern (342'916 : 19), verglichen mit dem Kanton Tessin (305'588 : 5,3) oder für die Kantone Jura (68'964 : 5,5) und Zug (95'098 : 9,1), verglichen mit dem Kanton Schaffhausen (73'741 : 28).

2.3 Art der Beratung

Meistens erfolgte die Beratung persönlich. Eine Ausnahme besteht in den Kantonen Obwalden und Nidwalden, wo die Beratungsstellen hauptsächlich in schriftlichem Kontakt mit den Opfern standen. Telefonische Beratung war relativ häufig, wobei grössere Schwankungen zwischen den Beratungsstellen bestehen. So leisten gewisse Beratungsstellen wie beispielsweise die „Dargebotene Hand“ ihre Hilfe vor allem oder gar ausschliesslich telefonisch⁹.

Der Anteil der Personen, die sich nur ein einziges Mal bei der Beratungsstelle meldeten, variiert von einem Ort zum andern, auch innerhalb des gleichen Kantons: Bei 75 Prozent der Personen, die sich 1997/98 im Kanton Zürich an die Beratungsstelle

⁸ Mittlere Wohnbevölkerung am 31. Dezember 1997. Quelle: BFS.

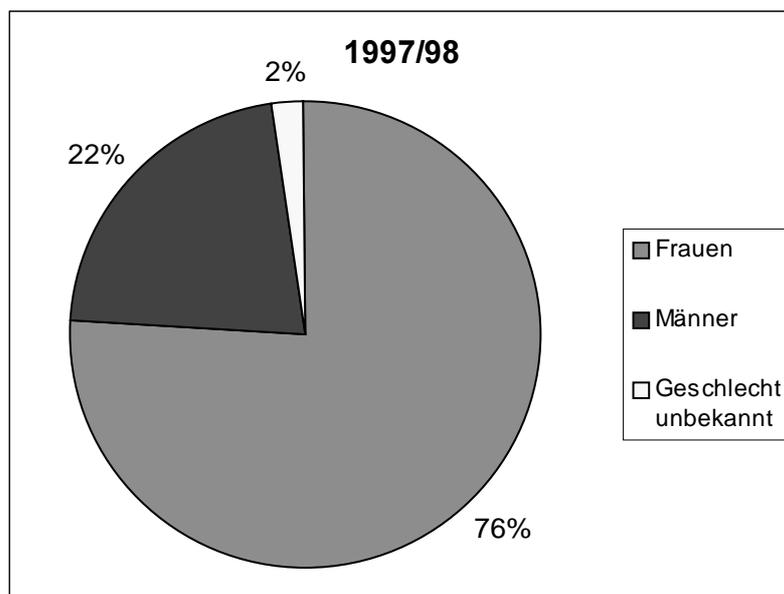
⁹ Im Kanton Zürich führt die "Dargebotene Hand" eine Opferberatungsstelle, die nicht nur telefonisch Hilfe leistet, sondern hauptsächlich persönliche Beratungen durchführt.

„Verein Schlupfhuus“ wandten, blieb es bei einem einmaligen Kontakt, während bei der Beratungsstelle für Kinder des gleichen Kantons („Fachstelle für Kinderschutz“) der Anteil der Personen mit einmaligem Kontakt in der gleichen Periode nur fünf Prozent ausmachte.

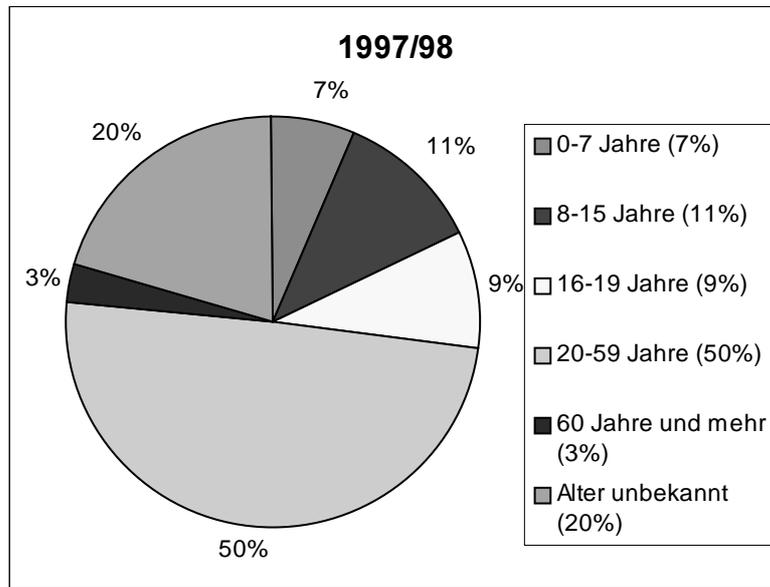
2.4 Alter und Geschlecht der beratenen Personen

Das Verhältnis zwischen Rat suchenden Männern und Frauen blieb über die Jahre relativ stabil: Etwa 75 Prozent der Personen, welche sich an eine Beratungsstelle wandten, sind Frauen (1995: 78 %; 1996: 76 %; 1997: 76 %; 1998: 75,5 %) und etwa 20 Prozent Männer (1995: 18 %; 1996: 21,5 %; 1997: 21,5 %; 1998: 22,5 %). In zwei bis vier Prozent der Fälle wurde das Geschlecht nicht erhoben.

Darstellung 2B Prozentualer Anteil von Frauen und Männern 1997/98



Darstellung 2C Prozentuale Anteile nach Alterskategorien 1997/98



Selten beraten liessen sich 1997/98 wie schon 1995/96 Personen der Alterskategorie von 60 und mehr Jahren (ca. 3 %). Wie bis anhin sind gut ein Fünftel der Beratenen Kinder und Jugendliche. Der Anteil der jungen Erwachsenen (16-19 Jahre) betrug etwas weniger als 10 Prozent, nämlich 9 Prozent (1995/96: 11 %).

Darstellung 2D Anzahl der beratenen Personen nach Alter und Geschlecht 1997/98

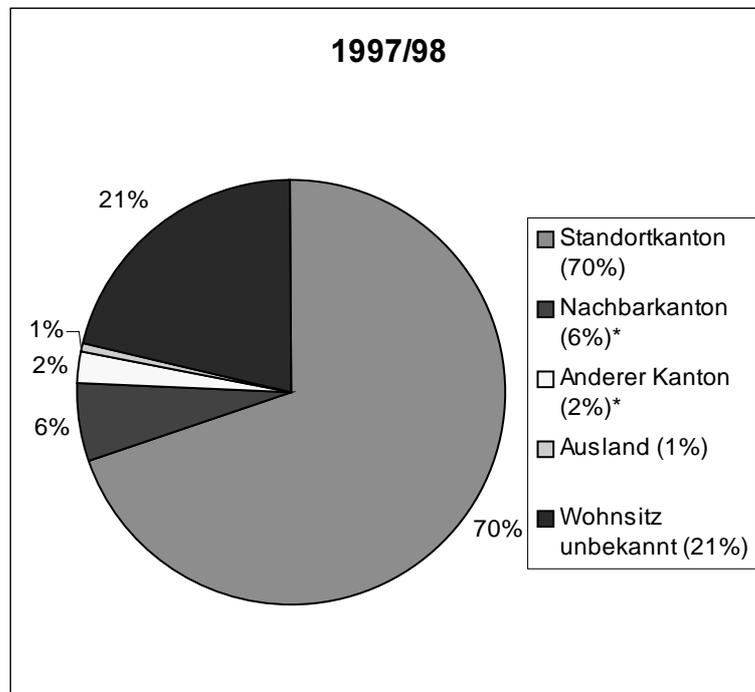
	1997				1998				Total
	Frauen	Männer	Ge- schlecht unbe- kannt	Total	Frauen	Männer	Ge- schlecht unbe- kannt	Total	
0-7 Jahre	494	244	7	745	463	267	7	737	1'482
8-15 Jahre	920	366	13	1'299	830	342	12	1'184	2'483
16-19 Jahre	803	174	16	993	793	170	15	978	1'971
20-59 Jahre	3'987	1'000	50	5'037	4'544	1'096	61	5'701	10'738
60 und mehr Jahre	224	88	1	313	259	111	2	372	685
Alter unbe- kannt	1'711	404	180	2'295	1'513	529	119	2'161	4'456
Total	8'139	2'276	267	10'682	8'402	2'515	216	11'133	21'815

Deutlich mehr Frauen als Männer finden sich in der Altersgruppe der 16-19-Jährigen.

2.5 Wohnsitz der beratenen Personen

Für die Berichtsperiode 1997/98 sind zum ersten Mal Angaben über den Wohnsitz der neu beratenen Personen verfügbar. Allerdings wurde in etwa 20 Prozent der Fälle der Wohnsitz nicht erhoben oder blieb unbekannt.

Darstellung 2E Prozentuale Anteile der beratenen Personen nach Wohnsitz 1997/98



* Der Kanton Aargau hat nicht unterschieden zwischen Opfern aus Nachbarkantonen und Opfern aus andern Kantonen. Sie sind alle der Rubrik "Nachbarkanton" zugerechnet worden.

In den Kantonen Uri, Obwalden, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt/Basel-Landschaft, St. Gallen/Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura betrug 1998 der Anteil der beratenen Personen mit Wohnsitz im Kanton fast 90 Prozent oder mehr. In acht weiteren Kantonen betrug der Anteil der Personen mit Wohnsitz im Kanton zwischen 67 und 85 Prozent (BE: 79 %, NW: 71 %, ZG: 84 %, SH: 67 %, GR: 85 %, TG: 83 %, AG 86 %).

Besonders gross war der Anteil an Personen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons im Kanton Schaffhausen, wo er bei gut einem Drittel lag. Meistens handelte es sich dabei um Personen mit Wohnsitz in einem Nachbarkanton.

In den Kantonen Zürich, Luzern und Schwyz wurde der Wohnsitz meistens nicht erhoben. Aussagen zu den prozentualen Anteilen in diesen Kantonen sind deshalb nicht möglich.

2.6 Art der Straftaten

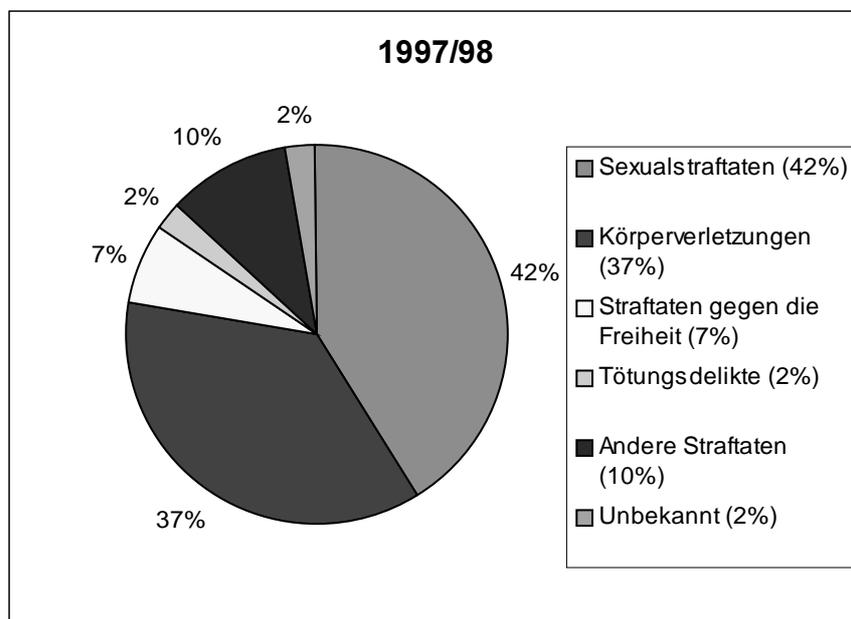
Die Beratungsstellen haben 1997 bei 10'652 Personen und 1998 bei 11'268 Personen nach der Art der Straftat gefragt. Die Beratungsstellen haben allerdings nicht immer nur die Hauptstraftat erhoben; Mehrfachzählungen sind deshalb nicht auszuschliessen.

Darstellung 2F Anzahl der beratenen Personen nach Straftaten 1993-1998

Zahl der beratenen Personen										Straftaten		
1993		1994		1995		1996		1997			1998	
64	3.4%	110	2.6%	158	2.6%	239	3.0%	228	2.1%	313	2.8%	Tötungsdelikte
731	39.1%	1'604	37.7%	1'921	32.3%	2'582	32.8%	3'863	36.3%	4'111	36.5%	Körperverletzungen
994	53.1%	1'629	38.2%	2'807	47.2%	3'493	44.4%	4'434	41.6%	4'560	40.6%	Sexualstraftaten
83	4.4%	664	15.6%	353	6.0%	431	5.5%	709	6.7%	861	7.6%	Straftaten gegen die Freiheit
0		251	5.9%	117	2.0%	161	2.1%	247	2.3%	294	2.6%	Andere Straftaten*):
				22	0.4%	41	0.5%	3	0%	3	0%	- Straftaten gegen das Vermögen
				359	6.0%	562	7.2%	849	8.0%	905	8.0%	- Verbreitung menschlicher Krankheiten
				207	3.5%	354	4.5%	319	3.0%	221	2.0%	- Verschiedene Straftaten
												- unbekannt
1'872	100%	4'258	100%	5'944	100%	7'863	100%	10'652	100%	11'268	100%	Total

*) Die Rubrik "andere Straftaten" war in der Berichtsperiode 1993/94 nicht unterteilt. Delikte gegen das Vermögen sind nur insofern OHG-relevant, als sie zur Beeinträchtigung der persönlichen, sexuellen oder psychischen Integrität führen.

Darstellung 2G Prozentuale Anteile der beratenen Personen nach Straftaten 1997/98



Wie schon in der Berichtsperiode 1995/96 waren etwas mehr als 40 Prozent der Personen, die sich 1997/98 an eine Beratungsstelle gewandt haben, Opfer eines Sexualdelikts. Am zweithäufigsten waren Beratungen von Opfern von Körperverletzungen. Mehr als drei Viertel aller beratenen Personen, die sich zwischen 1993 und 1998 an eine Beratungsstelle wandten, waren Opfer eines Sexualdelikts oder einer Körperverletzung geworden.

Bezüglich der Opfer des Strassenverkehrs zeigt sich folgendes Bild:

1998 wurden 4'424 Personen im Zusammenhang mit einer Körperverletzung oder einem Tötungsdelikt beraten; davon waren 559 Personen im Strassenverkehr direktes oder indirektes Opfer geworden (1997: 637 von 4'091 Personen). Von 1995 bis 1998 waren etwa ein Fünftel der im Zusammenhang mit einer Körperverletzung oder einem Tötungsdelikt beratenen Personen Strassenverkehrsoffer oder Hinterbliebene. Bezogen auf die Zahl der Körperverletzungs- oder Tötungsdelikte war 1998 der Anteil der Strassenverkehrsoffer besonders hoch in den Kantonen Schwyz (48,8 %), Luzern (32,9 %), St. Gallen/Appenzell Inner- und Ausserrhoden (29 %) und Basel-Stadt/Basel-Landschaft (26,4 %). Wenige Strassenverkehrsoffer verzeichneten die Kantone Schaffhausen (2 %), Tessin (5,6 %), Neuenburg (7,9 %) und Jura (0 %). In den Kantonen Uri, Obwalden und Nidwalden war die Zahl der Opfer eines Tötungs-

oder Körperverletzungsdelikts so niedrig, dass keine Prozentangaben möglich sind (UR: 1 von 4; OW: 1 von 1; NW: 3 von 5).

Von den in der Berichtsperiode 1997/98 im Zusammenhang mit einer Körperverletzung beratenen Personen waren 35 Prozent von einem im Strassenverkehr begangenen Delikt betroffen. Bei den im Zusammenhang mit einem Tötungsdelikt beratenen Personen waren 16 Prozent Angehörige von im Strassenverkehr Getöteten. Setzt man die Zahl der Strassenverkehrsoffer (Körperverletzungsdelikte und Tötungsdelikte) in Bezug zur Gesamtsumme der beratenen Personen, ist der Anteil relativ gering: 1998 waren nur 7,2 Prozent aller Beratenen von einem im Strassenverkehr begangenen Delikt betroffen (1997: 6 %; 1996: 8,3 %; 1995: 6,6 %).

2.7 Die Beziehungen zur Polizei

1998 war in 3'359 Beratungsfällen eine Voruntersuchung oder ein Strafverfahren eröffnet worden (1997: 3'032; 1996: 2'365; 1995: 1'641). Über die beiden Jahre 1997 und 1998 verteilt ergibt sich damit, dass 29 % der Personen, die sich an eine Beratungsstelle wandten, in eine Voruntersuchung oder in ein Strafverfahren involviert waren. Für die Berichtsperiode 1995/96 betrug der Anteil 25 %.

Die Polizei hat die Aufgabe, die Opfer bei der ersten Einvernahme über die Beratungsstellen zu informieren (Art. 6 Abs. 1 OHG) und Name und Adresse des Opfers einer Beratungsstelle zu übermitteln, wobei das Opfer vorgängig darauf hinzuweisen ist, dass es die Übermittlung ablehnen kann (Art. 6 Abs. 2 OHG).

48 der 52 Beratungsstellen, die Fragebogen ausgefüllt haben, haben Angaben darüber gemacht, wie häufig die polizeiliche Opfermeldung zu einer Beratung des Opfers führte. Die Hälfte der Stellen (24) geben an, dass auf Grund der polizeilichen Namensmeldung häufig (d.h. in 51-90 % der Fälle) ein Beratungsverhältnis entstehe. Nach der Einschätzung von sieben weiteren Beratungsstellen führte die Meldung sogar immer (in über 90 % der Fälle) zu einer Beratung. Andererseits sind 16 Zentren der Auffassung, dass die Weiterleitung des Namens via Polizei selten (in 10-50 % der Fälle) zur Beratung führe. Zwei weitere Stellen gaben an, die Meldung führe fast nie (in weniger als zehn Prozent der Fälle) zu einer Beratung.

Da die Angaben innerhalb des gleichen Kantons von Beratungsstelle zu Beratungsstelle variieren können, ist einen Vergleich zwischen den Kantonen schwierig.

2.8 Häufigkeit und Ausmass der Inanspruchnahme der Hilfeleistung durch die Beratungsstellen

52 Beratungsstellen haben die Fragen bezüglich der Häufigkeit der verschiedenen Hilfeleistungen beantwortet. Die meisten Beratungsstellen (44) geben an, die Ratsuchenden fast immer allgemein über die Opferhilfe informiert zu haben. Einige Beratungsstellen (7) informieren oft in allgemeiner Art, eine einzige nur selten.

Die meisten Beratungsstellen leisteten häufig oder fast immer juristische Hilfe (Rechtsberatung) (41) und gewährten häufig oder fast immer soziale und psychologische Betreuung (47). Eine juristische Vertretung oder psychotherapeutische Behandlung wird dagegen nur von der Hälfte der Beratungsstellen (26) häufig oder fast immer gewährt. Noch geringere Bedeutung hat die ärztliche bzw. medizinische Hilfe: Die Mehrheit der Beratungsstellen (30) gibt an, selten oder kaum eine solche Hilfe erbracht zu haben.

Was die materielle Hilfe betrifft, gibt die Mehrheit der Beratungsstellen (31) an, selten oder kaum eine finanzielle Soforthilfe geleistet zu haben. Längerfristige finanzielle Hilfe wird von 40 Beratungsstellen selten oder kaum geleistet.

Sechs Beratungsstellen geben an, häufig oder fast immer andere als die oben erwähnten Leistungen erbracht zu haben (z.B. Schutzmassnahmen, Unterkunft, Vermittlung/Fremdplatzierung, "Debriefing", telefonische Erstberatung, weitere Betreuung ausserhalb des OHG).

Die Beratungsstellen informieren in der Regel selbst allgemein über die Opferhilfe. Auch die juristische Hilfe, die soziale und die psychologische Betreuung wird von der Mehrheit der Beratungsstellen häufig oder fast immer selber erbracht. Die juristische Vertretung, die Psychotherapie, die ärztliche bzw. medizinische Hilfe und die finanzielle Hilfe werden in der Regel durch Dritte gewährt.

2.9 Organisation der Beratungsstellen

Folgende Änderungen waren in der Berichtsperiode 1997/98 zu verzeichnen:

Seit dem 1. Juli 1997 besteht in Basel eine neue Beratungsstelle für Kinder und Jugendliche, welche vom Verein Triangel im Auftrag der Regierungen beider Basel geführt wird.

Der Kanton Graubünden hat 1997 sein Beratungsstellennetz von neun auf zwei Beratungsstellen konzentriert. Diese sind weiterhin administrativ den regionalen Sozialdiensten angegliedert, arbeiten aber fachlich unabhängig.

Seit dem 1. Februar 1998 werden im Kanton Neuenburg die Aufgaben der Beratungsstellen nicht mehr vom „Service des mineurs et des tutelles“, sondern von einer unabhängigen Beratungsstelle wahrgenommen. Es wurde je ein Büro in Neuenburg und in La Chaux-de-Fonds eingerichtet.

Die Beratungsstellen *verteilen sich* wie folgt auf die Kantone¹⁰:

Eine Beratungsstelle besteht in 13 Kantonen (UR, OW, NW, GL, SO, AR, AI, SG, AG, TG, VD, NE, GE); zwei Beratungsstellen gibt es in zwei Kantonen (GR, SZ). Über drei Beratungsstellen verfügen acht Kantone (LU, ZG, FR, BS, BL, SH, VS, JU). Der Kanton Tessin hat vier, der Kanton Bern sechs und der Kanton Zürich zehn Beratungsstellen eingerichtet.

Einige Beratungsstellen sind auf *bestimmte Opfer* spezialisiert. Ihre Zahl stieg von 21 (Ende 1996) auf 26, verteilt auf acht Kantone (ZH, BE, LU, ZG, FR, BS, BL, SH). Es gibt besondere Stellen für Frauen und Mädchen, für Männer und Knaben, für Jugendliche und Kinder, für Opfer von Sexualdelikten und für Verkehrsoffer.

Anfangs des Jahres 2000 gab es zwölf Beratungsstellen für Frauen und Mädchen sowie mitbetroffene Kinder (in den Kantonen ZH, BE, LU, BS, BL, SH, FR; davon 4 für Opfer von sexueller Gewalt [in den Kantonen ZH und BE]). Eine Beratungsstelle richtet sich an Frauen oder Kinder als Opfer sexueller Gewalt (ZG). Für Jugendliche und Kinder gab es neun Stellen (in den Kantonen ZH, LU, ZG, FR, BS, BL, SH), hiervon zwei (ZH, LU) für Opfer sexueller Ausbeutung. Eine Beratungsstelle steht Männern offen (SH) und eine andere ist für Männer, männliche Jugendliche und Knaben als Opfer von Sexualdelikten bestimmt (ZH).

Eine Stelle richtet sich an Männer und Verkehrsoffer (FR), eine weitere ausschliesslich an Verkehrsoffer (ZH).

¹⁰ Die von mehreren Kantonen (BS, BL bzw. AR, AI, SG) gemeinsam geführten Beratungsstellen gelten als je eine Beratungsstelle; hingegen werden sie bei jedem der betreffenden Kantone aufgeführt.

Eine Beratungsstelle für Frauen oder Mädchen als Opfer sexueller Gewalt (BE), sowie eine Beratungsstelle für Minderjährige (ZH) erwähnen in ihrem Bericht ausdrücklich, dass sie sich auch an die Bezugspersonen oder an das Fachpersonal richten.

Weitere *organisatorische Änderungen* im Bereich der Beratung:

Im Kanton Zug wurde auf den 1. Januar 1998 mit der „Dargebotenen Hand“ die „Vereinbarung betreffend Pikettdienst und Erstberatung zum Vollzug der Opferhilfe im Kanton Zug“ abgeschlossen. Damit kann, nebst der bereits für Soforteinsätze zuständigen Kantonspolizei und dem Kantonsspital, ein zusätzlicher Pikettdienst ausserhalb der Bürozeiten, insbesondere während der Wochenende, angeboten werden.

Der Kanton Graubünden führte 1998 einen 24-Stunden-Pikettdienst über die Opferhilfetelefonnummer ein, nach welchem jedoch nur eine geringe Nachfrage zu bestehen scheint. Eine Evaluation ist für Ende 1999 geplant.

Im Kanton Wallis wurde eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der "Commission cantonale LAVI" und der "Association valaisanne de médiation générale et familiale" (1997) sowie dem "Service cantonal d'aide à la jeunesse" (1998) abgeschlossen.

Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt entschieden, den ursprünglich befristeten Vertrag über die gegenseitige Zusammenarbeit auf unbefristete Zeit zu verlängern, da sich die Zusammenarbeit der beiden Kantone sehr bewährt hat.

Der Kanton Schaffhausen führt die interdisziplinäre Fachgruppe Kinderschutz nach der zweijährigen Pilotphase nun unbefristet weiter.

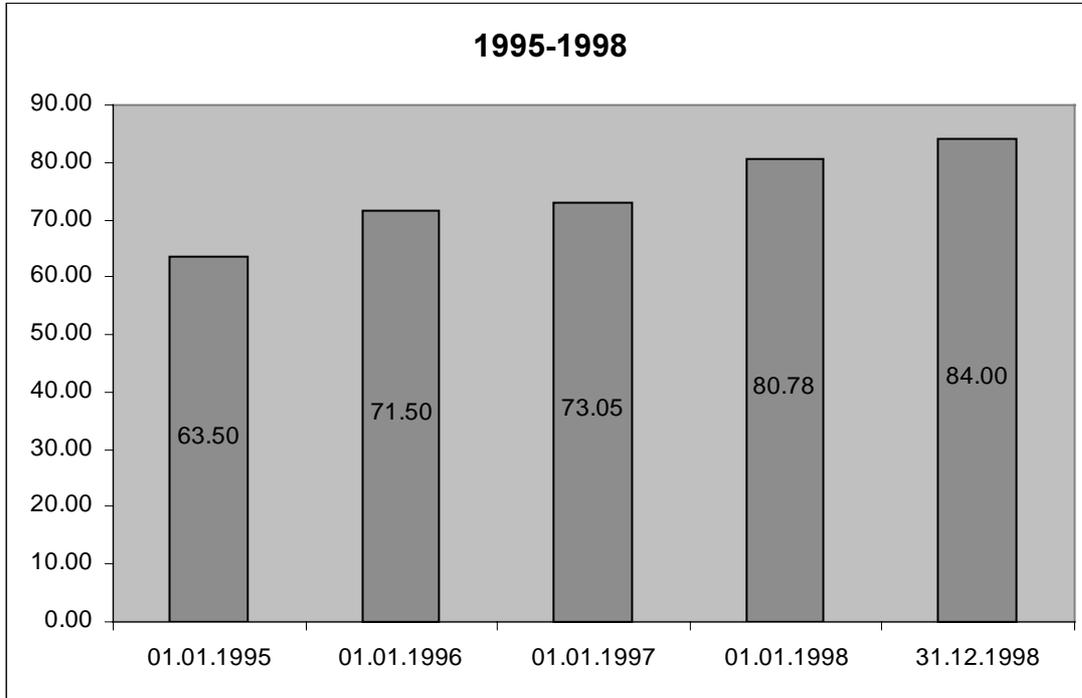
2.10 Personal der Beratungsstellen

In einigen Kantonen wurde das Personal der Beratungsstellen aufgestockt (BL, AR, AI, SG, GR) oder wurden bisherige „Aushilfen“ ins ordentliche Budget überführt (BE).

Gemäss den Angaben der Kantone (ohne SH) standen Ende 1998 für die Opferberatung in sechs Kantonen (UR, SZ, OW, NW, GL, SO) weniger als eine 100-Prozent-

Stelle zur Verfügung. Am meisten Stellen weisen weiterhin Zürich und Bern (21,3 bzw. 15,95 Stellen) auf.

Darstellung 2H Entwicklung der Stellenzahl (in 100-Prozent-Stellen)



3 Schutz und Rechte des Opfers im Strafverfahren

1997 untersuchte das Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf im Auftrag des Bundesamts für Justiz den Vollzug und die Wirksamkeit der Bestimmungen des Opferhilfegesetzes zum Strafverfahren¹¹. Auf Grund der Studie ergab sich Klärungsbedarf in der Frage, ob die Öffentlichkeit in ausreichendem Masse von der Gerichtsverhandlung ausgeschlossen werde. Nach Artikel 5 Absatz 3 OHG schliesst das Gericht die Öffentlichkeit von den Verhandlungen aus, wenn überwiegende Interessen des Opfers es erfordern; bei Straftaten gegen die sexuelle Integrität wird die Öffentlichkeit auf Antrag des Opfers ausgeschlossen. Da die Studie die Situation in nur vier Kantonen erfasste, führte das Bundesamt für Justiz 1998 eine Umfrage bei allen Kantonen zur Anwendung von Artikel 5 Absatz 3 OHG durch. Zentrales Thema war dabei die Stellung der Presse. Die Umfrage führte zu folgenden Ergebnissen:

1. Kein Kanton lässt die Presse *immer* zur Verhandlung zu.
2. Kein Kanton weist damit die im zweiten Opferhilfebericht geschilderte bundesrechtswidrige Praxis auf. Insbesondere hat sich die Aussage als falsch erwiesen, in den beiden Kantonen Tessin und Neuenburg werde die Presse generell zu - im Übrigen nicht öffentlichen - Gerichtsverhandlungen zugelassen.
3. Die Tragweite von Artikel 5 Absatz 3 OHG ist unklar: Die kantonalen Gerichte wenden Artikel 5 Absatz 3 OHG unterschiedlich an, obwohl es sich dabei nach Auffassung des Gesetzgebers um eine direkt anwendbare prozessuale Mindestgarantie handelt. Unklar ist insbesondere, ob es mit Artikel 5 Absatz 3 OHG vereinbar ist, in einzelnen Fällen die Presse unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen und die übrige Öffentlichkeit von der Gerichtsverhandlung auszuschliessen.

Die Zusammenstellung der Ergebnisse mit dem Titel "Die kantonale Praxis zu Artikel 5 Absatz 3 OHG" kann auf Deutsch oder Französisch beim Bundesamt für Justiz bezogen werden¹².

¹¹ Vgl. vorn, Kap. 1.1. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in Kapitel 13 des zweiten Opferhilfeberichts.

¹² Bundesamt für Justiz, Abteilung Rechtsetzungsprojekte und –methodik, 3003 Bern, Tel. 031/322 47 44, Fax 031/322 84 01, e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch.

4 Entschädigung und Genugtuung

4.1 Einleitung

Nach dem 4. Abschnitt des Opferhilfegesetzes (Entschädigung und Genugtuung) kann das Opfer eine Entschädigung für erlittenen Schaden geltend machen und, wenn es schwer betroffen ist und besondere Umstände es rechtfertigen, eine Genugtuung verlangen. Die Entschädigung richtet sich nach dem Schaden und dem Einkommen des Opfers, während die Genugtuung unabhängig vom Einkommen ist. Die Kantone haben ein einfaches, rasches und kostenloses Verfahren vorzusehen. Auf Grund einer summarischen Prüfung des Gesuchs kann dem Opfer ein Vorschuss gewährt werden.

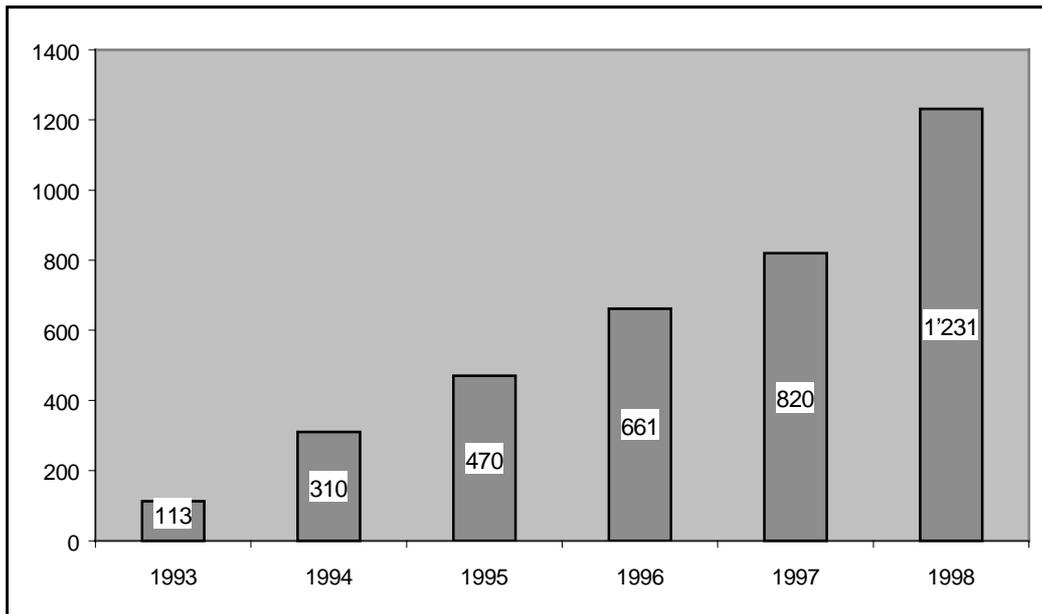
Fast alle Kantone haben die Behandlung der Gesuche einer Verwaltungsstelle aus dem Sozial- oder Justizdepartement übertragen. Genf hat eine verwaltungsunabhängige Kommission eingerichtet. In drei Kantonen (TG, VS, JU) wird die Aufgabe von Gerichten wahrgenommen. Das Bundesamt für Justiz hat eine Adressliste erstellt¹³.

4.2 Entwicklung der Zahl der neu eingereichten Gesuche

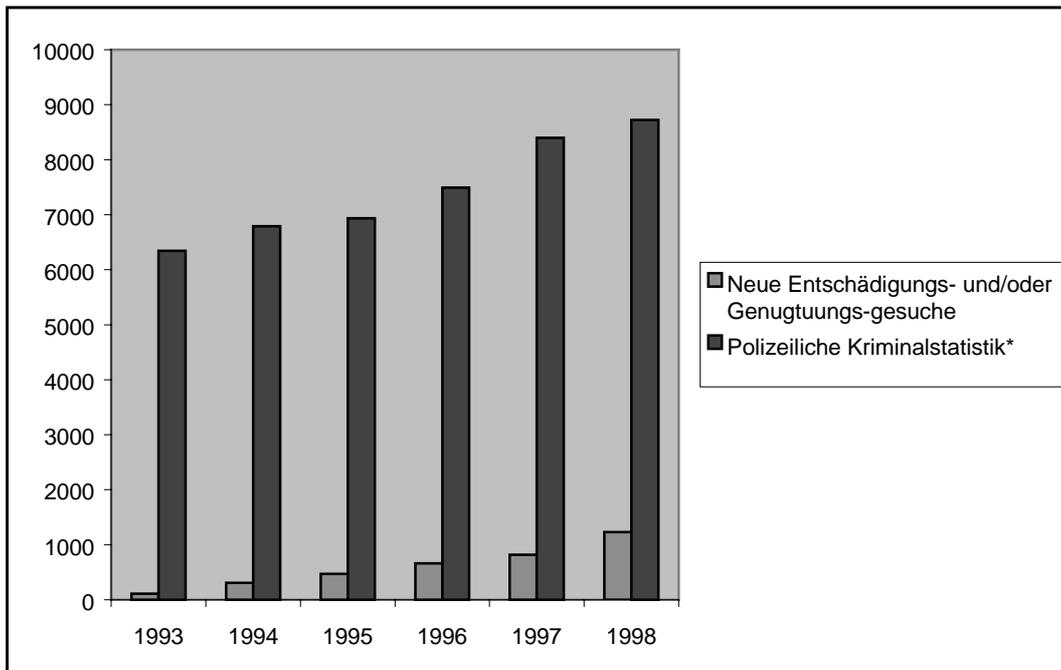
Die Zahl der neu eingereichten Gesuche nahm von Jahr zu Jahr weiterhin stark zu. Sie stieg von 113 neuen Gesuchen im Jahr 1993 auf 310, im Jahr 1994, 470 im Jahr 1995, 661 im Jahr 1996, 820 im Jahr 1997 und 1'231 im Jahr 1998. Im Jahr 1998 wurden folglich zehn mal mehr neue Gesuche als im Jahr 1993 eingereicht. Seit 1994 verdoppelte sich die Zahl der neuen Gesuche praktisch alle zwei Jahre.

¹³ Adressen der kantonalen Entschädigungsstellen. Bezugsadresse: Bundesamt für Justiz, Sekretariat der Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik, 3003 Bern. Tel. 031/322 47 44, Fax 031/322 84 01, e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch.

Darstellung 4A Zahl der neu eingereichten Entschädigungs- und/oder Genugtuungsgesuche von 1993-1998



Darstellung 4B Entwicklung der neu eingereichten Gesuche und der Polizeilichen Kriminalstatistik von 1993-1998



*Zahl der Anzeigen auf Grund strafbarer Handlungen gegen Leib und Leben, sowie gegen die sexuelle Integrität

Obwohl die Polizeiliche Kriminalstatistik¹⁴ auf mindestens 10'632 Opfer¹⁵ im Sinne des Opferhilfegesetzes im Jahr 1998 deutet, belief sich die Zahl neuer Entschädigungs- bzw. Genugtuungsgesuche in derselben Zeit gesamthaft nur auf 1'231. Von den Personen, die der Polizei 1998 als mögliches Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes gemeldet worden sind, haben also höchstens zehn Prozent im gleichen Jahr ein Gesuch eingereicht.

Etwas mehr als ein Drittel der in der Berichtsperiode 1997/98 neu eingereichten Gesuche stammen aus dem Kanton Zürich. Die drei Kantone Zürich (663), Bern (267) und Genf (212) hatten in den beiden Jahren 1997 und 1998, wie schon in der vorherigen Berichtsperiode, die meisten neuen Gesuche. Allein 56 Prozent der Gesuche, die während der Berichtsperiode 1997/98 eingereicht worden sind, stammen aus diesen Kantonen (Berichtsperiode 1995/96: 58 %). In acht Kantonen (UR, OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI) gab es während der Berichtsperiode 1997/98 weniger als zehn neue Gesuche pro Jahr. In zwei Kantonen (OW, AI) wurde während der Berichtsperiode 1995/96 überhaupt kein neues Gesuch eingereicht. Im Kanton OW wurde von 1995 - 1998 kein einziges Gesuch eingereicht.

Setzt man die Zahl der neu eingereichten Gesuche in Bezug zur ständigen Wohnbevölkerung¹⁶, erhält man über die beiden Jahre 1997 und 1998 ein Mittel von 1,4 Entschädigungs- oder Genugtuungsgesuchen auf 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Man kann indessen ähnliche kantonale Unterschiede wie in der Berichtsperiode 1995/96 feststellen. Eine höhere oder dem schweizerischen Mittel entsprechende Zahl neuer Gesuche auf 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner haben fünf Kantone (ZH: 2,8; GE: 2,7; BS: 2,5; BE: 1,4; SG: 1,4). In sieben Kantonen ist die Zahl neuer Gesuche auf 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner kleiner als das schweizerische Mittel, aber mindestens 1 (LU: 1,3; FR: 1,3; BL: 1,2; GR: 1,2; UR: 1; SZ: 1; VD: 1). Die übrigen Kantone zählten weniger als ein Gesuch auf 10'000 Einwohnerinnen und

14 Die Polizeiliche Kriminalstatistik enthält sämtliche, während eines Jahres erstatteten Anzeigen in ausgewählten Deliktsbereichen nach schweizerischem Strafgesetzbuch. Sie wird vom Bundesamt für Polizeiwesen herausgegeben. Sie enthält unter folgenden Rubriken Angaben zur Zahl der Opfer: Vorsätzliche Tötungsdelikte, Körperverletzung, Veruntreuung, Diebstahl, Raub, Betrug, Erpressung, Drohung (auch Bombendrohung), Nötigung, Freiheitsberaubung und Entführung, Geiselnahme, Vergewaltigung, andere strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität, Brandstiftung, Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte, Geldwäscherei, Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften.

15 Opfer von vorsätzlichen Tötungsdelikten, Körperverletzungen, Erpressung, Nötigungen, Freiheitsberaubungen, Entführungen, Geiselnahmen, Vergewaltigung und anderer strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität. Die indirekten Opfer, die Opfer von Delikten, die nicht angezeigt werden, sowie die Opfer einer Fahrlässigen Tötung (Daten von der Polizeistatistik nicht erfasst) sind dabei nicht berücksichtigt.

16 Mittlere Wohnbevölkerung am 31. Dezember 1997. Quelle: BFS.

Einwohner (SO: 0,9; JU: 0,9; SH: 0,8; AG: 0,8; AR: 0,6; ZG: 0,6; NE: 0,6; NW: 0,5; TG: 0,5; VS: 0,5; GL: 0,4; TI: 0,4; OW: 0; AI: 0).

4.3 Behandlung der Gesuche

Darstellung 4C Zahl der erledigten Gesuche und der am Ende der ersten, zweiten und dritten Berichtsperiode noch hängigen Gesuche

	1993/94	1995/96	1997/98
Zahl der während der Periode neu eingegangenen Gesuche	423	1'131	2'051
Zahl der während der Periode erledigten Gesuche			
- davon zusprechende Entscheide	125	458	835
- davon abweisende Entscheide	76	132	251
- davon anders erledigte Gesuche	14	113	109
Total:	215	703	1'195
Zahl der am Ende der Berichtsperiode noch hängigen Gesuche	208	605 ¹⁷	1'436 ¹⁴

Die Zahl der jeweils am Jahresende *hängigen Gesuche* stieg seit 1993 exponentiell an (von 54 Ende 1993 auf 208 Ende 1994, 356 Ende 1995, 605 Ende 1996, 969 Ende 1997 und 1'436 Ende 1998). Auch die Zahl der erledigten Gesuche stieg an, jedoch nicht so stark, dass sie die Zahl der zu erledigenden Gesuche erreichen würde. Seit 1995 übersteigt die Zahl der neu eingereichten Gesuche jedes Jahr die Zahl der erledigten Gesuche. Es erstaunt daher nicht, dass 1997 und 1998 die Zahl der am Jahresende noch hängigen Gesuche die Zahl der in der gleichen Periode erledigten deutlich überstieg.

Nur in fünf Kantonen wurden 1998 mehr Gesuche erledigt als Ende des Jahres noch hängig waren (ZG, FR, SO, TG, TI). In den Kantonen Obwalden und Appenzell Innerrhoden wurden 1998 weder ein Gesuch erledigt, noch war ein Gesuch am Ende des Jahres hängig.

¹⁷ Die von den Kantonen verwendete Zahl der anfangs der Berichtsperiode hängigen Gesuche deckt sich jeweils nicht mit ihren Angaben im letzten Bericht betreffend die Zahl der Ende der letzten Periode hängigen Gesuche. Deshalb ist die Summe der in der Berichtsperiode zu behandelnden Fälle je nach Rechnungsweise unterschiedlich. Basis der folgenden Berechnungen bilden jeweils die Angaben der Kantone aus einer Berichtsperiode.

Wenn man die anfangs Jahres noch hängigen Gesuche zu den neu eingereichten hinzu zählt, kann man feststellen, dass die Kantone nur 35 Prozent der zu behandelnden Gesuche erledigt hatten (gegenüber 31 % 1997 und 41 % 1996). In der Berichtsperiode 1997/98 überstieg die Zahl der am Ende eines Jahres jeweils hängigen Gesuche erstmals die Zahl der während des gleichen Jahres neu eingereichten. Mit Ausnahme von drei Kantonen (OW, AI, TG) haben alle Kantone 1998 weniger als die zu behandelnden Gesuche erledigt. In 18 Kantonen (ZH, BE, LU, SZ, SO, BS, BL, SH, AR, SG, GR, AG, TI, VD, VS, NE, GE, JU) entspricht die Zahl der erledigten Gesuche weniger als der Hälfte der zu behandelnden. Der Anteil der erledigten Gesuche im Verhältnis zu den zu behandelnden Gesuche ist in den Kantonen Tessin (10 %), Appenzell Ausserrhoden (12,5 %), Schaffhausen (14 %), Waadt (14 %) und Jura (15 %) am niedrigsten. Die grosse Zahl nicht erledigter Gesuche lässt sich insbesondere dadurch erklären, dass oft vorsorglich ein Gesuch eingereicht wird, damit die Frist eingehalten ist und die Rechte des Opfers nicht verwirken; anschliessend wird dann vom Opfer selbst die Sistierung des Verfahrens verlangt. Im Kanton Basel-Landschaft beispielsweise sind durchschnittlich 70% der in den letzten drei Jahren eingereichten Gesuche solch provisorische Gesuche. Zahlen dazu für die ganze Schweiz wurden nicht erhoben.

Es ist interessant, die oben genannten Zahlen in Bezug zur Zahl der in der Berichtsperiode gewährten *Vorschüsse* zu setzen¹⁸. Letztere blieb sehr niedrig (1997: 35; 1998: 54). Allerdings fehlen die entsprechenden Angaben des Kantons Zürich¹⁹. Die Ausrichtung eines Vorschusses blieb also marginal: 1997 wie auch 1998 wurden auf 100 neu eingereichte Gesuche etwa vier Vorschüsse gewährt. Neun Kantone gewährten weder 1997 noch 1998 einen Vorschuss (OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, GR, JU). Im Verhältnis zu den 1998 zu behandelnden Gesuchen haben die Kantone Thurgau (22 %), Tessin (10 %) und St. Gallen (8 %) die meisten Vorschüsse gewährt. Der Kanton Tessin hatte 1998 anteilmässig die wenigsten Gesuche erledigt, dafür den höchsten Anteil an Vorschüssen ausgerichtet (10 %). Demgegenüber haben die Kantone Zug, Freiburg und Glarus, welche zu den Kantonen mit den 1998 anteilmässig meisten erledigten Gesuchen gehören (ZG: 58 %, FR: 52 %, GL: 50 %), verhältnismässig wenige Vorschüsse ausgerichtet (ZG und GL bei 0 % der zu behandelnden Gesuche, FR bei 1,7 %). Diese Korrelation kann jedoch nicht bei allen Kantonen beobachtet werden: So wurde 1998 in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen und Jura kein Vorschuss ausgerichtet, obwohl sie über einen

¹⁸ Diese Angaben wurden in den Jahren vor 1997 nicht erhoben.

¹⁹ Im Kanton Zürich wurden diese Daten nicht erfasst.

geringen Anteil an erledigten Gesuchen verfügen (AR: 12,5 %, SH: 14 %, JU: 15 %). Auch das Gegenteil war der Fall: Der Kanton Thurgau hatte anteilmässig sowohl die meisten Vorschüsse ausgerichtet, wie auch die meisten Gesuche erledigt (133 %).

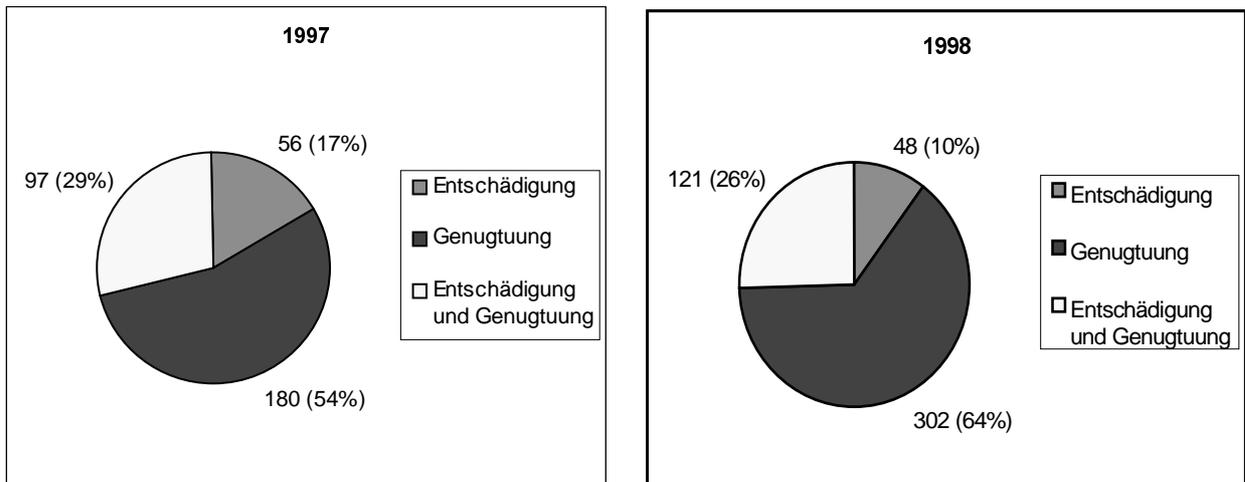
66 Prozent der 1998 abgeschlossenen Fälle führten zur Ausrichtung einer Geldleistung (1997: 77 %; 1996: 67 %; 1995: 62 %). In 26 Prozent der 1998 abgeschlossenen Fälle wurde das Gesuch abgewiesen (1997: 12 %; 1996: 15 %; 1995: 23 %). Man kann also sagen, dass der Anteil der abweisenden Entscheide für die Jahre 1995 bis 1998 nur 20 Prozent beträgt. 17 Prozent der Fälle sind anders (z.B. durch Rückzug oder Gegenstandsloswerden des Gesuchs) erledigt worden (1997: 10 %; 1996: 17 %; 1995: 15 %).

1997 lag der Anteil der gutgeheissenen Gesuche nur im Kanton Tessin unter 50 Prozent (33 %). Im Jahr 1998 war dies allein im Kanton Luzern der Fall (39 %). Auffallend ist, dass im Kanton Genf der Anteil der gutgeheissenen Gesuche für die beiden Jahre der Berichtsperiode bei 90 Prozent liegt.

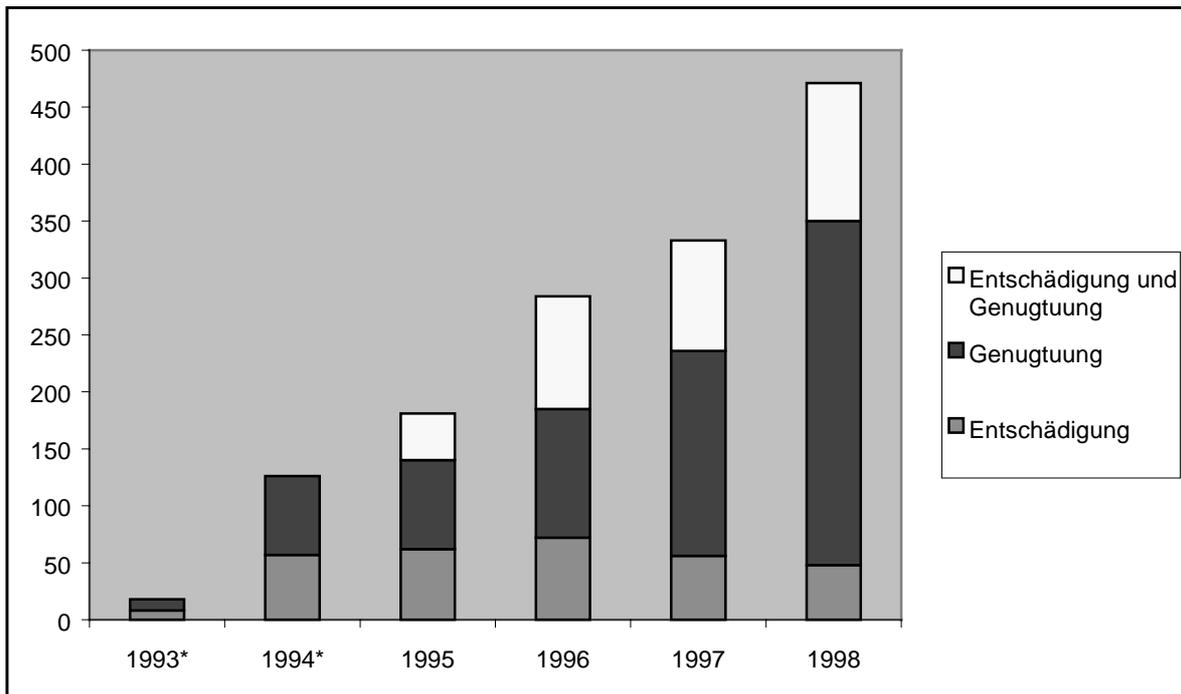
4.4 Ausgerichtete Leistungen

Die Zahl der ausgerichteten Entschädigungen sinkt. 1995 machten die Entschädigungen etwa 34 Prozent der finanziellen Leistungen aus. Der Anteil sank dann auf 25 Prozent im Jahre 1996, auf 17 Prozent im Jahre 1997 und auf nur noch 10 Prozent im Jahre 1998. Das Gegenteil war bei den Genugtuungen der Fall: Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Zahl im Jahre 1997 um 60 Prozent und im Jahre 1998 um 68 Prozent. 1998 machten die Genugtuungen etwa 64 Prozent der ausgerichteten finanziellen Leistungen aus (1997: 54 %, 1996: 40 %, 1995: 43 %). Die Zahl der kombinierten Leistungen blieb relativ stabil.

Darstellung 4D Aufteilung nach der Art der ausgerichteten Leistung



Darstellung 4E Aufteilung nach der Art der ausgerichteten Leistung in absoluten Zahlen 1993 - 1998



*Die kombinierten Leistungen wurden in der Berichtsperiode 1993/94 nicht separat erhoben

Genugtuungen wurden 1998 in allen Kantonen häufiger als Entschädigungen zugesprochen. Die Zahl der gewährten Genugtuungen ist, in absoluten Zahlen, in den Kantonen Zürich, Bern, Waadt und Genf besonders hoch.

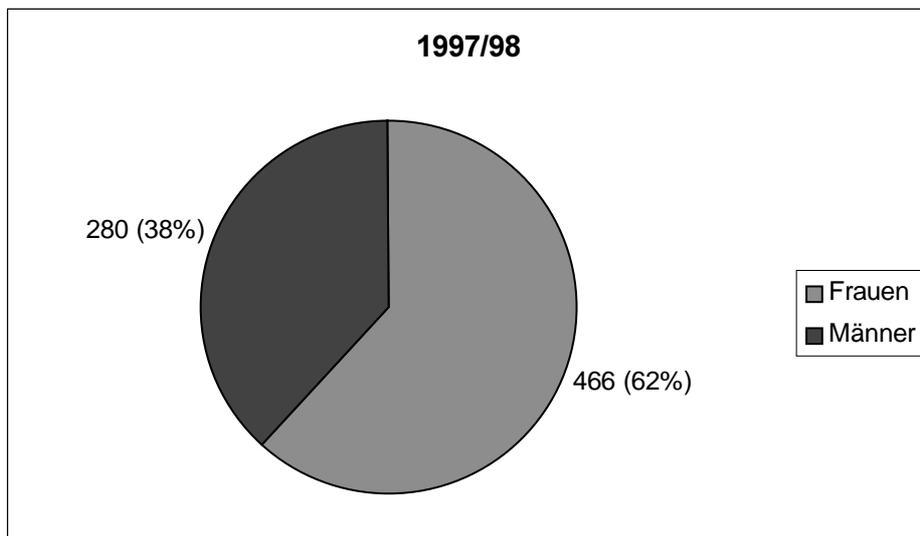
Die durchschnittliche Höhe der Genugtuungen ist angestiegen, während sie bei den Entschädigungen gesunken ist. Eine Genugtuung belief sich im Jahre 1998 auf durchschnittlich 15'245 Franken (1997: Fr. 12'282.--; 1996: Fr. 10'476.--; 1995: Fr. 9'871.--), eine Entschädigung auf 7'058 Franken (1997: Fr. 6'334.--; 1996: Fr. 14'113.--; 1995: Fr. 14'697.--).

Die Entschädigungen deckten den Schaden nicht immer vollständig: Im Jahr 1997 haben 25 Prozent und im Jahr 1998 41 Prozent der Entschädigungen den Schaden nicht vollständig gedeckt (teilweise Entschädigung nach Art. 13 Abs. 1 zweiter Teil des zweiten Satzes OHG). Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes (1993-1998) wurde in 70 Prozent der Fälle der Schaden durch die zugesprochene Entschädigung voll gedeckt .

Der Vorschuss betrug im Jahr 1997 im Durchschnitt Fr. 5'933.-- pro Entscheid und im Jahr 1998 Fr. 9'259.--.

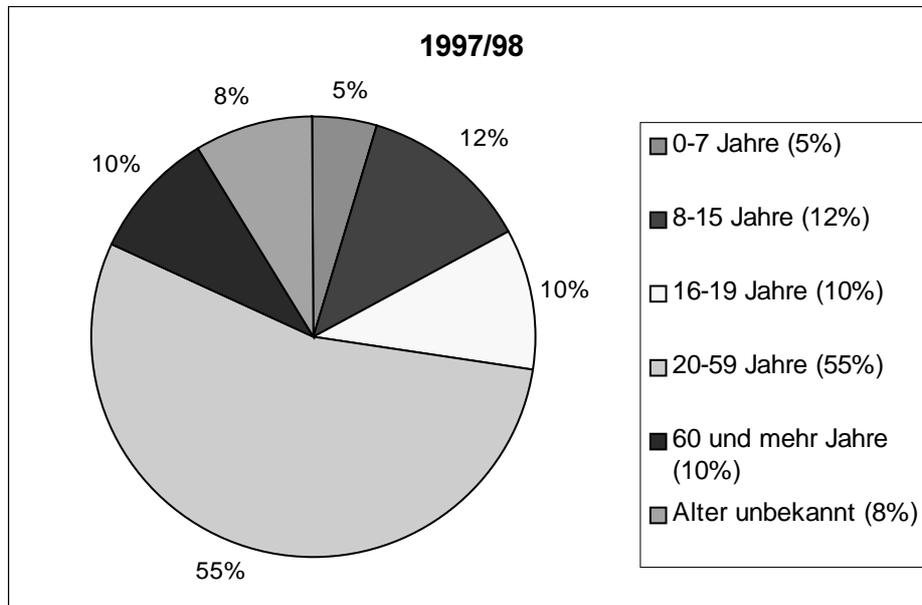
4.5 Alter und Geschlecht der Personen, die Leistungen empfangen

Darstellung 4F Aufteilung nach dem Geschlecht



Frauen haben deutlich häufiger finanzielle Leistungen empfangen als Männer. Im Jahr 1998 machte ihr Anteil 63 Prozent aus gegenüber 61 Prozent 1997, 70 Prozent 1996 und 63 Prozent 1995.

Darstellung 4G Aufteilung nach dem Alter



Der Kanton St. Gallen machte keine Angaben. Die Verteilung der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger nach dem Alter blieb 1995/96 und 1997/98 gleich.

4.6 Art der Straftaten

Darstellung 4H Anzahl der finanziellen Leistungen (Entschädigung und/oder Genugtuung) nach der Art der Straftat

Straftaten	Zahl der finanziellen Leistungen											
	1993 ^{a)}		1994 ^{a)}		1995 ^{b)}		1996		1997		1998	
Tötungsdelikte (inkl. Verkehrsunfälle)	1	8.3 %	23	30.3 %	15	14.2 %	38	14.8 %	67	19.5 %	101	20.5 %
Körperverletzung (inkl. Verkehrsunfälle)	7	58.3 %	21	27.6 %	44	41.5 %	86	33.5 %	129	37.5 %	195	39.6 %
Verbreitung menschlicher Krankheiten ^{c)}					0		0		3	0.9 %	0	
Sexualdelikte	4	33.3 %	26	34.2 %	32	30.2 %	98	38.1 %	106	30.9 %	148	30.1 %
Delikte gegen die Freiheit	0		2	2.6 %	4	3.8 %	11	4.3 %	17	4.9 %	26	5.3 %
Delikte gegen das Vermögen ^{c) d)}					8	7.5 %	14	5.4 %	17	4.9 %	18	3.7 %
andere Straftaten	0		4	5.3 %	2	1.9 %	10	3.9 %	5	1.4 %	4	0.8 %
unbekannt oder nicht erhoben	0		0		1	0.9 %	0		0		0	
Total	12	100 %	76	100 %	106	100 %	257	100 %	344^{e)}	100 %	492^{e)}	100 %

a) Das Führen dieser Statistik war 1993/94 nicht obligatorisch. Keine Angaben machten die Kantone Zürich und Thurgau.

b) Für den Kanton Zürich liegen für 1995 keine Angaben vor.

c) Diese Straftaten wurden 1993/94 nicht separat erfasst.

d) Delikte gegen das Vermögen sind nur insofern OHG-relevant, als sie zur Beeinträchtigung der persönlichen, sexuellen oder psychischen Integrität führen.

e) Das Total der finanziellen Leistungen ist hier - nach den Angaben der Kantone - tiefer als bei der Aufschlüsselung nach der Art der ausgerichteten Leistungen (vgl. Ziff. 4.4, Darstellung 4D).

Wie schon in der Berichtsperiode 1995/96 blieb die Zahl der finanziellen Leistungen bei einer Tötung oder Körperverletzung im Strassenverkehr sehr klein. Sie lag bei vier Leistungen im Jahre 1997 und bei 18 im Jahre 1998. Alle in der Berichtsperiode 1997/98 ausgerichteten finanziellen Leistungen für Vermögensdelikte betrafen Fälle von Raub. 57 Prozent der 1997 ausgerichteten Leistungen bzw. 60 Prozent der 1998 ausgerichteten Leistungen standen in Zusammenhang mit einem Tötungsdelikt oder einer Körperverletzung, etwa 30 Prozent der Leistungen betrafen ein Sexualdelikt (1995: 30 %; 1996:38 %).

5 Die finanziellen Leistungen von Bund und Kantonen

5.1 Ausgangslage

Der Bund gewährte 1993-1998 den Kantonen eine Finanzhilfe (Art. 18 Abs. 2 OHG). Diese war für den Aufbau der Opferhilfe und namentlich die Errichtung von Beratungsstellen zu verwenden. Die entsprechenden Aufwendungen der Kantone werden in den nachfolgenden Darstellungen als "Aufwendungen für Beratung und Infrastruktur" aufgeführt. Die Aufbauhilfe des Bundes sollte rund einen Drittel der Gesamtausgaben der Kantone decken²⁰. Entschädigungs- und Genugtuungsleistungen an Opfer durften nicht durch die Aufbauhilfe finanziert werden, sondern waren von den Kantonen allein zu tragen²¹. Um ein vollständiges Bild der Aufwendungen der Kantone für die Opferhilfe zu geben, werden sie unter der Bezeichnung "Gesamtaufwendungen für die Opferhilfe" teilweise ebenfalls berücksichtigt.

Die diesem Bericht zugrundeliegenden Zahlen berücksichtigen nicht, dass die Organisation der Opferhilfe, die Organisation der Sozialhilfe sowie die Anzahl privater Einrichtungen und deren allfällige Subventionierung von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich sind, was für die Kostenentwicklung im Bereich Opferhilfe von Bedeutung sein kann.

5.2 Überblick: Aufbauhilfe des Bundes und kantonale Aufwendungen für die Opferhilfe 1993-1998

Der Bund stellte in den Jahren 1993-1998 für die *Aufbauhilfe* folgende Beträge zur Verfügung:

Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-1998
Aufbauhilfe in Millionen Franken	5	4	4,5	5	4,41	3,96	26,87

Die *Aufwendungen der Kantone für Beratung und Infrastruktur* haben sich, wie aus der nachfolgenden Aufstellung ersichtlich ist, von Jahr zu Jahr erhöht. Sie haben sich im Zeitraum 1993-1998 fast vervierfacht. Die *Wachstumsrate* der Aufwendungen

²⁰ BBI 1990 II 995.

²¹ AB 1991 N 15, S 585.

sank von 74 Prozent in den Jahren 1993/94 auf etwas über 20 Prozent in den nachfolgenden vier Jahren.

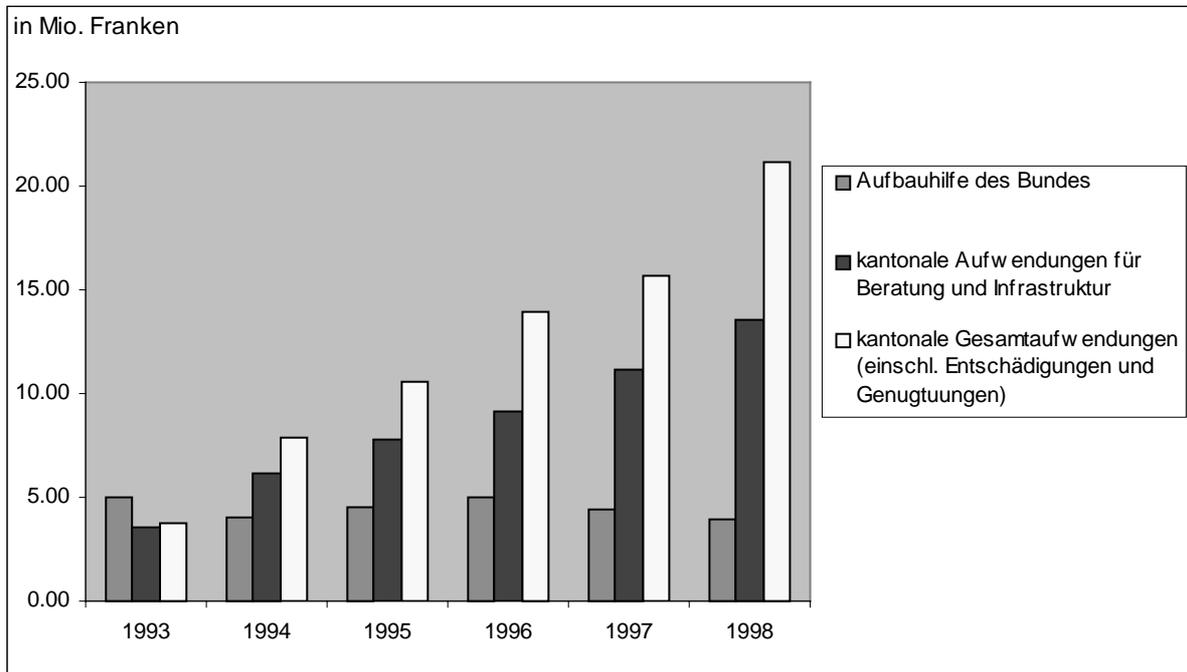
Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-1998
Kant. Aufwendungen in Mio. Fr.	3,55	6,19	7,76	9,12	11,17	13,6	51,39
Wachstumsrate		74 %	25 %	18 %	22 %	22 %	--

In den vorangehenden Zahlen sind die *Entschädigungs- und Genugtuungsleistungen der Kantone* nicht eingeschlossen. Diese weisen mit Ausnahme des Jahres 1997 eine stark steigende Tendenz auf:

Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-1998
Millionen Franken	0,24	1,74	2,77	4,78	4,48	7,52	21,53

Während die kantonalen Gesamtaufwendungen für die Opferhilfe 1993 noch kleiner waren als die Aufbauhilfe des Bundes, überstiegen sie ab 1994 in zunehmendem Masse die Aufbauhilfe des Bundes (s. Darstellung 5A). Ab 1997 deckte die Aufbauhilfe des Bundes weniger als einen Drittel der Gesamtaufwendungen der Kantone. 1998 machte sie nur noch 18,7 Prozent der Gesamtausgaben aus; die kantonalen Eigenleistungen lagen in diesem Jahr bei 81,3 Prozent. Das vom Gesetzgeber gesetzte Ziel, wonach die Aufbauhilfe des Bundes etwa einen Drittel der Gesamtaufwendungen bzw. die kantonalen Eigenleistungen 66,6 Prozent ausmachen sollten, ist damit in den Jahren 1997 und 1998 vollständig und bezogen auf die gesamten sechs Jahre annähernd erreicht worden.

Darstellung 5A Aufbauhilfe des Bundes und kantonale Aufwendungen 1993-1998



Gesamthaft wurden in den Jahren 1993-1998 51,39 Millionen Franken für Beratung und Infrastruktur und 21,53 Millionen Franken für Entschädigungen und Genugtuungen ausgegeben. Gesamthaft sind dies 72,92 Millionen Franken. Die während diesem Zeitraum vom Bund geleistete Aufbauhilfe betrug 26,87 Millionen Franken. Die Kantone trugen die Differenz zwischen den Gesamtausgaben und der Aufbauhilfe, das sind 46,05 Millionen Franken. Ihr Finanzierungsanteil betrug 63,15 Prozent, derjenige des Bundes 36,85 Prozent.

5.3 Der Stand der Verwendung der Aufbauhilfe Ende 1998

Die Aufbauhilfe ist den Kantonen als Globalbeitrag überwiesen worden. Das Ausmass, in welchem die Kantone diesen Beitrag für die Opferhilfe verwendeten und zusätzliche Eigenleistungen erbrachten, war von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Wie aus den Darstellungen 5A und 5B ersichtlich ist, haben die Kantone im Laufe der sechs Jahre ihre Leistungen für die Opferhilfe kontinuierlich gesteigert. Dies hatte zur Folge, dass die Zahl der Kantone, welche jeweils am Ende der Zweijahresperioden 1993/94, 1995/96 und 1997/98 die Aufbauhilfe noch nicht vollständig für die Opferhilfe verwendet hatten, ständig zurückgegangen ist.

Ende 1998 haben sechs Kantone die *Aufbauhilfe nicht vollständig für die Opferhilfe verwendet* und keinerlei Eigenleistungen erbracht (s. Darstellung 5B: in Fettschrift hervorgehobene Kantone). Immerhin sind in allen betroffenen Kantonen mit Ausnahme des Kantons Obwalden die Saldi an Aufbauhilfe, die noch nicht vollständig für die Beratung und Infrastruktur eingesetzt worden sind, geringer als die Aufwendungen für die Beratung und Infrastruktur des Jahres 1998.

Das Bundesamt für Justiz hat die Ausrichtung der Aufbauhilfe für das Jahr 1998 mit der Auflage verbunden, dass die Kantone bis Ende des Jahres 2000 die restlichen Mittel für die Opferhilfe verwenden müssen. Wird die Bundeshilfe innert dieser Frist nicht aufgebraucht, so erfüllt sie ihren Zweck als Starthilfe nicht mehr und ist zurück zu erstatten. Die betroffenen Kantone haben über die Verwendung der Aufbauhilfe in den Jahren 1999/2000 einen Zusatzbericht zu erstatten.

Darstellung 5B Aufbauhilfe des Bundes und kantonale Aufwendungen für Beratung und Infrastruktur 1997/98

Kanton	Saldo Ende 1996	1997		1998		Saldo Ende 1998* (Periode 1993-1998)
		Aufbauhilfe des Bundes	Kant. Aufwendungen für Beratung und Infrastruktur	Aufbauhilfe des Bundes	Kant. Aufwendungen für Beratung und Infrastruktur	
Zürich	-5'639'746	486'762	2'866'556	439'104	3'636'943	-11'217'379
Bern	-1'930	730'869	924'378	638'764	1'189'608	-746'283
Luzern	6'617	230'845	1'117'116	212'470	1'141'008	-1'808'192
Uri	90'100	31'542	38'734	24'455	111'712	-4'349
Schwyz	159'073	76'929	96'944	68'256	124'357	82'958
Obwalden	79'585	30'977	23'184	27'097	25'873	88'601
Nidwalden	-35'655	19'159	33'289	17'496	21'921	-54'210
Glarus	-60'125	28'221	49'759	24'758	62'467	-119'372
Zug	-143'093	31'318	139'059	29'670	185'249	-406'414
Freiburg	-756'494	184'359	702'636	178'993	726'692	-1'822'470
Solothurn	49'866	158'268	302'200	135'063	267'637	-226'640
Basel-Stadt	-564'746	85'068	359'916	76'281	503'517	-1'266'830
Basel-Land.	-386'460	123'246	348'916	112'714	469'017	-968'433
Schaffh.	-124'840	42'148	178'337	37'025	247'014	-471'018
App. A.Rh.	13'657	42'716	71'555	38'738	69'115	-45'559
App. I.Rh.	10'049	14'579	20'444	12'020	19'747	-3'543
St. Gallen	-416'086	271'267	636'644	246'856	743'424	-1'278'031
Graubünden	-101'785	138'444	348'309	125'970	409'899	-595'579
Aargau	-478'424	298'229	835'866	268'039	1'141'880	-1'889'902
Thurgau	-327'794	134'280	488'648	120'892	457'960	-1'019'230
Tessin	216'831	204'198	243'927	172'053	300'022	49'133
Waadt	297'236	362'522	464'641	327'228	473'458	48'887
Wallis	542'125	288'238	415'275	266'943	439'989	242'042
Neuenburg	-431'453	142'205	226'214	128'573	504'840	-891'729
Genf	-257'342	178'373	161'030	162'757	165'170	-242'412
Jura	144'166	75'238	76'406	67'785	161'477	49'305
TOTAL	-8'116'668	4'410'000	11'169'983	3'960'000	13'599'995	-24'516'646

* Negativer Saldo: Die Kantone haben im Umfang des aufgeführten Betrags mehr Mittel für Beratung und Infrastruktur ausgegeben, als sie vom Bund an Aufbauhilfe erhalten haben.

Positiver Saldo: Von der vom Bund für die Aufbauhilfe zur Verfügung gestellten Summe ist nach Abzug der kantonalen Aufwendungen für die Beratung und Infrastruktur noch ein Saldo in der aufgeführten Höhe übrig.

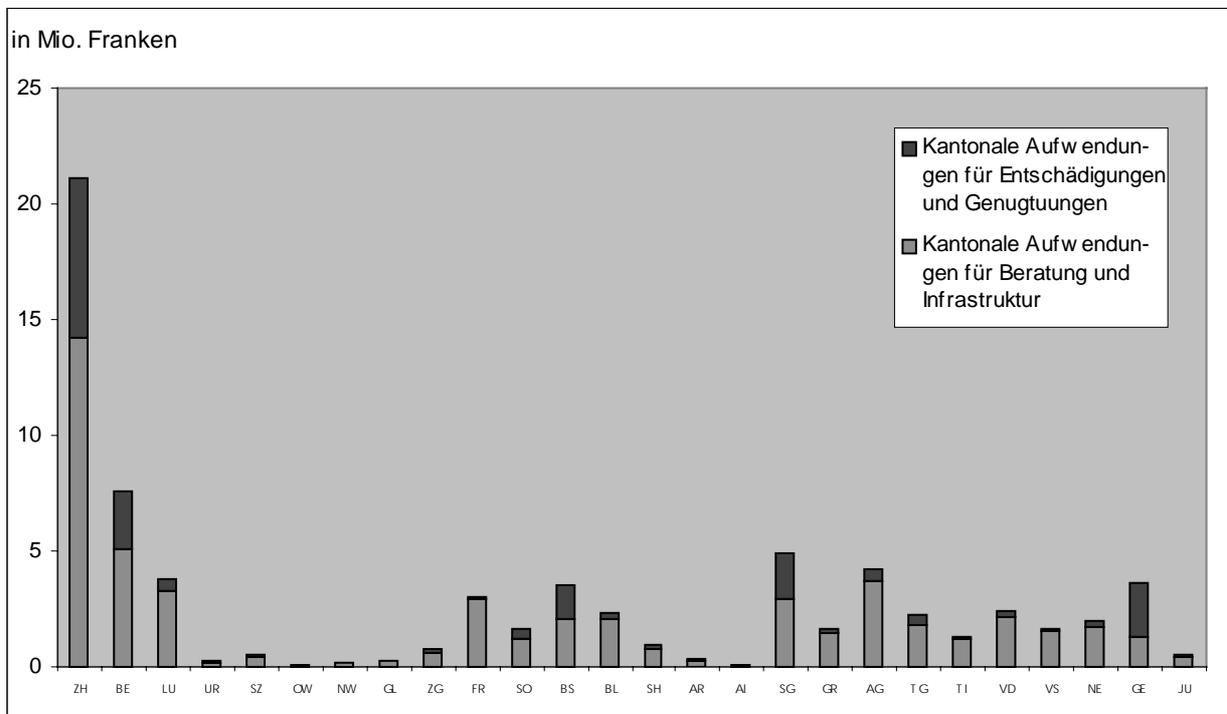
Die Kantone mit den negativen Saldi in Darstellung 5B haben für die Opferhilfe neben der Aufbauhilfe des Bundes auch Eigenmittel eingesetzt. Insgesamt haben die Kantone 1993-1998 24,52 Millionen Franken an Eigenmittel in der Opferhilfe eingesetzt. Es handelt sich zum Teil um sehr namhafte Eigenmittel, namentlich in den Kantonen Zürich (11,22 Mio. Fr.), Aargau (1,89 Mio. Fr.), Freiburg (1,82 Mio. Fr.) und Luzern (1,81 Mio. Fr.).

5.4 Leistungen der Kantone und Schwerpunkte der Opferhilfe

5.4.1 Opferhilfe-Leistungen der einzelnen Kantone

Die schweizerischen Gesamtzahlen und Durchschnittszahlen verbergen grosse interkantonale Unterschiede, die sich mit der unterschiedlichen Grösse und Bevölkerungsdichte der Kantone, aber auch mit dem politischen Willen erklären lassen.

Darstellung 5C Gesamtaufwendungen der Kantone für die Opferhilfe 1993-1998 in absoluten Zahlen

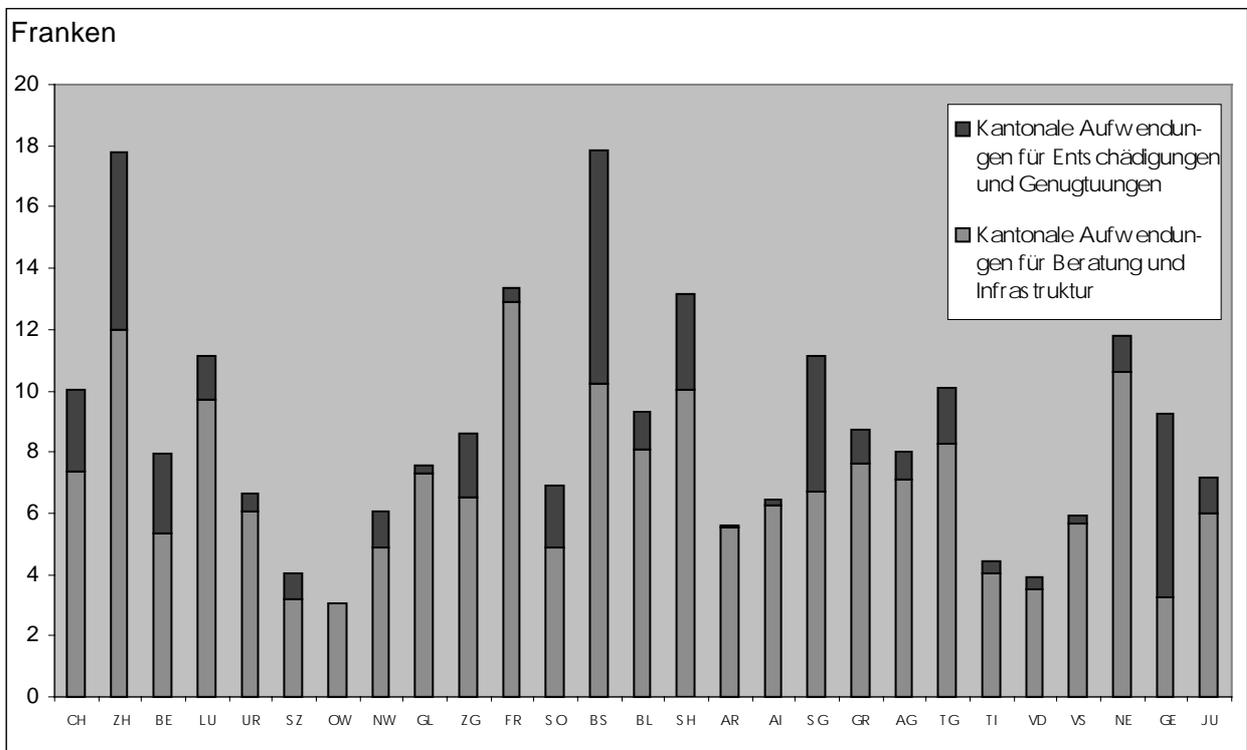


Darstellung 5C gibt einen Überblick über die Leistungen der Kantone in der gesamten Sechsjahresperiode 1993-1998. Bemerkenswert sind vor allem zwei Tatsachen.

Erstens übertreffen die Gesamtaufwendungen des Kantons Zürich mit 21,12 Millionen Franken diejenigen der anderen Kantone bei weitem. Sie machen 40,6 Prozent der gesamtschweizerischen Ausgaben für die Opferhilfe aus. Mit relativ grossem Abstand folgen die Kantone Bern (12,48 Mio. Fr.), St. Gallen (4,94 Mio. Fr.), Aargau (4,21 Mio. Fr.), Genf (3,65 Mio. Fr.) und Basel-Stadt (3,26 Mio. Fr.). Zweitens ist bemerkenswert, wie stark bei den einzelnen Kantonen die Anteile der Aufwendungen für Entschädigungen und Genugtuungen an den Gesamtaufwendungen variieren. Relativ grosse Anteile weisen die Kantone Genf (64%), Basel-Stadt (43%), St. Gallen (40%) und Zürich (33%) auf.

Bei einer Darstellung der kantonalen Aufwendungen in absoluten Zahlen treten in der Regel die Leistungen der bevölkerungsstarken Kantone in den Vordergrund. Um den Einfluss der Bevölkerungsgrösse zu eliminieren, werden in der nachfolgenden Darstellung 5D die kantonalen Gesamtaufwendungen pro Kopf der Bevölkerung aufgeführt.

Darstellung 5D Gesamtaufwendungen für die Opferhilfe 1993-1998 pro Kopf der Wohnbevölkerung



In der gesamten Sechsjahresperiode 1993-1998 wurden in der Schweiz 10 Franken pro Einwohner für die Opferhilfe ausgegeben, davon 7,34 Franken für Beratung und

Infrastruktur und 2,68 Franken für Entschädigungen und Genugtuungen. Dabei gibt es beträchtliche interkantonale Unterschiede:

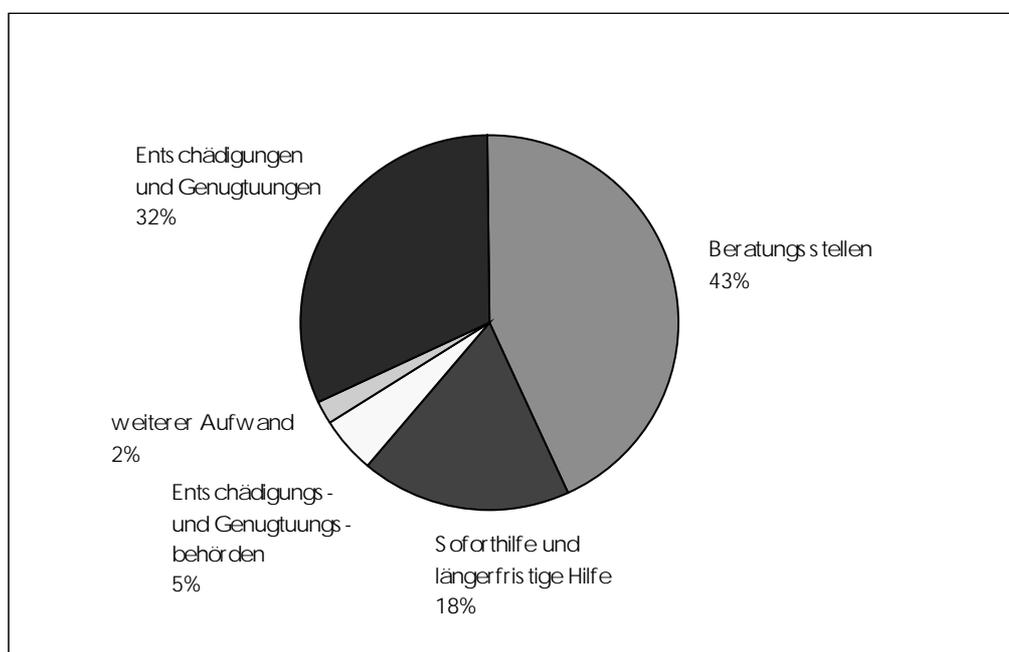
Die höchsten Gesamtaufwendungen, nämlich 12-18 Franken pro Kopf, weisen die vier Kantone Zürich, Freiburg, Basel-Stadt und Schaffhausen auf.

Im schweizerischen Durchschnitt liegen mit Aufwendungen von 8-12 Franken pro Kopf neun Kantone (NE, SG, LU, TG, BL, GE, GR, ZG, AG).

Gesamtaufwendungen von weniger als 8 Franken pro Kopf weisen 13 Kantone auf (in absteigender Reihenfolge: BE, GL, JU, SO, UR, AI, NW, VS, AR, TI, SZ, VD, OW).

5.4.2 Schwerpunkte der Aufwendungen für die Opferhilfe 1997/98

Darstellung 5E Verteilung der kantonalen Gesamtaufwendungen für die Opferhilfe 1997/98



43 Prozent der kantonalen Gesamtaufwendungen für die Opferhilfe in den Jahren 1997/98 betrafen die Beratungsstellen. Die Aufwendungen gingen an die Einrichtung und den Betrieb dieser Stellen und deckten namentlich die Personalkosten. Sie dienten damit auch der Finanzierung der den Opfern von den Beratungsstellen ge-

währten allgemeinen, psychologischen, sozialen und juristischen Hilfe und Betreuung.

32 Prozent der Aufwendungen wurden für Entschädigungs- und Genugtuungsleistungen an die Opfer eingesetzt, weitere fünf Prozent für die zuständigen Behörden (Einrichtungs-, Betriebs-, einschl. Personalkosten).

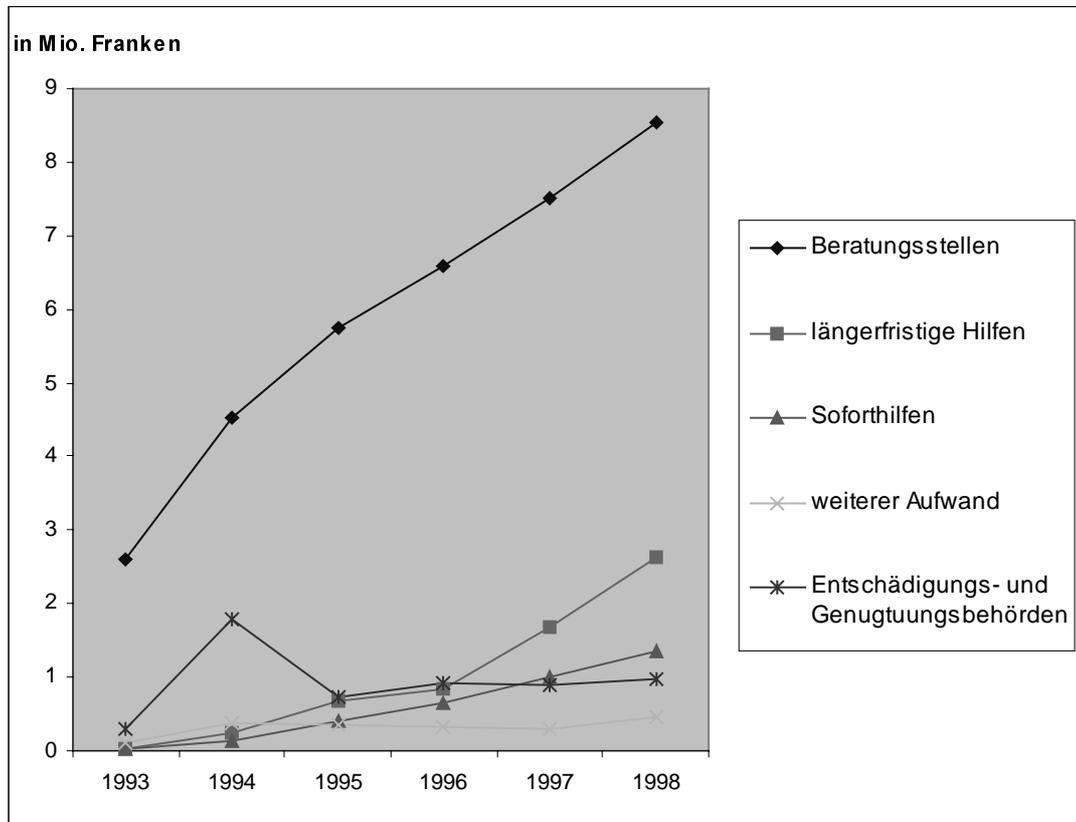
18 Prozent wurden für Zahlungen an Opfer in Form von Sofort- und längerfristiger Hilfe verwendet, zwei Prozent als weiterer Aufwand für die Beratung (v.a. Information, Weiterbildung).

Im Vergleich zur Berichtsperiode 1995/96 hat in den vergangenen zwei Jahren der Anteil der Ausgaben, die direkt an die Opfer gingen (Soforthilfe und längerfristige Hilfe sowie Entschädigungen und Genugtuungen), von insgesamt 40 Prozent auf 50 Prozent zugenommen. Umgekehrt hat der Anteil für die Einrichtung und den Betrieb der Infrastruktur (Beratungsstellen, Zuspreehungsbehörden von Entschädigungen und Genugtuungen) von 57 Prozent auf 48 Prozent abgenommen.

5.4.3 Leistungen im Bereich Beratung und Infrastruktur 1993-1998

Darstellung 5F zeigt die Entwicklung der wichtigsten Komponenten in den Jahren 1993-1998.

Darstellung 5F Aufwendungen für die Beratung und Infrastruktur 1993-1998



1993 gingen 93 Prozent der Aufwendungen für Beratung und Infrastruktur in den Auf- und Ausbau der Beratungsstellen. Die entsprechenden Aufwendungen nahmen stark zu, seit 1995 allerdings mit abnehmender Wachstumsrate. 1998 waren nur noch 62 Prozent der Aufwendungen für Beratung und Infrastruktur für den Auf- und Ausbau der Beratungsstellen selbst bestimmt (Rest: längerfristige Hilfen 19 %, Soforthilfen 9 %, Entschädigungs- und Genugtuungsbehörden 7 %, weiterer Aufwand 2 %). Bei den Soforthilfen und - noch mehr - bei den längerfristigen Hilfen setzte das Wachstum 1996 ein. Die Aufwendungen für die Entschädigungs- und Genugtuungsbehörden²² nahmen nach einer Spitze der Ausgaben im Jahre 1994 in den nachfolgenden Jahren nur unwesentlich zu. Die Aufwendungen für den weiteren Aufwand (Information, Weiterbildung, Diverses) verharren seit 1994 ebenfalls auf dem gleichen Stand.

²² Es handelt sich um die Kosten der Infrastruktur; die eigentlichen Leistungen im Bereich Entschädigung und Genugtuung werden in Kap. 5.4.4 behandelt.

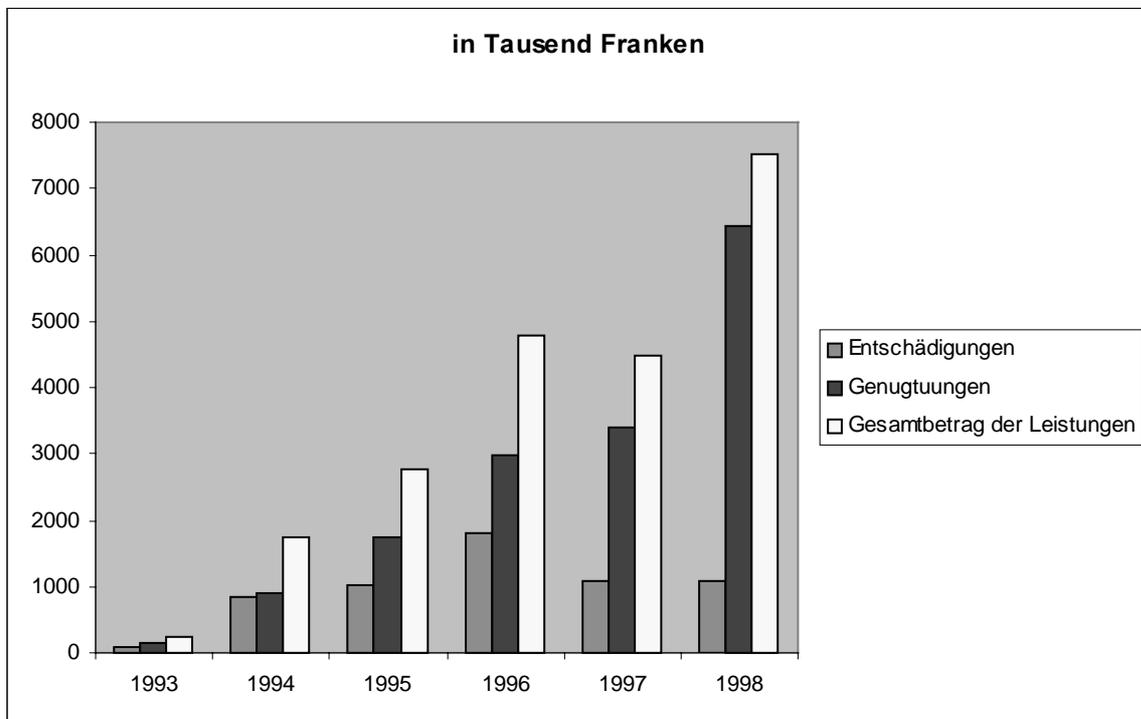
Insgesamt machten die Aufwendungen für Beratungsstellen, Sofort- und längerfristige Hilfe 1998 pro beratene Person 1'166 Franken aus. 1995 hatten diese Aufwendungen noch 1'456 Franken ausgemacht (für die vorangehenden Jahre liegen keine Daten vor).

5.4.4 Leistungen im Bereich Entschädigung und Genugtuung 1993-1998

Aufwendungen der Kantone für Entschädigungen und Genugtuungen

Die Aufwendungen der Kantone für Entschädigungen betrugen 1997 1'079'855 Franken sowie 1'070'497 Franken im Jahr 1998. Die Aufwendungen für Genugtuungen beliefen sich 1997 auf 3'402'107 Franken und auf 6'448'484 Franken 1998. Für Vorschüsse haben die Kantone überdies 207'658 Franken im Jahr 1997 und 499'987 Franken im Jahr 1998 aufgewendet.

Darstellung 5G Aufwendungen der Kantone für Entschädigungen und Genugtuungen



Der Gesamtbetrag der in der Berichtsperiode 1997/98 definitiv ausgerichteten Leistungen (Fr. 12'000'943.--) setzt sich aus 82 Prozent (1995/96: 63 %) für Genug-

tuungen (Fr. 9'850'591.--) und 18 Prozent (1995/96: 37 %) für Entschädigungen (Fr. 2'150'352.--) zusammen. Diese Zahlen berücksichtigen nicht, dass ein grosser Teil der Gesuche während der fraglichen Periode entsprechend dem Begehen des Opfers sistiert worden ist (vgl. Kap. 4.3); wenn alle diese Gesuche im Laufe der Zeit reaktiviert werden würden, könnten die kantonalen Aufwendungen stark steigen.

Darstellung 5H Gesamtbetrag der Ausgaben für Entschädigungen und Genugtuungen pro Kanton 1997/98

Ausgerichteter Betrag	Kantone
0 - 49'999 Franken	UR, OW, AI, NW, AR
50'000 - 99'999 Franken	SZ, GL, BL, VS, JU
100'000 - 499'999 Franken	LU, ZG, FR, SO, BS, SH, GR, TI, NE
500'000 - 999'999 Franken	AG, TG, VD
1'000'000 - 1'999'999 Franken	BE, SG, GE
mehr als 2'000'000 Franken	ZH

5.5 Finanzhilfe an Ausbildungsprogramme

Die Ausbildungshilfe des Bundes wird gestützt auf Artikel 18 Absatz 1 OHG ausgerichtet. Im Gegensatz zur Aufbauhilfe ist die Ausbildungshilfe nicht befristet.

Das Bundesamt für Justiz richtete 1997 Finanzhilfe von 164'000 Franken und 1998 von 138'000 Franken aus. 1995 hatte die Ausbildungshilfe wegen einer gross angelegten Ausbildung der Polizeiangehörigen 869'000 Franken ausgemacht; in den drei anderen Vorjahren waren es 100'000 bis 125'000 Franken gewesen.

Gefördert wurden in den Jahren 1997 und 1998 namentlich Kurse der Fachhochschulen für Sozialarbeit in der Deutsch- und in der Westschweiz und der Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen. Es zeigte sich, dass auf Grund der Fluktuation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beratungsstellen ein grosser Bedarf nach Fachkursen besteht, auch wenn der personelle Ausbau der Beratungsstellen weitgehend abgeschlossen ist (vgl. Ziff. 2.10). Gleichzeitig wurde festgestellt, dass für Kurse mit Spezialthemen eine sorgfältige Bedürfnisabklärung erforderlich ist, damit die Kurse erfolgreich durchgeführt werden können.

Das Bundesamt für Justiz setzte sich 1997/98 zum Ziel, das Beitragsverfahren zu vereinfachen. Es beschloss nach Konsultation der Kantone und der bisherigen Kursanbieter, pauschalisierte Ausbildungsbeiträge pro Kurshalbtag einzuführen, die im Durchschnitt 50 Prozent der Kosten decken sollen. Die neuen "Weisungen über die Ausbildungsbeiträge nach Artikel 8 der Opferhilfeverordnung" vom Juni 1999 werden vom Amt für die ab dem Jahr 2000 durchgeführten Kurse angewendet²³.

5.6 Zusätzliche Finanzhilfen

Nach Artikel 18 Absatz 3 OHG kann der Bund zusätzliche Finanzhilfe gewähren, wenn einem Kanton infolge ausserordentlicher Ereignisse besonders hohe Aufwendungen erwachsen (vgl. dazu Kap. 6.7.3).

²³ Sie können beim Sekretariat der Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik, Taubenstrasse 16, 3003 Bern bezogen werden (Tel 031/322 47 44, Fax 031/322 84 01, e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch). Sie finden sich im Internet unter: <http://www.ofj.admin.ch>.

6 Weitere Erfahrungen

6.1 Kantonale Erlasse und Vollzugsmassnahmen 1997/98

In den folgenden Kantonen traten während der Berichtsperiode 1997/98 *Erlasse* zum Opferhilfegesetz in Kraft, wurden verabschiedet oder dem Parlament zur Beratung überwiesen:

Im Kanton *Neuenburg* trat am 1. Januar 1998 das Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz vom 23. Juni 1997 in Kraft, welches die Organisation der Beratungsstellen sowie Zuständigkeit und Verfahren bei Entschädigungen und Genugtuungen regelt. Auf den 1. Januar 2000 trat die Vollzugsverordnung in Kraft. Seit dem 1. Februar 1998 verfügt der Kanton Neuenburg zudem über eine unabhängige polyvalente Beratungsstelle.

Am 1. Januar 1999 trat im Kantons *Schwyz* eine Vollzugsverordnung zum Opferhilfegesetz in Kraft. Sie erweitert die finanziellen Kompetenzen im Beratungswesen und im Bereich der weiteren Hilfe. Die Kostengutsprachen für weitere Hilfe werden auf Amtsstufe erledigt. Beschwerden gegen Verfügungen des Amtes beurteilt neu das Verwaltungsgericht (vorher Regierungsrat).

Im Kanton *Solothurn* wurde im Rahmen der Teilrevision der Verordnung zur Einführung des Opferhilfegesetzes vom 4. März 1998 neu eine kantonale Koordinationsstelle Opferhilfe geschaffen.

Im Kanton *Genf* erfolgten am 12. November 1998 Änderungen im "Règlement relatif à l'instance d'indemnisation prévue par la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions" bezüglich des Beginns des Fristenlaufs nach Artikel 16 Absatz 3 OHG. Die zweijährige Frist beginnt für Opfer unter 18 Jahren oder in Hausgemeinschaft mit dem Täter lebende Opfer erst mit dem vollendeten 18. Lebensjahr, bzw. dem Ende der Hausgemeinschaft.

In verschiedenen Kantonen wurden *Richtlinien oder Weisungen zum Vollzug* des Opferhilfegesetzes erlassen oder geändert. In den Rechenschaftsberichten werden folgende Neuerungen erwähnt:

Mehrere Kantone (BE, LU, ZG, BS, BL, AG VD, VS,) begrüßten die Empfehlungen der Schweizerischen Verbindungsstellenkonferenz OHG zur Anwendung des Opferhilfegesetzes²⁴ als neues Arbeitsmittel und setzen sie soweit wie möglich um.

Der Kanton *Aargau* passte die Richtlinien für die Übernahme weiterer Kosten gemäss Artikel 3 Absatz 4 OHG den SVK-OHG-Empfehlungen an.

Im Kanton *Luzern* trat am 1. Dezember 1998 die kantonale Weisung betreffend Übernahme von Kosten der nichtärztlichen Psychotherapie bei Opfern von Straftaten gemäss Opferhilfegesetz in Kraft.

Im Kanton *Schaffhausen* wurden die Verfahrensabläufe und Abrechnungsmodalitäten im Bereich Soforthilfe/Weitere Hilfe bei der ambulanten Beratung festgelegt.

Im Kanton Bern wurden im Oktober 1998 die Richtlinien des Fürsorgeamts zu den persönlichen Verhältnissen eines Opfers gemäss Artikel 3 Absatz 4 OHG mit einem weiteren Absatz über die Anrechenbarkeit von Kapitalabfindungen ergänzt.

Auch wurden *Informationsbroschüren* neu erarbeitet oder in verschiedene Fremdsprachen übersetzt. Die Kantone *Genf*, *Bern* und *Schaffhausen* verfügen neu über Informationsbroschüren in verschiedenen Fremdsprachen (GE: portugiesisch und englisch SH: italienisch, serbokroatisch, spanisch und türkisch; BE: wie SH, sowie englisch, portugiesisch und albanisch). Das Merkblatt der Polizei der Kantone *Appenzell Ausserrhoden* für Opfer von Straftaten wurde überarbeitet und mit einem Merkblatt für Opfer von Verkehrsunfällen ergänzt. Im Kanton *Tessin* wurde neu ein Prospekt erarbeitet, mit welchem die Opfer im Moment der Anzeige bei einer Polizeistelle besser über die Angebote der Opferhilfe informiert werden können. *Neuenburg* hat 1998 einen Faltprospekt publiziert.

Der Kanton *Waadt* schuf geeignete Räumlichkeiten für den Empfang von Opfern bei der "Police de sûreté cantonale" und der "Police judiciaire municipale". Für die Befragung von missbrauchten oder misshandelten Kindern wurde ein Videoaufnahmesystem installiert.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass der Kanton *Jura* im Dezember 1999 ein kantonales Einführungsgesetz zum OHG in die Vernehmlassung geschickt hat. Das neue Gesetz wird voraussichtlich zu neuen Strukturen führen. Geprüft wird insbesondere eine interkantonale Lösung, welche sowohl die Bedürfnisse des Kantons Jura als auch

²⁴ Vgl. Kap. 6.4.

jene der französischsprachigen Amtsbezirke des Kantons Bern abdeckt. Auch der Kanton *Wallis* plant eine Revision des kantonalen Dekrets. Wahrscheinlich wird eine kantonale Verwaltungsstelle als Entschädigungs- und Genugtuungsbehörde eingesetzt werden.

6.2 Die Erfahrungen der Kantone mit dem Gesetz 1993-1998

Die Kantone waren in den Weisungen zur Berichterstattung über die Jahre 1997/98 gebeten worden, sich zu den Erfahrungen mit dem Opferhilfegesetz während der ganzen Aufbauphase zu äussern und gestützt darauf den Revisionsbedarf zu beurteilen sowie Anliegen bezüglich einer allfälligen Revision zu formulieren²⁵. Die meisten Kantone haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben gemeinsam Stellungnahme genommen. Die Erfahrungen der Kantone mit der Opferhilfe lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die staatliche Opferhilfe hat sich im Grundsatz bewährt: Obwohl das Gesetz vielfach kritisiert wird, hat es sich als für die Opfer sehr hilfreich (FR) und wirksam (SH, TI) erwiesen. Es führte zu Synergieeffekten und zu einem Umdenken (TI). Die Behörden, insbesondere die Polizei, sind sensibilisiert worden und tragen der besonderen Situation der Opfer Rechnung (ZH, AR, AI). Dennoch ist die Opferhilfe immer noch zu wenig bekannt (BE). Für die Opfer besonders wichtig ist die Beratung, während finanzielle Leistungen nur in wenigen Fällen verlangt werden (ZG).

Nach einigen Anfangsschwierigkeiten und im Hinblick auf die den Opfern zu leistende Hilfe bietet das Gesetz keine besonderen Probleme mehr (BE, SH, AG). Die Empfehlungen der SVK-OHG und kantonale Richtlinien führen zu mehr Klarheit (SO). Die interkantonale Zusammenarbeit hat sich bewährt (AI, BS, BL).

Das Gesetz weist jedoch klare Mängel auf, die zu Vollzugsproblemen für die Beratungsstellen und die kantonalen Behörden führen (AG, BE, SH). Zahlreiche Kantone weisen auf die steigenden Gesuchszahlen und den damit verbundenen Anstieg der Kosten. Der finanzielle Aufwand ist höher als erwartet (FR, BE). Die Opferhilfe führte zu einer innerkantonalen Kostenumlagerung: Frauenhausaufenthalte, die nun über die Opferhilfe und damit über den Kanton finanziert werden, wurden früher von der Fürsorge zu Lasten der Gemeinde getragen (SO).

²⁵ Vgl. dazu Kap. 15.1 und Kap. 15.2.

Bezüglich der Organisation der Beratungsstellen wurden verschiedene Erfahrungen gemacht: Entgegen den Erwartungen haben sich nicht die vor Inkrafttreten des Gesetzes bestehenden Institutionen der Koordination der Hilfe für Opfer angenommen; es musste eine neue zentrale Anlaufstelle geschaffen werden (AG). Die Beratung der Opfer durch das Sozialamt bildet nicht die optimale Lösung; zwecks grösserer Unabhängigkeit und Selbständigkeit wird die Aufgabe ab dem Jahre 2003 aus der Verwaltung ausgegliedert werden (GL). Die Einrichtung zahlreicher dezentraler Beratungsstellen hat sich mangels genügender Nachfrage nicht bewährt (GR). Bewährt hat sich hingegen die Spezialisierung der Beratungsstellen auf bestimmte Opfer (ZH, LU).

Die Aufgaben einer Beratungsstelle werden unterschiedlich gewichtet: Die Beratungsstelle gewährt primär rechtliche und allgemeine Beratung und überlässt die fachliche Beratung den freiberuflich tätigen Fachleuten (NW). Andernorts leistet sie in der Regel direkt Hilfe und betraut eher selten Dritte mit der Leistung von Hilfe (ZH). Schwierig ist die Beratung von Ausländerinnen und Ausländern (AR, AI). Die Gewalt unter Jugendlichen und gegenüber älteren Personen hat zugenommen (VD).

Im Bereich Kinderschutz ist einiges in Bewegung: Verschiedene Kantone orten Unzulänglichkeiten (AI, AR, SZ), sind auf der Suche nach Lösungen (FR) oder haben kürzlich neue Formen der interdisziplinären Zusammenarbeit eingeführt (ZH, SO, SH, VD) oder eine Beratungsstelle für Kinder und Jugendliche eingerichtet (BS, BL).

Neue Wege sind auch für das Vorgehen bei häuslicher Gewalt gefragt: Nötig ist eine verstärkte interdisziplinäre Zusammenarbeit (SO, ZH: Arbeitsgruppe "Hilfe für bedrohte Opfer" [HIBO]).

Die Bestimmungen zum Strafverfahren haben sich als zweischneidig erwiesen: sie verbessern die Situation des Opfers, können aber auch Wirkungen zu Ungunsten des Opfers auslösen (BE).

Oft werden vorsorglich Gesuche um Entschädigung oder Genugtuung eingereicht (BE). Die Sicherung der Rückerstattung von Vorschüssen ist äusserst aufwändig (AG). Jedes fünfte Entschädigungsgesuch muss wegen Übersteigens des einfachen Grenzbetrags gekürzt werden (BE).

6.3 Regionale Zusammenarbeit

Die regionale Zusammenarbeit erfolgt auf verschiedenen Ebenen:

Die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie die drei Kantone St. Gallen, Appenzell Inner- und Ausserrhoden haben gemeinsame Beratungsstellen eingerichtet (Art. 3 Abs. 1 OHG).

Alle Kantone tauschen im Rahmen von Regionalkonferenzen Erfahrungen aus. Bis Ende 1996 gab es drei Konferenzen (Westschweiz und Tessin, Nordwestschweiz, Ostschweiz). Seit 1997 wird auch in der Zentralschweiz in dieser Form zusammengearbeitet. Besprochen werden vor allem Vollzugsprobleme aus den Bereichen Beratung und Entschädigung/Genugtuung wie z.B. Voraussetzungen und Vorgehen bei der Übernahme von Therapie- und Anwaltskosten oder das Vorgehen bezüglich Regress. Die Region Ostschweiz erarbeitete Empfehlungen für die Übernahme von Kosten von Frauenhausaufenthalten.

Die Fachleute der Beratungsstellen treffen sich ebenfalls zum Erfahrungsaustausch: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen in der welschen Schweiz haben 1995 die "Coordination romande des praticiens LAVI" (COROLA) gegründet. In der deutschen Schweiz bestehen seit 1996 drei regionale Beratungsstellen-Organisationen.

6.4 Gesamtschweizerische Zusammenarbeit

Für die interkantonale Zusammenarbeit sorgt die *Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz OHG* (SVK-OHG). Sie besteht aus zwölf Personen, nämlich aus je zwei Delegierten der vier Regionalkonferenzen sowie aus je einer Vertretung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK, bis September 1997 Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren, FDK), des SODK-Sekretariats, der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und des Bundesamtes für Justiz. Die Schweizerische Verbindungsstellenkonferenz will für einen wirkungsvollen und - unter Achtung der kantonalen Autonomie und des Individualisierungsprinzips - einheitlichen Vollzug des Opferhilfegesetzes sorgen.

Die SVK-OHG gab sich anfangs 1995 Statuten. Sie führt eine Liste der Beratungsstellen. 1995/96 erarbeitete die SVK-OHG Empfehlungen zur Anwendung des Op-

ferhilfegesetzes. Diese sind am 1. Mai 1998 in Kraft getreten²⁶. 1997/98 befasste sich die SVK-OHG mit den Bedürfnissen der Kantone im Hinblick auf die künftige Opferhilfestatistik des Bundesamts für Statistik.

Dem gesamtschweizerischen Erfahrungsaustausch dienten mehrere von verschiedenen Seiten organisierte Tagungen (Seminar vom 22./23. November 1993 in Interlaken, organisiert von der FDK zusammen mit der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge, Tagung vom 11. November 1994 in Bern, organisiert von der FDK, Tagung vom 19. Juni 1998 in Bern zum Thema "Ende der Aufbauphase des OHG, Rückblick und Ausblick", organisiert von der SODK und der SVK-OHG, Tagung vom 5. November 1999 in Bern zum Thema "Vollzug und Wirksamkeit der Opferhilfe: Bilanz nach Abschluss der Aufbauphase - Revisionsanliegen", organisiert vom BJ²⁷).

6.5 Opferhilfe auf Bundesebene

Der Vollzug des Opferhilfegesetzes ist im Wesentlichen Aufgabe der Kantone. In den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes wurden dem *Bundesamt für Justiz* zahlreiche Auslegungsfragen unterbreitet. Die wichtigsten Stellungnahmen sind in der "Verwaltungspraxis der Bundesbehörden" (VPB) veröffentlicht worden. In den folgenden Jahren gingen nur noch vereinzelt Anfragen ein, die keine Grundsatzfragen mehr aufwarfen.

Nach Artikel 103 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG, SR 173.110) ist das *Eidg. Justiz- und Polizeidepartement* zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide im Bereich Beratung und Entschädigung berechtigt. Bisher wurde von diesem Recht nicht Gebrauch gemacht. Hingegen nahm das Departement (bzw. das Bundesamt für Justiz in dessen Auftrag) regelmässig Stellung zu den vor Bundesgericht hängigen Verfahren (Art. 110 OG). Die Zahl der Stellungnahmen ist bis 1997 angestiegen (1994: 1, 1995: 5, 1996: 8, 1997: 14, 1998: 11).

²⁶ Die Empfehlungen können bei folgender Adresse bezogen werden: Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren, Sekretariat, Eigerplatz 5, Postfach 459, 3000 Bern 14, Tel. 031/371 04 29.

²⁷ Vgl. Kap. 15.4.

Für die *Bundesanwaltschaft* verläuft die Anwendung der opferrelevanten Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP, SR 312.0) problemlos.

Im Bereich der *Militärjustiz* haben sich verschiedene Anwendungsprobleme gezeigt: Artikel 84a des Militärstrafprozesses vom 23. März 1979 (MStP, SR 322.1) ist unklar formuliert. Die Unterscheidung zwischen Opfer und Geschädigten und die Abgrenzung zwischen unentgeltlicher Prozessführung - welche im Militärstrafprozess nicht vorgesehen ist, aber nach Artikel 29 Absatz 3 BV (Art. 4 aBV) besteht - und juristischer Hilfe bzw. Kostenübernahme durch die Beratungsstellen nach Artikel 3 OHG führen in der Praxis zu gewissen Schwierigkeiten. Da sich die Militärjustiz nach Artikel 108 ff. des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 (MStG, SR 321.0) auch mit im Ausland begangenen Kriegsverbrechen befassen muss, kann es vorkommen, dass das schweizerische Militärgericht für im Ausland begangene Delikte Zivilansprüche von im Ausland wohnhaften geschädigten Personen ausländischer Nationalität beurteilen muss.

Ab dem Jahre 2000 führt das *Bundesamt für Statistik* in Zusammenarbeit mit den kantonalen Vollzugsbehörden eine Opferhilfestatistik²⁸.

6.6 Internationale Aspekte

Zusammen mit dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten bereitete das Bundesamt für Justiz 1998/99 verschiedene Unterlagen für die Schweizerischen Vertretungen vor, damit Personen, die im Ausland Opfer einer Straftat geworden sind, nach ihrer Rückkehr in die Schweiz rasch Opferhilfe geleistet werden kann. Die Botschaften und Konsulate sollen die Opfer und die ihnen nahe stehenden Personen auf die Opferhilfeberatungsstellen in der Schweiz aufmerksam machen und sie mit einem Merkblatt über die Opferhilfe in der Schweiz informieren. Darin wird ergänzend auf die Möglichkeit hingewiesen, unter Umständen Leistungen vom Tatortstaat einzufordern. Falls das Opfer bzw. die ihm nahe stehende Person dies wünscht, soll die schweizerische Vertretung analog der Polizei in der Schweiz (vgl. Art. 6 Abs. 1 OHG) Name und Adresse an die vom Opfer bezeichnete Beratungsstelle übermitteln.

Gleichzeitig mit dem Opferhilfegesetz ist für die Schweiz am 1. Januar 1993 das Europäische Übereinkommen über die Entschädigungen für Opfer von Gewalttaten (SR

²⁸ Vgl. Kap. 1.4.

0.312.5) in Kraft getreten. Bis heute haben 11 Staaten das Abkommen ratifiziert²⁹. Die Vertragsstaaten verpflichten sich dafür zu sorgen, dass Opfern von auf ihrem Gebiet begangenen Straftaten eine Entschädigung ausgerichtet wird. Das Abkommen verlangt von den Vertragsparteien gegenseitige Unterstützung in Entschädigungsangelegenheiten (Art. 12). In der Schweiz ist das Bundesamt für Justiz die zentrale Behörde, welche Rechtshilfeersuchen aus dem Ausland entgegennimmt und bearbeitet. Bisher sind keine Rechtshilfeersuchen aus dem Ausland eingegangen.

Das Bundesamt für Justiz erhält hingegen ab und zu Gesuche von kantonalen Entschädigungsbehörden um Unterstützung bei grenzüberschreitenden Fällen.

Ende 1997 hat das Bundesamt für Justiz das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung in Lausanne beauftragt, Informationen über staatliche Entschädigungen für Opfer von Straftaten in verschiedenen Europäischen Ländern bereitzustellen. Der Rechtsvergleich gibt eine Übersicht über die Rechtslage in Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Holland, Dänemark, Finnland, Schweden und Österreich³⁰.

6.7 Das Attentat in Luxor

Am 17. November 1997 verübte eine Gruppe muslimischer Terroristen beim Hatschepsut-Tempel in Luxor ein Attentat. 58 Personen, davon 36 aus der Schweiz, wurden getötet und zahlreiche weitere Personen, darunter 10 aus der Schweiz, verletzt.

Noch nie seit dem Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes sind so viele Personen einem Verbrechen zum Opfer gefallen. Zudem fand die Tat im Ausland statt, was die Opferhilfe mit ganz neuen Problemen konfrontierte.

²⁹ Aserbaidshon, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz.

³⁰ Die Zusammenstellung mit dem Titel "Staatliche Entschädigungen für Opfer von Straftaten in Europa" (deutsch oder französisch) kann beim Bundesamt für Justiz, Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik bezogen werden (Tel. 031/322 47 44; Fax 031/322 84 01/e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch).

6.7.1 Anfangsbetreuung der Opfer

Gleich nach dem Attentat kümmerte sich das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) um die verletzten Personen und um ihre Rückkehr sowie um die Heimführung der Toten. Der damalige Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, besuchte die Verwundeten im Spital in Kairo und überbrachte ihnen das Beileid der Landesregierung. Die Verletzten wurden, sobald sie transportfähig waren, heimgeschafft. Die Verstorbenen wurden nach einer ersten Voridentifikation in die Heimat repatriert, wo sie nach der vorschriftsgemässen Identifikation durch Familie und/oder durch ein rechtsmedizinisches Institut ihren Angehörigen übergeben wurden. Das EDA befasste sich ausserdem mit der Suche nach vermissten Gegenständen.

6.7.2 Koordination und Information

Koordination der Opferhilfe

Schon früh wurde erkannt, dass die aus verschiedenen Kantonen stammenden Opfer auf Grund des dezentralen Vollzugs ungleich behandelt werden könnten. Zudem wollte man vermeiden, dass Opfer des Attentats von Luxor anders als andere Opfer im gleichen Kanton behandelt würden.

In den Monaten nach dem Attentat kamen Vertreterinnen und Vertreter der Beratungsstellen, der Entschädigungsbehörden und des Bundes mehrmals zu Aussprachen über Entschädigungsfragen zusammen. Man einigte sich auf Grundsätze für die Bemessung von Genugtuungen an Hinterbliebene. Im Hinblick auf die Subsidiarität der Opferhilfe nach Artikel 14 OHG und Artikel 1 OHV wurde vereinbart, mit der Ausrichtung von Entschädigungen und Genugtuungen nicht zuzuwarten, bis feststehe, ob Ägypten einen Beitrag leiste und ob die Reiseveranstalter und ihre Versicherer schadenersatzpflichtig seien.

Bis Ende Juli 1999 sind insgesamt 2,456 Millionen Franken an Entschädigungen und Genugtuungen an die Opfer des Attentats von Luxor ausgerichtet worden.

Zusammenarbeit im Hinblick auf die Haftungsfragen

Beim Attentat in Luxor war eine Vielzahl von Personen vom gleichen Ereignis betroffen, und es stellte sich deshalb die Frage, ob nicht eine gemeinsame und einvernehmliche Lösung bezüglich der Haftungsfragen gefunden werden könnte.

Auf Einladung des Bundesamts für Justiz fanden bis Herbst 1999 mehrere Gesprächsrunden statt, an welchen Vertreterinnen und Vertreter der Reiseveranstalter und ihrer Versicherer, der Opferanwältinnen und -anwälte, der Privatversicherer, der Kantone und der Sozialversicherungen teilnahmen. Anhand von einander widersprechenden Rechtsgutachten, welche einerseits die Reiseveranstalter und ihre Versicherer und andererseits die Anwälte der Opfer in Auftrag gegeben hatten, wurde über die grundsätzlichen Haftungsfragen diskutiert. Die Gespräche führten zum Wunsch nach einer einvernehmlichen Lösung und am 9. November 1999 zum Abschluss der Luxor-Vereinbarung. Die beiden Reiseveranstalter, 127 betroffene Personen, zwei Sozialversicherungen (SUVA und AHV/IV), acht Privatversicherungen und sechzehn Kantone haben die Vereinbarung unterzeichnet. Sie sieht die Schaffung eines mit 4,8 Millionen Franken dotierten "Luxor-Fonds" vor. Der Fonds soll für die weder durch die Sozial- und Privatversicherungen noch durch die Opferhilfe gedeckten Schäden aufkommen. Der Abschluss der Vereinbarung wurde wesentlich durch den Umstand erleichtert, dass die Sozialversicherungen und die Kantone ihre Rückerstattungsforderungen stark reduziert hatten. Die Privatversicherer ihrerseits verzichteten auf jegliche Forderung.

Das Bundesamt für Justiz vermittelte zwischen den Parteien und leitete die Gespräche, die zum Abschluss der Vereinbarung geführt haben. Eine Kommission wird über die geltend gemachten Forderungen definitiv entscheiden. Die ersten Auszahlungen dürften ab Herbst 2000 erfolgen.

Zur Verantwortlichkeit Ägyptens und zu den Bemühungen um Ausgleichszahlungen

Kurz nach dem Attentat hatte der ägyptische Aussenminister eine finanzielle Geste an die Hinterbliebenen im Sinne einer moralischen Gutmachung in Betracht gezogen. Das EDA unternahm auf allen Ebenen zahlreiche Démarchen, um die ägyptische Regierung zu einer solchen Leistung zu bewegen. Im Februar 1999 gab Präsident Mubarak Bundespräsidentin Ruth Dreifuss eine abschlägige Antwort. Nach dem Besuch von Bundesrat Joseph Deiss in Ägypten im März 2000 besteht keinerlei Hoffnung mehr auf eine finanzielle Geste des ägyptischen Staates. Da nur wenige Elemente auf eine Verletzung des Völkerrechts hinweisen, wäre es für die Schweiz schwierig, Ägypten nach internationalem Recht zur Verantwortung zu ziehen.

Ein vom EDA in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten zur Haftung des ägyptischen Staates kommt zum Schluss, dass die Betroffenen vor den ägyptischen Gerichten eine zivilrechtliche Schadenersatzklage unter Berufung auf die subsidiäre Staats-

haftung für die Beamten erheben könnten. Die Erfolgsaussichten sind allerdings schwer abschätzbar.

Suche nach den Urhebern des Attentats

Die schweizerischen Behörden haben sofort nach dem Attentat von den ägyptischen Behörden einen rasche Untersuchung und einen Untersuchungsbericht verlangt. An den Untersuchungen in Luxor über die Drahtzieher und die Hintergründe des Attentats beteiligten sich ägyptische und schweizerische Polizeibehörden. Am 30. April 1998 übermittelte der ägyptische Staatsanwalt einen ersten Bericht über das Massaker. Vom 26. April bis zum 2. Mai 1998 weilte eine Delegation der Bundespolizei in Kairo, um sich von den ägyptischen Behörden über das Attentat informieren zu lassen. Im Dezember 1998 wurde den ägyptischen Behörden ein Rechtshilfegesuch mit 116 Fragen unterbreitet. Gestützt auf die Angaben der ägyptischen Behörden und auf der Grundlage des Besuchs vom 10. - 14. Mai 1999 der Bundesanwältin und einer Delegation der Bundespolizei in Kairo erstellte die Bundespolizei in den Jahren 1998 und 1999 zwei interne Untersuchungsberichte. Im März des Jahres 2000 ist der definitive Bericht publiziert worden.

Viele Fragen sind bis heute im Dunkeln geblieben, insbesondere auch die Ziele der Attentäter. Alles scheint darauf hinzudeuten, dass insgesamt sechs Täter beteiligt waren, welche - mit Ausnahme des Anführers, der dem militanten Flügel der *Gamaa al Islamija* angehörte - den ägyptischen Sicherheitsbehörden nicht bekannt waren. Die Anweisung zur Durchführung des Massakers könnte von Moustafa Hamza aus dem Sudan erfolgt sein, der eine der wichtigsten Identifikationsfiguren der ägyptischen Terroristengruppierungen ist. Die Schweizerische Bundespolizei ist heute überzeugt, dass das Attentat nicht die Schweiz oder ihre Staatsangehörigen zum Ziele hatte, sondern die ägyptische Wirtschaft und Regierung destabilisieren sollte. Da zusätzliche Informationen innert nützlicher Frist nicht erhältlich sein werden, hat die Bundespolizei beantragt, das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren einzustellen.

Information der Opfer von Luxor

Das EDA und das Bundesamt für Justiz haben die Opfer regelmässig informiert, insbesondere über die Vorstösse gegenüber Ägypten, über die Schadenregelung und über die Suche nach den Urhebern des Attentats. Am 17. November 1998 fand, organisiert vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, eine Zusammenkunft der betref-

fenen Personen in Bern statt. Im Zentrum dieser Tagung stand der Informations- und Erfahrungsaustausch. Mehr als hundert Personen nahmen an diesem Anlass teil.

6.7.3 Zusätzliche Finanzhilfe des Bundes

Um die Bemühungen der Kantone um eine möglichst rasche Ausrichtung finanzieller Leistungen an die Opfer zu unterstützen, hat der Bundesrat auf Antrag des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements am 3. Juni 1998 entschieden, gestützt auf Artikel 18 Absatz 3 OHG dem Parlament im Rahmen des Budgets für die Jahre 1999 und 2000 eine zusätzliche Finanzhilfe an die Kantone von je einer Million Franken im Zusammenhang mit dem Attentat in Luxor zu beantragen. Das Parlament ist den Anträgen des Bundesrats grundsätzlich gefolgt, hat aber entschieden, die zusätzliche Finanzhilfe der Kreditsperre von 3 Prozent zu unterstellen und einen Betrag von je 970'000 Franken vorzusehen. Im Jahre 1999 wurde den Kantonen Finanzhilfe im Betrage von 818'641 Franken ausbezahlt.

7 Rechtsprechung

7.1 Entwicklungen in der veröffentlichten Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Opferhilfegesetz (1997-1999)

Während der drei vergangenen Jahre (1997 - 1999) hat das Bundesgericht 18 Urteile publiziert, welche die Anwendung des Opferhilfegesetzes betreffen³¹. Das bedeutet durchschnittlich sechs Urteile jährlich, hälftig geteilt zwischen dem Kassationshof (50 % der Fälle) und der ersten öffentlichrechtlichen Abteilung (50 % der Fälle). Zu den Verwaltungsgerichtsbeschwerden kann sich das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement jeweils äussern und so - in beschränktem Ausmass - die Rechtsprechung mitgestalten³².

Publikationsjahr	Kassationshof	Erste öffentlichrechtliche Abteilung	Total
1997	3	4	7
1998	3	2	5
1999	3	3	6
TOTAL	9	9	18

Das Bundesgericht hat verschiedene Aspekte präzisiert, die hier der Struktur des Gesetzes folgend themenweise zusammengefasst werden. Im Folgenden geht es zunächst um die Opferstellung (Ziff. 7.1.1), dann um die Hilfe der Beratungsstellen (Ziff. 7.1.2), den Schutz und die Rechte des Opfers im Strafverfahren (Ziff. 7.1.3) sowie schliesslich um Fragen der Entschädigung und der Genugtuung (Ziff. 7.1.4).

7.1.1 Die Opferstellung

Das Bundesgericht hat entschieden, dass die **Beeinträchtigung** der körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität **von einem gewissen Gewicht sein muss**. Die strafrechtliche Qualifikation einer Tat als einfache Körperverletzung oder als Tät-

³¹ Publiziert im Jahr 1999: BGE 125 IV 161; 125 IV 153; 125 IV 79; 125 II 265; 125 II 231; 125 II 169.
Publiziert im Jahr 1998: 124 IV 137; 124 IV 49; 124 IV 13; 124 II 507; 124 II 8.
Publiziert im Jahr 1997: 123 IV 184; 123 IV 145; 123 IV 79; 123 II 548; 123 II 241; 123 II 210; 123 II 1.

³² Vgl. Kap. 6.5.

lichkeit ist nicht allein ausschlaggebend; es handelt sich lediglich um ein Indiz für oder gegen die Opferstellung³³. Dem Beschwerdeführer, welcher **nur vermögensrechtliche Interessen** geltend macht, kommt keine Opferstellung im Sinne von Artikel 2 OHG zu und er kann Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c OHG nicht anrufen³⁴.

In einem weiteren vom Bundesgericht zu beurteilenden Fall ging es um einen Berufsradfahrer, der als Opfer in ein Strafverfahren involviert war, weil zwei Ärzte Strafanzeige wegen Körperverletzung (Doping) eingereicht hatten. Das Bundesgericht urteilte wie folgt³⁵: Wird die **Straftat von einem Dritten angezeigt und bestreitet das angebliche Opfer die Straftat** und damit auch, dass es Opfer geworden ist, so darf ihm dennoch nicht die Opferstellung im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 OHG verweigert werden. Das Opfer darf sich aber nicht am Strafverfahren beteiligen, sofern es damit lediglich beabsichtigt, das Verfahren zu kontrollieren oder gar zu behindern; das wäre Rechtsmissbrauch³⁶. Solange der Sachverhalt nicht ermittelt ist, muss man sich nach der Rechtsprechung auf die Vorbringen der Person, die sich als beeinträchtigt bezeichnet, stützen, um zu entscheiden, ob sie es ist oder nicht³⁷. Im konkreten Fall waren die Tatsachen, welche Gegenstand der Untersuchung bildeten, nicht vom angeblichen Opfer, sondern von Dritten angezeigt worden. Es war in diesem Fall richtig gewesen, sich auf die Angaben der Ärzte zu stützen, wonach der Fahrradfahrer Opfer der angezeigten Straftaten war. Der Umstand, dass der Sportler die Straftaten und damit auch seine Opferstellung bestreitet, erlaubt nicht, ihm die Opferstellung im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 OHG zu verweigern³⁸.

7.1.2 Die Hilfe der Beratungsstellen

Nach dem Bundesgericht können **Betreuungskosten im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen** als Hilfe nach Artikel 3 OHG oder als Entschädigung nach Artikel 12 OHG betrachtet werden³⁹. Bewirken getroffene Massnahmen des familien-

³³ BGE 125 II 265 (268 und 272).

³⁴ BGE 123 IV 184 (187).

³⁵ BGE 125 IV 79.

³⁶ BGE 125 IV 79 (82).

³⁷ BGE 125 IV 79 (82); 123 IV 184 (187).

³⁸ BGE 125 IV 79 (82).

³⁹ BGE 125 II 230 (234 f.).

rechtlichen Kindesschutzes einen hinreichenden Schutz im Sinn des OHG, besteht kein Anspruch mehr auf Leistungen durch die Opferhilfe⁴⁰.

Die Rechtsprechung bestätigte den subsidiären Charakter des Opferhilfegesetzes gegenüber der **unentgeltlichen Rechtspflege**: Wird letztere dem Opfer gewährt, rechtfertigen sich die staatlichen Leistungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 4 OHG nicht mehr. Umgekehrt muss, wenn dem Opfer nach kantonalem Recht die unentgeltliche Rechtspflege nicht vollständig gewährt wird, die Beratungsstelle prüfen, ob die persönliche Situation die Übernahme der Anwaltskosten rechtfertigt⁴¹. Die nach kantonalem Recht erfolgte Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege entbindet somit nicht von der Prüfung, ob die Bedingungen nach dem Opferhilfegesetz erfüllt sind⁴². Im konkreten Fall entschied das Bundesgericht, dass einer Frau, deren Beine beim Absturz eines Lastenaufzuges zerschmettert wurden, ein Recht auf unentgeltliche Rechtspflege gestützt auf das Opferhilfegesetz zusteht: Der Fall weist gewisse Schwierigkeiten auf, und das Opfer, das in ein Krankenhaus eingewiesen wurde, kann seine Interessen nicht selber wahrnehmen und verfügt nicht über die Mittel, die es ihm erlaubten, einen Anwalt zu bezahlen⁴³.

Schliesslich genügt es nach dem Bundesgericht für die Übernahme der Kosten für eine bereits erbrachte Leistung, dass **im Zeitpunkt, als die Hilfe verlangt wurde, vom Vorliegen einer Straftat auszugehen** war⁴⁴.

7.1.3 Der Schutz und die Rechte des Opfers im Strafverfahren

Artikel 6 OHG - nach dem Bundesgericht notwendige prozedurale Ergänzung zur zweijährigen Verwirkungsfrist gemäss Artikel 16 Absatz 3 OHG - verpflichtet die Polizei, das Opfer bei der ersten Einvernahme über die Beratungsstellen zu informieren, welche ihrerseits verpflichtet sind, das Opfer über die Hilfe, die ihm das Gesetz gewährt, zu informieren (Art. 3 Abs. 2 Bst. b OHG). Die Informationspflicht schliesst den **Hinweis auf das Recht des Opfers, Entschädigung und Genugtuung im Sinne der Artikel 11 ff. OHG zu verlangen**, mit ein, selbst, wenn dies das Gesetz nicht ausdrücklich vorsieht. Insoweit kehrt das Opferhilfegesetz den Grundsatz um, dass

⁴⁰ BGE 125 II 230 (237).

⁴¹ BGE 123 II 548 (551); 121 II 209 (212).

⁴² BGE 123 II 548 (551).

⁴³ BGE 123 II 548 (551 f.).

⁴⁴ BGE 125 II 265 (270 f.).

man sich nicht auf Unkenntnis des Gesetzes berufen kann⁴⁵. Aus der Informationspflicht folgt, dass dem Opfer keinerlei Nachteile aus einem Informationsmangel erwachsen dürfen, wenn dieser es, ohne eigenes Verschulden, daran gehindert hat, rechtzeitig zu handeln⁴⁶. Im Fall einer Frau, die bei einem Lauf entlang der Arve in Genf von einem Unbekannten angegriffen worden war, entschied das Bundesgericht, dass die Beschwerdeführerin in der Lage gewesen wäre, innert der gesetzlichen Frist ein Entschädigungsgesuch zu stellen, wenn die Polizei sie vollständig und unter Hinweis auf das Recht auf Entschädigung und die Verwirkungsfrist informiert hätte. Deshalb verlange die Billigkeit, dass dem Opfer die zweijährige Verwirkungsfrist gemäss Artikel 16 Absatz 3 OHG in diesem Fall nicht entgegengehalten werde⁴⁷.

Wenn das kantonale Verfahrensrecht keine weiter gehenden Bestimmungen kennt, kann sich das **Opfer** nur in den drei in den Buchstaben a - c des Artikel 8 Absatz 1 OHG genau umschriebenen Fällen **als Partei im Strafverfahren** beteiligen⁴⁸. Die Wendung "insbesondere", welche die in den Buchstaben a - c aufgelisteten Rechte einleitet, könnte so verstanden werden, als sei die Aufzählung nicht abschliessend. Dem ist jedoch nicht so: Sie hat keine andere Bedeutung, als ergänzendes kantonales Verfahrensrecht vorzubehalten⁴⁹. Insbesondere regelt das Opferhilfegesetz nicht, ob das Opfer in der Voruntersuchung den Beweiserhebungen beiwohnen darf⁵⁰.

Hat sich die geschädigte Person im Strafprozess als Prozesspartei konstituiert, **bewirkt die Unterbrechung der strafrechtlichen Verfolgungsverjährung auch die Unterbrechung der Verjährung für die Zivilforderung**. Dies entspricht der Absicht des Opferhilfegesetzes, das eine Pflicht zur Beurteilung der Zivilforderung des Opfers im Strafverfahren vorsieht (Art. 8 Abs. 1 Bst. a OHG) und präzisiert, dass, solange der Täter nicht freigesprochen oder das Verfahren nicht eingestellt ist, das Strafgericht auch über die Zivilansprüche des Opfers entscheidet (Art. 9 Abs. 1 OHG)⁵¹.

Das Strafgericht kann, wenn die vollständige Beurteilung der Zivilansprüche einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern würde, sich darauf beschränken, die **Zivilansprüche nur dem Grundsatz nach zu entscheiden** und das Opfer im übrigen

45 BGE 123 II 241 (244).

46 BGE 123 II 241 (245).

47 BGE 123 II 241 (245 f.).

48 BGE 124 IV 137 (139 f.).

49 BGE 124 IV 137 (139 f.).

50 BGE 124 IV 137 (140).

51 BGE 124 IV 49 (52).

an das Zivilgericht verweisen (Art. 9 Abs. 3 OHG). Das Bundesgericht hat entschieden, dass der Beizug von *drei* Unterlagen, welche für die vollständige Beurteilung der Zivilansprüche notwendig sind, für das Strafgericht keinen unverhältnismässigen Aufwand darstellt. Es darf deshalb nicht die Ansprüche nur dem Grundsatz nach entscheiden und das Opfer im übrigen an das Zivilgericht verweisen. Das Bundesgericht erinnert jedoch an die Möglichkeit, vorerst nur im Strafpunkt zu urteilen und die Zivilansprüche später zu behandeln, wie das Artikel 9 Absatz 2 OHG vorsieht⁵².

Zwar ist das Strafgericht nach einem Freispruch **nicht verpflichtet**, über Zivilansprüche des Opfers zu entscheiden, doch schliesst das OHG diese Möglichkeit nicht aus⁵³. Wenn der Strafrichter bzw. die Strafrichterin im Sinne von Artikel 9 Absatz 3 OHG den Zivilanspruch dem Grundsatz nach entscheidet, ist das Zivilgericht in diesem Punkt gebunden⁵⁴.

7.1.4 Fragen der Entschädigung und der Genugtuung

Die Pflicht, das Verfahren nach Artikel 11 ff. OHG einfach und rasch durchzuführen, schliesst eine **Sistierung** nicht grundsätzlich aus⁵⁵. Im Fall der Tötung eines Minderjährigen ohne Motiv mit einem Schwert hat das Bundesgericht entschieden, es widerspreche Sinn und Zweck des Opferhilfegesetzes, das Entschädigungsverfahren nach Artikel 11 ff. zu sistieren, um vom Opfer zu verlangen, zuerst selber einen zivilen Schadenersatzprozess zu führen⁵⁶.

Wenn eine Straftat in der Schweiz verübt worden ist oder wenn der Erfolg einer strafbaren Handlung in der Schweiz eingetreten ist, hat das direkte Opfer nicht das Privileg, an seinem Wohnsitz vorgehen zu können: **Zuständig** ist die **Behörde** jenes Ortes, wo die strafbare Handlung ausgeführt wurde, wie das Artikel 346 StGB bestimmt. Diese Regelung will die verschiedenen aus der Straftat folgenden Verfahren soweit möglich vereinen und unterschiedliche Gerichtsstände vermeiden, weil dies die Gefahr sich widersprechender Entscheide in sich birgt⁵⁷. **Im Fall einer im Ausland verübten Straftat, deren Erfolg auch im Ausland eingetreten ist**, gilt die

⁵² BGE 123 IV 78 (83).

⁵³ BGE 125 IV 153 (157); 124 IV 13 (20).

⁵⁴ BGE 125 IV 153 (158).

⁵⁵ BGE 123 II 1 (3).

⁵⁶ BGE 123 II 1 (4).

⁵⁷ BGE 124 II 507 (509).

gleiche Überlegung. Im Hinblick auf einen einheitlichen Gerichtsstand kann nur jener am Wohnsitz des *direkten* Opfers gemeint sein. Folglich muss **die dem Opfer gleichgestellte Person** nach Artikel 2 Absatz 2 OHG Entschädigung oder Genugtuung **am Wohnsitz des direkten Opfers** geltend machen (Art. 11 Abs. 3 OHG)⁵⁸.

Zivilrechtliche Ansprüche im Sinne des Opferhilfegesetzes sind solche, die ihren Grund im Zivilrecht haben. Nicht dazu gehören die **subsidiären Forderungen an den Staat** gemäss Artikel 11 OHG⁵⁹.

Das Bundesgericht hat sich verschiedentlich zur **Genugtuung** geäussert. Es erinnert daran, dass der Gesetzgeber mit der Gewährung von Genugtuungen an Opfer von Straftaten bewusst über die Vorgaben der Verfassung hinausgegangen ist, aus der Überlegung, dass dieser Aspekt der Entschädigung zu der im ersten Satz von Art. 64ter aBV (vgl. heute: Art. 124 BV) vorgesehenen Hilfe gehöre und deshalb unabhängig von der finanziellen Situation des Opfer gewährt werden könne.⁶⁰ Die Ausrichtung von Genugtuungsleistungen hängt **nicht vom Einkommen des Opfers ab, sondern von der Schwere der Beeinträchtigung und vom Vorliegen besonderer Umstände**. Der Gesetzgeber wollte demnach nicht, dass der Staat in jedem Fall eine Genugtuungsleistung gewährt⁶¹. Ausserdem präzisierte das Bundesgericht, dass **trotz der Formulierung von Artikel 12 Absatz 2 OHG nicht vollständig von der finanziellen Situation zu abstrahieren ist**, weil die Genugtuung in einigen Fällen die Härten des Systems mildern kann (insbesondere die Einkommenslimiten), wie beispielsweise dann, wenn der materielle Schaden nicht gravierend ist, sich aber die Bezahlung einer Geldsumme als Genugtuung rechtfertigt⁶². In einem anderen Urteil hat das Bundesgericht entschieden, dass **die Opferhilfebehörde grundsätzlich nicht an eine Vereinbarung zwischen dem Täter und dem Opfer über eine Genugtuungsleistung gebunden ist**⁶³. Im konkreten Fall ging es um einen gerichtlichen Vergleich. Der gerichtliche Vergleich ist im Bundesprivatrecht nicht geregelt und daher Innominatkontrakt, der der Privatautonomie der Parteien unterliegt⁶⁴. Das Bundesgericht entschied, dieser Vergleich binde die Opferhilfebehörden nicht⁶⁵. In

58 BGE 124 II 507 (509).

59 BGE 125 IV 161 (163).

60 BGE 125 II 169 (173).

61 BGE 125 II 169 (174).

62 BGE 125 II 169 (174).

63 BGE 124 II 8.

64 BGE 124 II 8 (11 ff.).

65 BGE 124 II 8 (15).

einem anderen Fall äusserte es sich zur **Bemessung**: Artikel 12 Absatz 2 OHG, der die Voraussetzungen für die Zusprechung einer Genugtuung festlegt, enthält keine Regeln zur Bemessung der Genugtuungssumme. Artikel 13 Absatz 2 OHG regelt nur die Bemessung der Entschädigung, nicht aber jene der Genugtuung. Das Bundesgericht relativierte seine Rechtsprechung, wonach Artikel 13 Absatz 2 OHG für die Genugtuung analog angewendet werden kann⁶⁶. Es ist der Ansicht, es sei wichtig, **sich bei der Bemessung der Genugtuung nach dem Opferhilfegesetz nicht zu weit von den zivilrechtlichen Grundsätzen zu entfernen**⁶⁷. Dem Gesetzgeber ist somit kein redaktionelles Versehen unterlaufen, als er in Artikel 13 Absatz 2 OHG den Genugtuungsanspruch nicht erwähnte: Diese Bestimmung gilt nur für die Bemessung der Entschädigung⁶⁸. Das schliesst jedoch nicht aus, im Einzelfall auch bei der Bemessung der Genugtuung nur ein "wesentliches" **Mitverschulden des Opfers** zu berücksichtigen⁶⁹. Im Fall eines Demonstranten, welcher anlässlich einer unbewilligten Demonstration von Kurden verletzt wurde, ist dem Mitverschulden des Opfers im Vergleich zum schädigenden Verhalten des Täters (im konkreten Fall eine völlig unangemessene Reaktion der türkischen Botschaftsangestellten gegenüber den Demonstranten) viel zu viel Gewicht beigelegt worden⁷⁰. In einem weiteren Fall hat das Bundesgericht entschieden, dass die Vorinstanz durch die gänzliche Verweigerung einer Genugtuung dem Selbstverschulden des Beschwerdeführers zu viel Gewicht beigegeben und dadurch Artikel 12 Absatz 2 OHG verletzt hat⁷¹.

Das Bundesgericht präziserte ausserdem, dass die Entschädigung nach dem **System des Opferhilfegesetzes nicht zum Ziel hat, dem Opfer vollumfängliche vollständige und vom erlittenen Schaden unabhängige Wiedergutmachung zu garantieren**. Das Opferhilfegesetz hat nur zum Ziel, Lücken des positiven Rechts zu schliessen, und will vermeiden, dass das Opfer den Schaden allein tragen muss, wenn der Verursacher oder die Verursacherin der Straftat unbekannt, flüchtig, zahlungsunfähig oder unzurechnungsfähig ist⁷². Das Gericht befand, die Leistung der Sozialversicherung (Integritätsentschädigung nach dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981, UVG), habe teilweise zum Zweck, die vom Opfer erlittene materielle Unbill wiedergutzumachen. Angesichts der gestützt auf das

⁶⁶ BGE 123 II 210 (214); 121 II 369 (373 und 375).

⁶⁷ BGE 123 II 210 (216).

⁶⁸ BGE 123 II 210 (216).

⁶⁹ BGE 123 II 210 (216).

⁷⁰ BGE 123 II 210 (217).

⁷¹ BGE 124 II 8 (18).

⁷² BGE 125 II 169 (173).

UVG ausgerichteten Beträge komme eine Entschädigung nach dem Opferhilfegesetz nicht in Betracht⁷³.

Das Bundesgericht hat sich auch mit der Frage der **Kostenlosigkeit des Verfahrens** beschäftigt. Insbesondere fragte es sich, ob das **System im Kanton Waadt, wo das Opfer einen Prozess gegen den Staat anstrengen muss**, mit dem Bundesrecht vereinbar sei⁷⁴. Dieses System darf nicht dazu führen, dass dem Opfer im Fall der Abweisung seiner Forderungen Prozesskosten und -entschädigungen auferlegt werden, vorbehaltlich leichtfertig angehobener oder missbräuchlicher Verfahren. Die in Artikel 16 Absatz 1 OHG vorgesehene Kostenlosigkeit verbietet ein solches Vorgehen⁷⁵. Das Bundesgericht hat weiter entschieden, dass weder Artikel 3 Absatz 4 OHG noch Artikel 16 OHG dem Opfer im Bereich der Beratungshilfe einen Anspruch auf ein kostenloses **kantonales Rechtsmittelverfahren** gewähren⁷⁶.

Die zweijährige Verwirkungsfrist von Artikel 16 Absatz 3 OHG kann einem Opfer nicht entgegengehalten werden, wenn die Information durch die Polizei unvollständig war und es dem Opfer verunmöglichte, rechtzeitig zu handeln (vgl. Kap. 7.1.3 hier vor)⁷⁷.

Die von den Kantonen gemäss Artikel 17 OHG zu bestimmende **einzigste von der Verwaltung unabhängige Beschwerdeinstanz** hat freie Überprüfungsbefugnis. Die freie Überprüfungsbefugnis hindert aber die Beschwerdeinstanz nicht, in Ermessensfragen einen Entscheidungsspielraum der Verwaltung zu respektieren⁷⁸.

Schliesslich hat sich das Bundesgericht zu **Artikel 60 Absatz 1 StGB** geäussert, der durch Ziffer 1 des Anhangs zum Opferhilfegesetz revidiert worden ist. Diese Bestimmung lautet: "Erleidet jemand durch ein Verbrechen oder ein Vergehen einen Schaden, der nicht durch eine Versicherung gedeckt ist, und ist anzunehmen, dass der Schädiger den Schaden nicht ersetzen wird, so spricht der Richter dem Geschädigten auf dessen Verlangen bis zur Höhe des gerichtlich oder durch Vergleich festgesetzten Schadenersatzes zu: a. Die vom Verurteilten bezahlte Busse; b. eingezogene Gegenstände und Vermögenswerte oder deren Verwertungserlös unter Abzug der

73 BGE 125 II 169 (175f.).

74 BGE 124 II 507 (510); 123 II 425 (429).

75 BGE 124 II 507 (510).

76 BGE 125 II 265 (273 f.).

77 BGE 123 241 (245f.).

78 BGE 123 II 210 (212).

Verwertungskosten; c. Ersatzforderungen; d. den Betrag der Friedensbürgschaft." Das Bundesgericht hat entschieden, diese Bestimmung sei nach Sinn und Zweck des Opferhilfegesetzes auszulegen, wonach den Opfern von Straftaten wirksame Hilfe geleistet und ihre Rechtsstellung verbessert werden soll (Art. 1 OHG). Der Begriff des "Schadens" bzw. des "Schadenersatzes" nach Artikel 60 Absatz 1 StGB ist deshalb weit zu verstehen und beinhaltet sowohl Vermögensschäden als auch immaterielle Unbill⁷⁹.

7.2 Die Studie Kunz/Keller zur Evaluation der Rechtsprechung 1993-1998

7.2.1 Ausgangslage

Da die Kantone eine Auswertung und Übersicht über die kantonale Rechtsprechung wünschten, waren nach den Weisungen zur dritten Berichtsperiode alle letztinstanzlichen kantonalen Urteile aus den Jahren 1993-1998 einzureichen. Die Kantone haben mit einer Ausnahme (VD) diese Pflicht erfüllt.

Das Bundesamt für Justiz beauftragte nach einer Ausschreibung Herrn Prof. Dr. iur. Karl-Ludwig Kunz vom Institut für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Bern mit der Aufgabe, die kantonale Rechtsprechung (mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts) auszuwerten. Die von Herrn Prof. Kunz zusammen mit Herrn cand. iur. Philipp Keller verfasste Studie ist im Dezember 1999 abgeschlossen worden⁸⁰.

⁷⁹ BGE 123 IV 145 (149).

⁸⁰ Sie trägt den Titel: "Die Rechtsprechung zum Opferhilfegesetz in den Jahren 1993 bis 1998" und kann beim Bundesamt für Justiz bezogen werden (Tel. 031/322 47 44, Fax 031/322 84 01, e-mail: cornelia.perler@bj.admin.ch).

7.2.2 Vorgehen

Die Studie untersucht folgende Fragen:

1. Zu welchen Bestimmungen des Opferhilfegesetzes existieren kantonale Präzedenzurteile und wo besteht eine gesamtschweizerische „unité de doctrine“?
2. Welche Bestimmungen des Opferhilfegesetzes werden je nach Kanton unterschiedlich gehandhabt und wie wäre die Praxis allenfalls zu vereinheitlichen?
3. Welche Kriterien spielen für die Bemessung von Entschädigungen und Genugtuungen nach Artikel 11 ff. OHG welche Rolle?
4. Welche Leistungen werden nach welchen Kriterien über Artikel 3 OHG bzw. über Artikel 11 ff. OHG abgegolten?
5. Wo besteht gesetzlicher Klärungsbedarf?
6. Wo besteht gesetzlicher Änderungsbedarf?

Der Arbeit zu Grunde liegen insgesamt 252 Urteile: 47 Urteile des Bundesgerichts und 205 von den Kantonen dem Bundesamt für Justiz eingereichte letztinstanzliche kantonale Entscheide.

7.2.3 Schlussfolgerungen der Autoren

Die Ergebnisse der Studie werden von deren Verfassern wie folgt zusammengefasst:

Die letztinstanzliche kantonale Rechtsprechung zum Opferhilfegesetz bewegt sich im Spannungsfeld von Missbrauchbekämpfung und Opferfreundlichkeit. Uneinheitlich ausgelegt wird insbesondere der Opferbegriff: vom Bundesgericht weit, in Basel und Zürich eher restriktiv.

Die Beurteilung der Opfereigenschaft im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 OHG ist wohl vor allem deshalb uneinheitlich, weil das Gesetz mit einem Opferbegriff operiert, der von der strafrechtlichen Beurteilung durch die Justizbehörden unabhängig ist. Zudem zeigt sich, dass sich die drei sehr verschiedenen Grundanliegen des Gesetzes, Opfer zu beraten, ihre strafprozessuale Stellung zu stärken und sie zu entschädigen, nur schlecht durch die Klammer eines gemeinsamen Opferbegriffs zusammenhalten lassen. Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach für den Anspruch auf Beratungshilfe allein schon die glaubwürdige Behauptung genüge, Opfer einer

Straftat zu sein⁸¹, hat sich in den Kantonen noch nicht durchgesetzt, obwohl die Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz OHG sogar empfahl, *jede* hilfesuchende Person bis zum Nachweis des Gegenteils als Opfer zu betrachten⁸².

Analoge Probleme stellen sich beim Straftatbegriff: In einem Rechtsstaat kann darüber, ob eine Straftat im strafrechtlichen Sinn vorliegt, nur ein Gericht entscheiden, wohingegen die Feststellung einer Opferstellung und damit einer Straftat nach Opferhilfegesetz unabhängig davon durch die Verwaltung nach anderen als strafrechtlichen Massstäben erfolgt. Dieses Abstellen auf einen strafrechtsunabhängigen Straftatbegriff bewirkt vielfältige Probleme, welche sich in der Rechtsprechung spiegeln. Statt mit dem Bundesgericht davon auszugehen, dass der Straftatbegriff (trotz der schwächeren Beweisvoraussetzungen) „grundsätzlich gleich wie im Strafgesetzbuch definiert“ ist⁸³, wäre es nach Auffassung der Verfasser der Studie wohl einfacher, für den Anspruch auf Beratungshilfe völlig auf den Straftatbegriff zu verzichten, für Entschädigungen und Genugtuungen dagegen auf gerichtlich festgestellte Tatbestandsmässigkeit abzustellen.

Unklar ist weiter auch, wie sich Rechtfertigungsgründe und ein allfälliges Mitverschulden auf die Opferstellung der geschädigten Person auswirken können. Für die Schwere der Beeinträchtigung, die nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung Massstab bei der Beurteilung der Opferansprüche sein soll⁸⁴, spielt es keine Rolle, ob die Gewaltanwendung, die sie verursachte, verhältnismässig oder gerechtfertigt war. Es widerspricht deshalb dem Grundgedanken des Opferhilfegesetzes, fehlendes Mitverschulden zur Vorbedingung der Zuschreibung der Opfereigenschaft zu machen. Falsch ist insbesondere, wie zahlreiche kriminologische Untersuchungen zeigen, von dem Bild des „armen“ und „wehrlosen“ Opfers als Grundmuster auszugehen, und bei Abweichungen von diesem Muster den Opferschutz einzuschränken. Beratungshilfe wegen Mitverschuldens zu verweigern, widerspricht dem Geist und Buchstaben des Gesetzes⁸⁵. Statt bei Körperverletzungen im Drogenmilieu oder Vergewaltigungen von Prostituierten den Opfern eine Lebensführungsschuld entgegenzuhalten, sollten stattdessen nach Auffassung der Verfasser der Studie Genugtuungen grundsätzlich *mitverschuldensunabhängig* ausgerichtet werden. Besonders unbefriedigend ist, den Hinterbliebenen das Mitverschulden der verstorbenen Person anzurechnen: Für das

81 BGE 122 II 211.

82 Vgl. Kap. 6.4.

83 BGE 122 II 211.

84 BGE 120 Ia 157, 125 II 265.

85 BGE 122 II 315.

Ausmass ihres Leids spielt dies keine Rolle. Ohnehin kann gemäss dem Bundesgericht nur in besonders krassen Fällen, wo das Mitverschulden des Opfers „den Kausalablauf unterbricht“, die Genugtuung verweigert werden – dies aber ohne dass es eine spezialgesetzliche Regelung bräuchte⁸⁶. Im Licht dieser Überlegungen empfehlen die Verfasser der Studie, die jeweiligen Bedingungen einer Anspruchsberechtigung wie folgt abzuändern:

1. Wer glaubhaft machen kann, gegen seinen Willen in seiner physischen, psychischen oder sexuellen Integrität verletzt worden zu sein, hat Anspruch auf Beratungshilfe. Die dem Opfer nach Artikel 2 Absatz 2 OHG gleichgestellten Personen und allfällige Zeuginnen und Zeugen der Straftat haben demnach Anspruch auf Beratung, sofern sie eine eigene Beeinträchtigung der (psychischen) Integrität geltend machen können.
2. Wer behauptet, durch eine Straftat geschädigt zu sein, hat Anspruch auf Persönlichkeitsschutz, Verbeiständung und die Geltendmachung von Verfahrensrechten und Zivilansprüchen im Strafprozess.
3. Wer durch eine gerichtlich als tatbestandsmässig erweisbare Straftat in ihrer bzw. seiner körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität verletzt wurde, hat Anspruch auf Entschädigung und/oder Genugtuung.

Bei der Frage der Abgrenzung von Beratungshilfe und Entschädigung zeigt sich ein Dilemma: Um die sehr disparate kantonale Praxis zu vereinheitlichen, müsste generell klar abgegrenzt werden, welche Leistungen als Beratungshilfe und welche als Entschädigung zu gelten haben. Die Zürcher Lösung, Soforthilfe nur in den ersten drei Wochen nach der Straftat auszurichten, wurde jedoch vom Bundesgericht kritisiert. Entscheidend sei nicht der Zeitpunkt, sondern die Dringlichkeit der zu erbringenden Leistung. Andere Möglichkeiten der generellen Abgrenzung sind bislang in der Rechtsprechung nicht diskutiert worden. Infolgedessen sind die Kriterien unklar. Eine kantonal unterschiedliche Praxis kann sich insbesondere für in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer fatal auswirken, haben diese doch Anspruch auf Beratungshilfe, nicht aber auf Entschädigung, wenn die Straftat im Ausland verübt wurde. Wird kein griffiges Kriterium gefunden, sollten auch hier wohnhafte ausländische Opfer entschädigt werden.

⁸⁶ BGE 124 II 8.

Im Bereich der Verfahrensrechte zeigt sich, dass die kantonalen Gerichte selbst dort Interessensabwägungen vornehmen, wo dem Opfer ein absoluter, grundrechtlich begründbarer Anspruch zusteht. Die Verfasser der Studie empfehlen zu klären, ob sich das Aussageverweigerungsrecht nach Artikel 7 Absatz 2 OHG auch auf die Erstellung von Glaubwürdigkeitsgutachten bezieht und ob es mit dem für innerfamiliäre Sexualdelikte in verschiedenen Kantonen vorgesehenen Ausschluss des Aussageverweigerungsrechts wegen Verwandtschaft vereinbar ist. Artikel 9 Absatz 1 OHG ist zudem missverständlich formuliert: Entgegen der Lesart vieler Kantone besagt er nicht, dass der Strafrichter bzw. die Strafrichterin bei Freispruch oder Verfahrenseinstellung die Zivilforderungen *nicht* beurteilen *dürfe*. Die Berufungsmöglichkeit des Opfers nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b OHG ist insofern problematisch, als sie auch im Strafpunkt möglich ist, sofern dieser nur seine Zivilansprüche berührt. Da das Interesse des Opfers an einer Bestrafung des Täters oder der Täterin rechtlich nicht geschützt wird⁸⁷, wären hier Möglichkeiten zu prüfen, wie das Opfer seine Zivilansprüche *trotz* Freispruch der beschuldigten Person geltend machen könnte.

Die Verwirkungsfrist schliesslich ist zu kurz, weshalb Genf und Zürich zu abenteuerlichen Konstruktionen Zuflucht nehmen mussten. Die Verfasser der Studie würden hier eine flexible Regelung vorziehen, die die Frist mit dem frühestmöglichen Zeitpunkt der Geltendmachung von Zivilansprüchen beginnen liesse (im Normalfall der polizeilichen Information über die Beratungsstelle).

Zur Vereinheitlichung der disparaten kantonalen Praxis empfehlen die Verfasser der Studie, eine nationale Zusammenstellung *aller* von kantonalen Opferhilfe-Instanzen (d.h. insbesondere den Entschädigungsbehörden) gesprochenen Summen zu prüfen.

⁸⁷ BGE 121 IV 317.

8 Studien zur Wirksamkeit der Opferhilfe

8.1 Übersicht über die im Auftrag des Bundesamtes für Justiz erarbeiteten Studien

Das Bundesamt für Justiz hat 1995 in Ergänzung zur kantonalen Berichterstattung das Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf beauftragt, eine Evaluationsstudie über den Vollzug des Opferhilfegesetzes aus der Sicht der Opfer zu verfassen. 1997 wurde die Wirksamkeit der Bestimmungen des Opferhilfegesetzes über den Schutz und die Rechte des Opfers im Strafverfahren untersucht. Mit der Studie wurde nach einer Ausschreibung wiederum das CETEL beauftragt⁸⁸. Die Ergebnisse dieser beiden Evaluationen sind im ersten bzw. zweiten Opferhilfebericht zusammengefasst⁸⁹.

1999 liess das Bundesamt für Justiz die Soforthilfe untersuchen. Nach einer Ausschreibung wurde der Auftrag an das DAB, Das Andere Büro, Sozialforschung, in Zürich, vergeben.

8.2 Die Studie des DAB zur Soforthilfe

Die von Ursula Fiechter, Priska Gisler, Sonja Kundert und Claudia Riboni erarbeitete Studie trägt den Titel "3. Teilevaluation zu Vollzug und Wirksamkeit des Opferhilfegesetzes/Anfangsinformation und -betreuung von Opfern (Soforthilfe): Das Zusammenspiel von Polizei, Beratungsstellen und weiteren Akteurinnen".

Im Zentrum der Untersuchung stehen die Soforthilfe und damit Fragen der Informationsvermittlung, der Koordination zwischen Beratungsstellen, Spitälern, Polizei und weiteren Akteuren und Akteurinnen sowie die Qualitätsaspekte der Beratung. Untersucht wurde der Vollzug in den Kantonen Aargau, Freiburg, Glarus und Zürich.

⁸⁸ Genauer Titel und Bezugsquelle für beide Studien vgl. Kap. 1.2, FN 1.

⁸⁹ Erster Opferhilfebericht, Kap. 10; Zweiter Opferhilfebericht Kap. 13.

8.2.1 Informationsvermittlung

Wege zur Opferhilfe

Die Wege, die zur Opferhilfe führen, erweisen sich als unterschiedlich und vielfältig. Gelangen die Betroffenen erst einmal zur Polizei, untersteht diese der gesetzlichen Pflicht, über die Opferhilfe zu informieren. Obwohl die Polizei der Informationspflicht weitgehend nachkommt, konnten die befragten Betroffenen sich nicht immer unmittelbar für das Angebot motivieren lassen. Sie benötigten zusätzliche Hinweise und manchmal mehrmalige Aufforderungen von Freundinnen oder Freunden, Bekannten, Fachleuten oder von Personen anderer Einrichtungen (z.B. Spital, Frauenhaus). Als Ursache solcher Umwege können mehrere Gründe in Betracht gezogen werden. Möglicherweise erläutern einzelne Polizeibeamtinnen und -beamte die Informationen zu wenig genau oder zu wenig ausführlich. Eventuell ist es auch in einigen Fällen ungünstig, wenn bereits während der polizeilichen Einvernahme von Hilfe gesprochen wird. Manche Opfer brauchen Zeit, sich an die Situation oder den Gedanken an Unterstützungsbedürftigkeit zu gewöhnen. Hinzu kommt für die Betroffenen oft die Schwierigkeit, sich mit der Opferrolle zu identifizieren. In der Realität geschieht die Informationsvermittlung in einer Mischform aus Hol- und Bringprinzip.

Die Informationsvermittlung weist kantonale Differenzen auf, was nach Aussage der Befragten mit unterschiedlichem politischen Willen zusammenhängt. In den urbanen Zentren Zürich und Winterthur wie auch z.T. in der Stadt Freiburg konnte auf bestehende selbständige Sozial- bzw. Fachstellen mit festen Strukturen und einem ausgebildeten Know-how zurückgegriffen werden. In den Kantonen Aargau und Glarus hingegen mussten zuerst entsprechende Anlaufstellen durch die Eingliederung an schon vorhandene kantonale Einrichtungen (Glarus: Sozialstelle) bzw. den Abschluss eines Leistungsvertrages durch den Kanton mit einer Trägerschaft (Aargau: Frauenzentrale) aufgebaut werden. Rückgriffe auf schon vorhandene Kompetenzen beeinflussen die Informationsvermittlung. Die schon vor Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes tätigen Stellen waren häufig bereits lokal bekannt, während sich die neu gegründeten Stellen eine Identität und Netzwerke aufbauen mussten.

Öffentlichkeitsarbeit

Aus der Sicht von Betroffenen ist das Opferhilfegesetz in der Öffentlichkeit zu wenig bekannt. Vorschläge für eine bessere Bekanntmachung gehen in Richtung vermehrter Kontakte zu Schulen und Ärztinnen und Ärzten sowie häufigere Präsenz in Radio, Fernsehen und Presse. Nach öffentlichen Auftritten steigen die neuen Anfragen häu-

fig in kaum bewältigbarem Ausmass, so dass einzelne Beratungsstellen darauf verzichten. Die Medienarbeit geschieht generell eher reaktiv. Die Broschüren, Faltblätter, Flyers und Jahresberichte liegen in der Deutschschweiz mehrheitlich in deutscher, in der Romandie hauptsächlich in französischer Sprache vor.

Erreichbarkeit

Mit einer Ausnahme (Strassenverkehrsofper) sind alle untersuchten Beratungsstellen zentral in den jeweiligen Kantonshauptstädten gelegen. Die meisten Stellen sind zu Bürozeiten geöffnet. Eine Erreichbarkeit rund um die Uhr wird entweder durch die Polizei, das Spital, die Notrufnummer 143 der Dargebotenen Hand und/oder durch das Frauenhaus gewährleistet. Grundsätzlich beurteilen Betroffene die Präsenzzeiten als ausreichend und zufrieden stellend, da sich gemäss ihren Erfahrungen die Beraterinnen und Berater als relativ flexibel bei der Vereinbarung von Terminen zeigen.

8.2.2 Koordination und Kooperation

Für die befragten Beratungsstellen bedeutet Koordination bzw. Kooperation gegenseitige Vermittlung oder Weiterleitung von Betroffenen, Informationsaustausch sowie Vermittlung von Fachleuten (Anwältinnen und Anwälte, Therapeutinnen und Therapeuten). Obwohl einzelne Ansätze zu einer eigentlichen Zusammenarbeit mit gemeinsamer Zielausarbeitung und –verfolgung vorhanden sind, funktionieren vor allem diejenigen Stellen, die bereits seit Jahren mit der Opferfrage betraut sind, in der Alltagspraxis sehr unabhängig und kooperieren hauptsächlich auf informeller Ebene. In verschiedenen Kantonen haben sich institutionalisierte Formen der Kooperation herauskristallisiert, die durch Richtlinien bzw. eine übergeordnete Einrichtung koordiniert werden. Hat ein Kanton nur eine einzige Opferhilfestelle eingerichtet, liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf der Vermittlung von einzelnen Spezialangeboten.

Die Kontakte der Beratungsstellen zur Polizei haben sich seit dem Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes verbessert. Sie sind weitgehend formalisiert. Als ein grundlegendes Problem beider Parteien kristallisieren sich die unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkte und häufig auch das fehlende gegenseitige Verständnis heraus. Die Polizei ist mit der möglichst genauen Aufnahme des Sachverhalts betraut, während die Beraterinnen und Berater sofortige Hilfe zu Gunsten der Opfer zu leisten haben.

Da Spitäler nicht in die Opferhilfe nach Gesetz eingebunden sind, findet eine eigentliche Zusammenarbeit mit Beratungsstellen – ausser im Rahmen der Kinderschutzgruppen - kaum statt, bzw. das Interesse daran liegt eher auf Seite der Opferhilfestellen. Spitäler verfügen institutionsintern über eigene Möglichkeiten, Patientinnen und Patienten an geeignete Fachleute weiterzuleiten. Dadurch können sie als quasi geschlossene Systeme fungieren.

Anhand von Interviews ergibt sich, dass die Opfer die Koordinationstätigkeit zwischen den verschiedenen Beteiligten kaum bewusst wahrnehmen. Die Vermittlung von Fachpersonen schätzen sie sehr. Die Beratungsstellen messen dem weitgehend institutionalisierten Austausch auf interkantonaler bzw. nationaler Ebene unterschiedliche Bedeutung bei, weil sie mit so unterschiedlichen Beratungsrealitäten zu tun haben, dass in der Diskussion häufig kein gemeinsamer Nenner gefunden werden kann.

8.2.3 Qualitätsaspekte der Beratung

Beratungspraxis

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beratungsstellen stammen meistens aus sozialen oder akademischen Berufen (Sozialarbeit; Sozialberatung; Therapie; Psychologie etc.) und bieten ihren Klientinnen und Klienten vor allem psychosoziale Beratungen an. Dabei orientieren sich die Beraterinnen und Berater mehrheitlich an einem praxisnahen Ansatz.

Teammitglieder von nicht auf bestimmte Opfer spezialisierten Beratungsstellen können nicht in allen Gebieten der Opferhilfe Expertin oder Experte sein. Infolge einer immer differenzierteren Aufgabenteilung befürchten sie, dass beratungsrelevante Aspekte (juristische oder psycholog.-therapeutische Informationen) zunehmend ausgelagert werden müssen und zu Gunsten einer immer zeitraubenderen Administration verloren gehen. Der starke Legitimationsdruck beim Bezug finanzieller Mittel lässt die Frage auftauchen, ob eine Gleichbehandlung der Opfer gewährleistet ist.

Wichtiger Bestandteil der Qualitätssicherung bezüglich der Beratung sind für die Mehrheit der Beraterinnen und Berater Inter- und Supervision; des Weiteren werden auch die Jahresberichte erwähnt, welche über die Tätigkeit der Beratungsstellen gegenüber einer gewissen Öffentlichkeit Transparenz vermitteln.

Mit den empfangenen sachkundigen Hilfeleistungen der Beratungsstellen waren die Opfer sehr zufrieden. Sie schätzten vor allem die Empathie der Beraterinnen und Berater, die ihnen das Gefühl vermittelten, jederzeit für sie da zu sein. In Bezug auf die erhaltene Soforthilfe stand klar die psychosoziale Unterstützung im Vordergrund. Aber auch die Dienstleistungen im materiellen Bereich, wie z.B. die Finanzierung eines Frauenhausaufenthaltes oder die Weiterleitung an eine Anwältin oder einen Anwalt, waren wiederum in psychosozialer Hinsicht von Bedeutung. Für eine kritische Beurteilung der Beratungsqualität fehlen den befragten Betroffenen allerdings Vergleichsmöglichkeiten.

Weiterbildung

Die vom Bund subventionierten Opferhilfekurse an den Fachhochschulen für Sozialarbeit in der Deutsch- und in der Westschweiz vermitteln die ganze Bandbreite des Wissens über das Opferhilfegesetz. Der angebotene Überblick wird als qualitativ gut beurteilt. Für beratende Spezialistinnen und Spezialisten einzelner Fachgebiete greifen die Informationen allerdings zu wenig tief. Sie würden es vorziehen, nach eigenem thematischen Bedarf Weiter- und Fortbildungskurse zu organisieren oder zumindest inhaltlich ein Mitspracherecht zu erhalten.

Die vom Schweizerischen Polizeiinstitut in Neuenburg (SPIN) angebotene nationale OHG-Ausbildung beurteilen die Polizistinnen und Polizisten grundsätzlich als gut. Absolviert wird diese allerdings nur von Personen, die korpsintern und auf kantonaler Ebene für die Ausbildung verantwortlich sind. Spitäler führen offiziell keine Aus- und Weiterbildung im OHG-Bereich. Einzelne Teammitglieder von Kinderschutzgruppen und spitalinternen Beratungsstellen bemühen sich um eine Weitergabe von Informationen (z.B. Zürich und Aarau). Diese Teams führen regelmässig Weiterbildungsveranstaltungen durch und/oder arbeiten in Fachgremien mit.

Monitoring

Gedanken oder Vorstellungen über den Ausbau eines zukünftigen Monitoring sind bei den Beraterinnen und Beratern kaum ein aktuelles Thema. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Beratungsteams schon verschiedene Instrumente der Qualitätskontrolle anwenden. Dazu gehören vor allem Fallbesprechungen im Team, in welchen einzelne Probleme diskutiert und gemeinsam Lösungen gesucht werden, aber auch Inter- und Supervision. Dieses Selbst-Monitoring entspricht den Bedürfnissen der Beraterinnen und Berater und unterstützt sie in ihrer Beratungstätigkeit. Die neuerdings vom Bund auferlegten quantitativen Erfassungen (Statistikblätter) zu

Handen des Bundesamtes für Statistik belasten viele Beraterinnen und Berater. Die Meinungen, wie sinnvoll quantitative Erfassungen und Statistiken als Monitoring sind, sind geteilt.

8.2.4 Schlussfolgerungen der Autorinnen

Besonders relevant sind nach Auffassung der Verfasserinnen der Studie folgende Punkte:

- Die Informationsvermittlung verläuft heute partiell nach dem Bring-, zumeist aber nach dem Holprinzip. Die betroffenen Personen finden sehr häufig auf eigene Initiative bzw. durch Bekannte zur Opferhilfestelle. Der Polizei gelingt es nur unregelmässig, die betroffenen Personen an die Beratungsstellen zu verweisen.

Mit Informationskampagnen könnte die Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung gefördert werden. Einzelne Projekte werden bereits durchgeführt und weitere Ansätze sind vorhanden. Solche Aktivitäten sind durch Kantone und Bund unbedingt zu unterstützen.

- Die Polizei untersteht einer Informationspflicht, während die für die Opferhilfe relevanten Tätigkeiten durch Spitäler häufig auf Freiwilligkeit beruhen. Beides bringt entsprechend Probleme mit sich. Bei der Polizei wird zwar die Weitervermittlung routinemässig angeboten und kontrolliert, gleichwohl ist der Umgang mit Opfern bzw. die Fokussierung auf einen täterzentrierten Blick nach wie vor von den individuellen Kompetenzen und persönlichen Interessen einzelner Beamtinnen oder Beamter abhängig. Der Wissenstransfer zwischen Spitälern und Opferhilfestellen kommt auf Grund der Grösse und Eigenleistungen der Spitäler bisher etwas zu kurz.

Hinsichtlich dieser Feststellung sind Polizei und Spitäler weiterhin für die Opferhilfe zu sensibilisieren. Insbesondere wäre zu überprüfen, wie der Austausch besser organisiert werden könnte.

- Das Ausmass und die Formen der Kooperation und Vernetzung sind kantonale sehr unterschiedlich. Die Koordination einzelner Stellen durch eine zentrale resp. integrative Organisation (wie z.B. im Kanton Freiburg), die auch gemeinsame Treffen, Informationsaustausch und öffentliche Auftritte organisiert, erweist sich als sinnvoll. Andererseits ist nicht zu vergessen, dass zahlreiche, über Jahre hinweg ent-

standene informelle Netzwerke wichtige Dienste im Zuge von Informationstransfers zu leisten vermögen, ohne dass sie sicht- oder gar messbar würden.

Anhand von Vernetzung und Zusammenarbeit ist sicherzustellen, dass Betroffene - egal an welche Stelle oder welche Fachperson sie sich wenden - auf Informationen über das Opferhilfegesetz stossen. Dies stellt einen Ausbau des Holprinzips dar. Die Beratungsstellen müssen in ihren Vernetzungsbemühungen von den Kantonen unterstützt werden.

- Die Betroffenen weisen eine hohe Zufriedenheit bezüglich erhaltener Dienstleistungen auf. Was den Umgang mit Betroffenen betrifft, so liegen die Kompetenzen eindeutig bei den Beratungsstellen. Eine gute und praxisnahe Hilfe mit Sofortwirkung wird heute geleistet. Es zeigt sich aber in der Evaluation, dass in der Beratung dann ein Qualitätsverlust befürchtet wird, wenn der administrative Aufwand einen vernünftigen Rahmen zu sprengen beginnt, bzw. die Leistungen aufgrund von Personalbeschränkungen nicht mehr zu voller Zufriedenheit erbracht werden können.
- Die meisten Stellen führen bereits Formen der Qualitätssicherung durch. Inwiefern diese mit einer kantonalen Aufsichtspflicht abgestimmt werden könnte, wäre vorteilhaft in gemeinsamer Konzeptualisierung zu entwickeln. Ergebnisse der statistischen Erhebungen sind bisher kaum in die Beratungspraxis zurückgeflossen, weswegen der mit ihnen verbundene Aufwand den Beraterinnen und Beratern bisher nicht in allen Fällen einsichtig geworden ist. Es stellt sich die Frage, inwiefern statt administrativ aufwendiger statistischer Kontrollverfahren andere Instrumente eingeführt werden könnten, z.B. regelmässig stattfindende round-tables, an denen problemzentriert diskutiert, Erfahrungen ausgetauscht und gemeinsame Lösungen gesucht werden könnten. Kontrolle hat - in soziologischer Perspektive - mit Vertrauen zu tun. Wie solches entwickelt werden könnte, ist gemeinsam zu erarbeiten.
- Eine Kontrollfunktion sollte der Bund dort einnehmen, wo es um die Umsetzung des Opferhilfegesetzes in den Kantonen geht. Gerade dort, wo der politische Wille fehlt, in die Opferhilfe zu investieren, stehen Beraterinnen und Berater und weitere Engagierte mit dem Gesetzesauftrag sehr alleine da. Mit einem solchen Alleingang ist häufig eine Überlastung der Stelle verbunden.

- Die Autonomie, Parteilichkeit und somit auch Unabhängigkeit der Stellen sind am besten dort gewährt, wo klare Vorgaben zur Soforthilfe bestehen. Die Empfehlungen der Schweizerischen Verbindungsstellenkonferenz OHG liefern dafür gute Grundlagen. Die Vorgaben müssen jedoch eine gewisse Breite beibehalten, damit die BeraterInnen weiterhin falladäquat handeln und entscheiden können.

II. Teil Würdigung der Erfahrungen 1993-1998

9 Die Aufbauhilfe des Bundes

9.1 Konzept der Aufbauhilfe

Während sechs Jahren unterstützte der Bund die Kantone mit durchschnittlich 4,47 Millionen Franken pro Jahr. Die Beiträge richteten sich nach der Finanzkraft und der Bevölkerungszahl der Kantone. Sie waren für den Aufbau der Opferhilfe in den Kantonen bestimmt (Art. 18 Abs. 2 OHG). Die Finanzhilfe des Bundes bezweckte, die Kantone in der ersten Zeit zu unterstützen, in welcher für den Aufbau des Systems grosse Kosten anfielen. Die Bundesbeiträge sollten rund einen Drittel der Gesamtausgaben der Kantone decken⁹⁰.

In den Beitragsverfügungen wurde der Verwendungszweck präzisiert. Die Gelder waren in erster Linie für die Einrichtung und den Betrieb von Beratungsstellen (inkl. finanzielle Hilfe an Opfer nach Art. 3 OHG) einzusetzen. Auch der Aufwand für die Entschädigungsbehörden durfte aus den Bundesmitteln gedeckt werden. Nicht aus der Aufbauhilfe finanziert werden durften die Entschädigungs- und Genugtuungsleistungen an Opfer gemäss Artikel 11 ff. OHG.

Die Ende 1998 noch nicht eingesetzten Bundesbeiträge müssen gemäss Auflage in der Verfügung pro 1998 bis Ende des Jahres 2000 verwendet werden; ein allfälliger Restbetrag ist zurückzuerstatten.

9.2 Rasche Einrichtung von Beratungsstellen

Mit der Finanzhilfe des Bundes ist der Aufbau eines Beratungsstellennetzes gefördert worden: Anfangs 1995 verfügte jeder Kanton über mindestens eine Beratungsstelle. Insofern hat die Aufbauhilfe ihr Ziel erreicht. In den folgenden Jahren stieg die Zahl der Beratungsstellen nicht mehr. Im Zusammenhang mit verschiedenen Reorganisationen sank die Zahl der Beratungsstellen von 67 (Ende 1994)⁹¹ auf 61⁹². Nach wie vor gibt es in allen Kantonen mindestens eine Anlaufstelle.

⁹⁰ BBI 1990 II 995.

⁹¹ Erster Opferhilfebericht Kap 3.21.

⁹² Mai 2000.

9.3 Unbefriedigendes Subventionssystem

Entgegen den Erwartungen sind die grössten Kosten nicht in den ersten Jahren angefallen. Die kantonalen Aufwendungen für Beratung und Infrastruktur sind vielmehr seit Inkrafttreten des Gesetzes kontinuierlich angestiegen⁹³ - parallel zur Zunahme der Zahl der ratsuchenden Personen. Gleichzeitig ist der Aufwand pro betreute Person gesunken⁹⁴. Das Ziel des Gesetzgebers, wonach die Aufbauhilfe des Bundes etwa einen Drittel der Gesamtaufwendungen (inkl. Entschädigungen und Genugtuungen) ausmachen sollte, ist erst 1997 erreicht worden⁹⁵. 1998 deckte die Aufbauhilfe jedoch nur noch 18,4 % der Gesamtausgaben⁹⁶. 80 % der kantonalen Ausgaben sind also in diesem Jahr von den Kantonen selbst finanziert worden.

Die den Kantonen überwiesenen Summen entsprachen nur teilweise den jeweiligen Bedürfnissen. Während der ersten zwei Jahre hatte knapp die Hälfte der Kantone (12) die Bundesbeiträge für Aufbauhilfe 1993/94 vollständig verwendet. 14 Kantone hatten mehr erhalten, als sie benötigten⁹⁷. Ende 1996 verfügten immer noch 11 Kantone über Gelder aus der Aufbauhilfe aus den Vorjahren, die sie noch nicht verwendet hatten⁹⁸. Am Ende der Startphase haben noch sechs Kantone die Aufbauhilfe nicht vollständig aufgebraucht⁹⁹. Von den insgesamt ausgerichteten 26,87 Millionen Franken sind 560'926 Franken (2 %) nicht aufgebraucht worden¹⁰⁰. Andererseits deckten die Bundesbeiträge nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Aufwendungen von Kantonen mit städtischen Ballungsgebieten wie Zürich und Basel. Diese beiden Kantone hatten denn auch bereits Ende 1994 ein anderes Verteilsystem verlangt; angesichts der zeitlichen Beschränkung der Aufbauhilfe bis Ende 1998 ist jedoch auf eine Gesetzesänderung verzichtet worden¹⁰¹.

Im Rückblick zeigt sich, dass die vom Gesetzgeber gewählte Form der Unterstützung nicht in jeder Hinsicht optimal war. Die den Kantonen vom Bund gestellte Aufgabe

93 Kap. 5.4.3.

94 Kap. 5.4.3.

95 Kap. 5.2.

96 Kap. 5.2.

97 Erster Opferhilfebericht Kap. 7.

98 Zweiter Opferhilfebericht Kap. 5.2.

99 Kap. 5.3.

100 Kap. 5.3.

101 Erster Opferhilfebericht Kap. 11.8.

war offen formuliert und belies ihnen viel Spielraum (Art. 3 Abs. 1 und 2 OHG). Die Kantone sollten ermuntert werden, rasch Lösungen zu entwickeln, die auf die regionalen Besonderheiten abgestimmt waren. Zugleich wollte man ihnen einen Beitrag an den - von ihnen noch zu definierenden - Aufwand leisten. Die Suche nach kostengünstigen Lösungen zur Bewältigung klar definierter Aufgaben - Ziel der pauschalen Finanzhilfen¹⁰² - stand in der Anfangsphase nicht im Vordergrund. Für den Bund war nicht vorhersehbar, wie hoch der Gesamtaufwand der Kantone sein würde. Die jährlich bereitzustellende Gesamtsumme musste abgeschätzt werden. Anders als bei Subventionen nach Aufwand musste dieser Betrag vom Bund auch ausgegeben werden. Der dazu verwendete Verteilschlüssel, der sich an der Finanzkraft und der Bevölkerungszahl orientierte, erwies sich als nicht ganz sachgerecht, waren doch für die Entwicklung der kantonalen Aufwendungen auch andere Grössen - wohl nicht zuletzt auch politische Entscheide - massgebend¹⁰³.

102 BBl 1987 I 391.

103 Vgl. Kap. 5.4.

10 Bereich Beratung

10.1 Steigende Zahl von Personen, die Beratungshilfe in Anspruch nehmen

Die Hilfe durch Beratungsstellen entspricht einem grossen Bedürfnis. Die Zahl der Personen, die sich an eine Beratungsstelle gewandt haben, ist nochmals angestiegen. 1998 haben 11'165 Opfer und Angehörige von Opfern Rat bei einer Beratungsstelle gesucht¹⁰⁴. Die Erwartungen des Gesetzgebers (rund 10'000 [direkte] Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes, davon etwa 3'300, die sich an eine Beratungsstelle wenden) werden bei weitem übertroffen.

Die an der 1999 durchgeführten Studie des DAB mitwirkenden Opfer waren - wie die 1994 im Rahmen einer andern Studie befragten Personen¹⁰⁵ - mit der gebotenen Hilfe zufrieden¹⁰⁶.

10.2 Konstanz bei den Merkmalen der beratenen Personen

Die Feststellungen im zweiten Opferhilfebericht zu den Merkmalen der Ratsuchenden haben sich in der Berichtsperiode 1997/98 bestätigt¹⁰⁷. Die Beratungshilfe erreicht vor allem Frauen und Mädchen¹⁰⁸. Etwa drei Viertel der Beratenen sind weiblichen Geschlechts. Die meisten Ratsuchenden sind Opfer eines Sexualdelikts: Von den 41'857 Personen, die 1993-1998 beraten worden sind, waren 43 Prozent von einem Sexualdelikt, 35 Prozent von einer Körperverletzung und 3 Prozent von einem Tötungsdelikt betroffen¹⁰⁹. 81 Prozent der beratenen direkten oder indirekten Opfer gehören damit zur Hauptzielgruppe gemäss den Vorstellungen bei der Erarbeitung des Gesetzes¹¹⁰. Auf das Beratungsangebot sprechen relativ viele junge Leute an:

¹⁰⁴ Kap. 2.2. Bei dieser Statistik wird nicht nach der Art der gebotenen Hilfe unterschieden. Die erbrachte Hilfe kann ein einmaliges telefonisches Gespräch bilden, umfasst aber auch Beratungsgespräche über einen langen Zeitraum oder die mehrtägige Unterbringung in einem als OHG-Beratungsstelle anerkannten Frauenhaus.

¹⁰⁵ Erster Opferhilfebericht Kap. 10.21.

¹⁰⁶ Kap. 8.2.

¹⁰⁷ Vgl. Kap. 14.2 - 14.6 des zweiten Opferhilfeberichts.

¹⁰⁸ Kap. 2.4.

¹⁰⁹ Zusammenzug aus Kap. 2.6, Darstellung 2F.

¹¹⁰ BBl 1990 II 977f.

27 Prozent der beratenen Personen waren 1997/98 weniger als 20 Jahre alt - während sich ältere Leute nur selten an Beratungsstellen wenden¹¹¹. Rund 7 Prozent der beratenen Personen sind von einem im Strassenverkehr begangenen Delikt betroffen¹¹².

10.3 Zur Vermittlung einer Beratungsstelle durch die Polizei

Nach Artikel 6 Absatz 1 OHG informiert die Polizei das Opfer bei der ersten Einvernahme über die Beratungsstellen und leitet dessen Personalien weiter, ausser wenn das Opfer Einspruch erhebt (Art. 6 Abs. 2 OHG). Es ist unklar, wie gross der Anteil der Personen ist, die auf diese Weise den Weg zu einer Beratungsstelle finden. Die Schätzungen der Beratungsstellen variieren stark. Nur ein geringer Teil der Opfer hat Kontakt mit der Polizei: Nach den vorliegenden Angaben sind nur etwas mehr als ein Viertel aller Personen, die sich an eine Beratungsstelle wenden, am Strafverfahren gegen den mutmasslichen Täter oder eine Täterin bzw. an einem entsprechenden Vorverfahren beteiligt (1995/96 25 %, 1997/98 29 %)¹¹³. Bei Straftaten im Ausland fehlte zudem bisher eine systematische Information vor Ort über die Opferhilfe in der Schweiz¹¹⁴. Wie die Studie des DAB¹¹⁵ zeigt, deckt das vom Gesetzgeber sorgfältig ausgewählte Modell der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Beratungsstellen nicht alle Bedürfnisse ab. Manchmal ist es für ein Opfer schwierig, bereits bei der ersten Einvernahme zu beurteilen, ob später Hilfe benötigt wird. Aus der Sicht der Polizei wäre es in bestimmten Situationen hilfreich, wenn für die Betreuung während der ersten Einvernahme eine externe Opferhilfeberaterin oder ein -berater beigezogen werden könnte.

111 Kap. 2.4, Darstellung 2C.

112 Kap. 2.6.

113 Zum Ganzen: Kap. 2.7.

114 Zur aktuellen Lage vgl. Kap. 6.6.

115 Kap. 8.2.

10.4 Unterschiedliche Inanspruchnahme der Beratungsstellen

Wie schon in den Jahren 1995/96 betreuten die Beratungsstellen in den Kantonen Zürich, Bern und Genf am meisten neue Ratsuchende (1998 60 % aller neu beratenen Personen)¹¹⁶. Trägt man der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte Rechnung, fällt auf, dass auf Zürich an der Spitze Schaffhausen folgt. Kantone mit ähnlich vielen Einwohnern weisen oft sehr unterschiedliche Zahlen auf.

Ist bei jenen Kantonen, die viele Personen betreuen, der Anteil auswärtiger Personen besonders hoch? Erstmals liegen für 1997/98 Zahlen zum Wohnsitz der ratsuchenden Personen vor¹¹⁷. Allerdings haben die Beratungsstellen aus den drei Kantonen Zürich, Luzern und Schwyz die entsprechenden Fragen nicht beantwortet, und in 20 Prozent der Fälle verzichteten die Beratungsstellen auf die Erhebung des Wohnsitzes oder konnten diesen nicht eruieren. Nach den vorliegenden Daten ist der Anteil der Personen, die eine Beratungsstelle ausserhalb ihres Wohnsitzkantons konsultierten, relativ klein: Nur neun Prozent der Personen, deren Wohnsitz erfasst worden ist, kommen aus einem andern Kanton.

Die Kantone, die am meisten neue Ratsuchende (ZH, BE, GE) aufweisen, verzeichnen auch am meisten Entschädigungs- und Genugtuungsgesuche (56 % der neu eingereichten Gesuche), auch wenn man der Bevölkerungsdichte Rechnung trägt¹¹⁸. Solche Gesuche sind immer im Tatortkanton einzureichen; es besteht kein gesetzliches Wahlrecht (vgl. Art. 11 Abs. 1 OHG mit Art. 3 Abs. 5 OHG). Die Studie des DAB¹¹⁹ weist auf weitere mögliche Zusammenhänge hin. Die Bezeichnung "Opferhilfe" spricht die Opfer nicht immer an. Es fällt leichter, sich z.B. an eine "Frauenberatungsstelle" zu wenden. Auch die Anbindung an einen Sozialdienst kann abschrecken. Je mehr Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird, desto eher wagen es die Betroffenen, Rat zu suchen.

116 Kap. 2.2.

117 Kap. 2.5.

118 Kap. 4.2 und zweiter Opferhilfebericht, Kap. 14.7.

119 Kap. 8.2.

10.5 Die Organisation der Soforthilfe

Die Studie des DAB¹²⁰ zeigt, dass die vom Gesetzgeber erstrebte Zusammenarbeit und Koordination¹²¹ zwischen den verschiedenen Fachleuten unmittelbar nach der Tat weitgehend fehlt oder ausserhalb der Opferhilfe, z.B. im Rahmen von Kinderschutzgruppen, erfolgt. Die meisten Beratungsstellen sind entgegen Artikel 3 Absatz 3 zweiter Satz OHG nicht so organisiert, dass sie jederzeit Soforthilfe leisten können. In der Praxis wird der Begriff Soforthilfe häufig enger verstanden als er im Gesetz eigentlich gedacht ist: Nach dem Gesetz meint Soforthilfe jede Art von Hilfe - von der medizinischen Hilfe über Unterstützung beim Transport bis zur psychologischen Betreuung und juristischen Beratung¹²². In der Wirklichkeit ist die Tendenz feststellbar, dass unter Soforthilfe nur noch die von den Beratungsstellen selbst erbrachten Dienstleistungen verstanden werden und der Begriff vor allem zur Abgrenzung zwischen unentgeltlichen und kostenpflichtigen (nicht dringlichen längerfristigen) Massnahmen verwendet wird (Art. 3 Abs. 4 OHG)¹²³. In dieser Perspektive verliert das Gebot von Artikel 3 Absatz 3 OHG, rund um die Uhr Soforthilfe zu leisten, seinen Sinn und es wird folgerichtig dessen Abschaffung gefordert¹²⁴.

10.6 Zur Bedeutung der finanziellen Hilfe durch die Beratungsstellen

Nach der Einschätzung vieler Beratungsstellen wird nur selten finanzielle Hilfe verlangt¹²⁵. Diese Einschätzungen decken sich mit den Angaben vor zwei Jahren¹²⁶. Nach den Angaben der Kantone in der Abrechnung über die Verwendung der Aufbauhilfe in der letzten Berichtsperiode sind jedoch die Kosten für längerfristige Hilfe nach Artikel 3 Absatz 4 OHG markant gestiegen¹²⁷. Ob dies auf die steigende Zahl von ratsuchenden Personen zurückzuführen ist oder ob die im Einzelfall gewährten Beiträge steigen, kann anhand der Daten nicht beurteilt werden. Möglicherweise trug

120 Kap. 8.2.

121 BBI 1990 II 972 (Ziff. 211.1).

122 BBI 1990 II 978 f.

123 Vgl. die Empfehlungen der SVK-OHG, RZ 19 ff.

124 Kap. 15.3.

125 Kap. 2.8.

126 Kap. 2.7 des zweiten Opferhilfeberichts.

127 Kap. 5.4.3, Darstellung 5F.

die Fragestellung im Rahmen der Evaluation der Wirklichkeit zu wenig Rechnung: In einigen Kantonen können die Beratungsstellen nur in einem eng begrenzten Rahmen finanzielle Hilfe zusprechen. Geht es um höhere Beträge, entscheidet nicht mehr die Beratungsstelle, sondern eine Verwaltungsbehörde¹²⁸.

10.7 Veränderungen in betrieblicher Hinsicht

Die Zahl der Beratungsstellen ist von 67 (Ende 1994) auf 61¹²⁹ reduziert worden. Graubünden richtete neun den regionalen Sozialdiensten angegliederte Beratungsstellen ein; da sich nur wenige Personen pro Jahr meldeten, wurde 1997/98 eine neue Beratungsstelle mit zwei Büros geschaffen. Auch andere Kantone haben die Organisation den Bedürfnissen angepasst. Dabei fällt auf, dass das Personal der Beratungsstellen - für die ganze Schweiz betrachtet - nicht entsprechend der steigenden Zahl der zu betreuenden Personen aufgestockt worden ist¹³⁰. Der Aufwand pro beratene Person für Beratungsstellen, Sofort- und längerfristige Hilfe ist von 1'456 Franken im Jahre 1995 auf 1'166 Franken im Jahr 1998 gesenkt worden¹³¹.

Nach den Aussagen der im Rahmen der DAB-Studie¹³² befragten Personen ist der administrative Aufwand gestiegen. Es wird die Auffassung geäußert, das Verfahren für die Gewährung finanzieller Hilfe (Beizug der Verwaltung) sei kompliziert. Man befürchtet, dass die neuen Statistikbogen des Bundesamtes für Statistik, welche im Sommer 1999 getestet worden sind, zu administrativem Mehraufwand führen¹³³.

10.8 Schweigepflicht

Die Schweigepflicht des Beratungsstellenpersonals nach Artikel 4 OHG erweist sich als nicht immer sachgerecht. Nach den Empfehlungen der SVK-OHG muss es bei bestimmten Konstellationen zulässig sein, die Vormundschaftsbehörde zu benach-

128 Vgl. z.B. § 2 Opferhilfeverordnung des Kantons Zürich.

129 Mai 2000.

130 Kap. 2.10 und Kap. 2.2.

131 Kap. 5.4.3.

132 Kap. 8.2.

133 Kap. 6.4.

richtigen¹³⁴ - ob dies nach geltendem Recht zulässig ist, ist unklar. Das Bundesamt für Justiz prüft die Rechtslage.

¹³⁴ RZ 44. Zu den Empfehlungen vgl. Kap. 6.4.

11 Bereich Entschädigungen und Genugtuungen

11.1 Wachsende Zahl von Pendenzen

Die Zahl der am Ende einer Berichtsperiode hängigen Fälle ist laufend gestiegen und betrug Ende 1998 1'436 - bei 1'231 im Jahre 1998 neu eingereichten Gesuchen¹³⁵. Wie bereits im letzten Bericht erwähnt, gibt es verschiedene Erklärungen für die hohe Anzahl hängiger Fälle. Ein Grund bildet sicher die kurze Frist zur Geltendmachung einer staatlichen Entschädigung oder Genugtuung (Art. 16 Abs. 3 OHG). Diese Regelung führt oft dazu, dass zur Fristwahrung ein Gesuch eingereicht wird und gleichzeitig die Sistierung des Verfahrens verlangt wird (vgl. RZ 75 der Empfehlungen der SVK-OHG¹³⁶). Nicht auszuschliessen ist, dass einzelne Fälle ohne sachlichen Grund ungebührlich in die Länge gezogen werden.

11.2 Wenig Vorschüsse

In der Berichtsperiode 1997/98 ist erstmals die Zahl der Vorschüsse erhoben worden. Von dieser Möglichkeit wird erstaunlich selten Gebrauch gemacht: 1998 sind 1'231 neue Gesuche eingereicht worden - und nur in 54 Fällen wurden Vorschüsse ausgerichtet (1997 820 Gesuche, 35 Vorschussfälle)¹³⁷. Die vom Gesetzgeber vorgesehene Möglichkeit, dem Opfer rasch und unkompliziert einen Vorschuss zukommen zu lassen (vgl. Art. 15 Bst. a und Bst. b OHG), wird in der Praxis meistens entweder nicht benötigt oder ignoriert.

11.3 Konstanz bei den Merkmalen der Leistungsempfängerinnen und -empfänger

Die Feststellungen im zweiten Opferhilfebericht zu den Merkmalen der Leistungsempfängerinnen und -empfänger haben sich in der Berichtsperiode 1997/98 bestätigt¹³⁸.

¹³⁵ Kap. 4.3, Darstellung 4C, und Kap. 4.2, Darstellung 4A.

¹³⁶ Vgl. dazu Kap. 6.4.

¹³⁷ Kap. 4.2, Darstellung 4A und Kap. 4.3. Zürich und Appenzell Ausserrhoden haben keine Angaben gemacht.

¹³⁸ Vgl. Kap. 14.2 - 14.6 des zweiten Opferhilfeberichts.

Nicht nur Beratungen¹³⁹, sondern auch Entschädigungen und Genugtuungen werden häufiger Frauen gewährt als Männern (1995-1998 64 %¹⁴⁰). Im Vordergrund stehen in diesem Bereich nicht die Opfer von Sexualdelikten, sondern die Opfer von Körperverletzungen: Von den in den Jahren 1993-1994 ausgerichteten 1'287 Leistungen gingen 37 Prozent an Personen, die von einer Körperverletzung betroffen waren. An zweiter Stelle folgen die Leistungen an Opfer von Sexualdelikten (32 %) und an dritter Stelle die Leistungen im Zusammenhang mit einem Tötungsdelikt (19 %)¹⁴¹. Die Hauptzielgruppe gemäss den Vorstellungen des Gesetzgebers wird noch klarer erreicht als im Bereich Beratung (in 56 % der Fälle Leistungen an Opfer von strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben, in 32 % der Fälle an Opfer von strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität, insgesamt 88 % der Fälle an die Hauptzielgruppen gemäss der Botschaft des Bundesrates¹⁴²).

11.4 Erwartete Anzahl Entschädigungen

Die Zahl der jährlich zugesprochenen Entschädigungen variiert von Jahr zu Jahr beträchtlich und weist seit 1997 sinkende Tendenz auf (1995 62, 1996 72, 1997 56, 1998 48¹⁴³). Die Zahl der kombinierten Leistungen (Ausrichtung von Entschädigung und Genugtuung) hat in den letzten vier Jahren zugenommen (1995 41, 1996 99, 1997 97, 1998 121¹⁴⁴). Da die Zahl der Genugtuungen steigend ist, ergibt sich bei der Betrachtung des prozentualen Anteils der Entschädigungen eine sinkende Tendenz¹⁴⁵. Der durchschnittliche Aufwand pro Entschädigung seit 1995 scheint zu sinken (1995 Fr. 14'697, 1998 Fr. 7'058¹⁴⁶). Angesichts der geringen Fallzahlen und des Umstandes, dass eine Entschädigung nach Artikel 4 OHV zwischen 500 Franken und 100'000 Franken betragen kann, sind solche Durchschnittszahlen nicht sehr aussagekräftig.

Beim Erlass des Opferhilfegesetzes rechnete man mit rund 100 - 200 erfolgreichen Entschädigungsgesuchen pro Jahr. Die Wirklichkeit entspricht diesen Prognosen.

¹³⁹ Kap. 10.2 und Kap. 2.4.

¹⁴⁰ Kap. 4.5; für 1993/94 vgl. Kap. 5.33 des ersten Opferhilfeberichts.

¹⁴¹ Kap. 4.6., Darstellung 4H.

¹⁴² BBI 1990 II 977.

¹⁴³ Kap. 4.4, Darstellung 4D und zweiter Opferhilfebericht, Kap. 4.4, Darstellung 9. Keine Angaben im ersten Opferhilfebericht.

¹⁴⁴ Vgl. vorangehende Fussnote.

¹⁴⁵ Kap. 4.4.

¹⁴⁶ Kap. 4.4.

11.5 Genugtuungen: Umkehrung des Systems

Stark gestiegen ist die Zahl der ausgerichteten Genugtuungen (1995 78, 1996 113, 1997 180, 1998 302¹⁴⁷). Dazu kommt eine steigende Zahl von kombinierten Leistungen (1995 41, 1996 99, 1997 97, 1998 121¹⁴⁸). Gleichzeitig sind die durchschnittlichen Kosten einer Genugtuung von 9'871 Franken im Jahr 1995 auf 15'245 Franken gestiegen¹⁴⁹. Die Höhe der Genugtuung richtet sich nach der Beeinträchtigung; weder Gesetz noch Verordnung sehen eine Begrenzung nach oben vor.

Die wirtschaftliche Situation des Opfers spielt für die Zusprechung einer Genugtuung keine Rolle. Nach Artikel 12 Absatz 2 OHG kann dem Opfer unabhängig von seinem Einkommen eine Genugtuung ausgerichtet werden, wenn es schwer betroffen ist und besondere Umstände es rechtfertigen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, hat das Opfer einen Rechtsanspruch auf Genugtuung¹⁵⁰.

Der Gesetzgeber sah die Genugtuung als Ergänzung des Entschädigungssystems: Der Bundesrat ging in seiner Botschaft¹⁵¹ davon aus, dass kein Rechtsanspruch auf eine Genugtuung bestehe und die Behörde nach Ermessen entscheide. Zweck der Genugtuung sei es, gewisse Härten zu lindern, die sich bei der Anwendung der Bestimmungen über die Entschädigung, insbesondere jener über die obere Einkommensgrenze, ergäben. Es seien auch jene Fälle zu berücksichtigen, in denen der materielle Schaden nicht gross sei, sich aber die Bezahlung einer Geldsumme als Genugtuung rechtfertige.

Die Entwicklung ist in eine andere Richtung gegangen als erwartet. Normalfall bilden nicht die auf das Einkommen und auf den nicht gedeckten Schaden abzustimmenden Entschädigungen, sondern die Genugtuungen, die sich an der erlittenen Beeinträchtigung orientieren: Nur 10 Prozent aller 1998 ausgerichteten Leistungen waren Entschädigungen ohne Genugtuungskomponente¹⁵². Das vom Gesetzgeber vorgesehene, differenzierte System ist von der Praxis durch die für besondere Fälle ge-

147 Kap. 4.4, Darstellung 4D und zweiter Opferhilfebericht, Kap. 4.4, Darstellung 9. Keine Angaben im ersten Opferhilfebericht.

148 Vgl. vorangehende Fussnote.

149 Kap. 4.4.

150 BGE 121 II 369 E. 3c.

151 BBI 1990 II 991.

152 Kap. 4.4, Darstellung 4D.

dachte unkomplizierte Regelung verdrängt worden. Die Rechtswirklichkeit entspricht nicht den Vorstellungen des Gesetzgebers.

Da die Bemessung von Genugtuungen vom Gesetzgeber nicht näher geregelt ist, kommt der Praxis und der Rechtsprechung grosse Bedeutung zu. Das Attentat von Luxor hat dazu geführt, dass sich die Entschädigungsbehörden über die Kantons-grenzen hinweg auf eine Praxis einigten¹⁵³ - ein für den Vollzug von Bundesgesetzen eher unübliches, aber ganz dem Geist des Opferhilfegesetzes entsprechendes Vor-gehen. Zahlreiche andere Opfer gingen bis vor Bundesgericht und sorgten so für mehr Klarheit in diesem Bereich¹⁵⁴.

11.6 Zu kurze Verwirkungsfrist

Die zweijährige Verwirkungsfrist nach Artikel 16 Absatz 3 OHG hat sich als zu kurz erwiesen. Die Kantone Zürich und Genf haben im kantonalen Recht Regeln erlassen, die minderjährige Opfer diesbezüglich besser stellen¹⁵⁵. Das Bundesgericht lässt Ausnahmen zu¹⁵⁶. Ein parlamentarischer Vorstoss (Motion Goll 94.3574 vom 16. Dezember 1994, vom Nationalrat am 24. März 1995 als Postulat überwiesen) ver-langt die Abschaffung der Frist¹⁵⁷, ein anderer deren Verlängerung auf fünf Jahre für Opfer von Sexualdelikten (Postulat Leuthard 00.3064 vom 16. März 2000).

153 Kap. 6.7.2.

154 Kap. 7.1.

155 Zu GE: Kap. 6.1, zu ZH: Zweiter Opferhilfebericht, Kap. 15.3.

156 BGE 123 II 241.

157 Zweiter Opferhilfebericht Kap. 11.3 und 15.3.

12 Weitere Aspekte

12.1 Ungeklärtes Verhältnis zwischen den verschiedenen Möglichkeiten der finanziellen Hilfe

Die finanzielle Hilfe an Opfer erfolgt grundsätzlich in Form einer Entschädigung durch die Behörde im Tatortkanton (Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs 1 OHG). Sie kann dem Opfer auch eine Genugtuung zusprechen (Art 12 Abs. 2 OHG). Neben den Entschädigungsbehörden gewähren auch die Beratungsstellen dem Opfer materielle Hilfe (Art. 3 Abs. 2 Bst. a OHG). Soweit es auf Grund der persönlichen Verhältnisse des Opfers angezeigt ist, sind sie verpflichtet, gewisse Kosten wie Arzt-, Anwalts- und Verfahrenskosten zu übernehmen (Art. 3 Abs. 4 OHG). Aus den Empfehlungen der Schweizerischen Verbindungsstellenkonferenz OHG (SVK-OHG) geht hervor, dass in den Kantonen unterschiedliche Kriterien für die Abgrenzung der Übernahme weiterer Kosten von der Entschädigung gelten¹⁵⁸. Das Bundesgericht hat festgehalten, es sei möglich, dass gleichartige Leistungen von einer Beratungsstelle finanziert oder über eine Entschädigung abgegolten werden¹⁵⁹. Für die Opfer ist eine solch unüberblickbare Situation angesichts der unterschiedlichen Voraussetzungen für die beiden Formen der finanziellen Hilfe unbefriedigend.

12.2 Vorgehen bei Delikten mit zahlreichen Opfern

Die Bewältigung der Folgen des Attentats in Luxor hat gezeigt, dass bei Delikten mit zahlreichen Opfern eine intensivierete Zusammenarbeit zwischen den Kantonen unter Einbezug des Bundes sinnvoll ist, damit die Opfer möglichst gleich behandelt werden und die Information der Öffentlichkeit sichergestellt wird.

12.3 Rechte der Opfer im Strafverfahren

Die neuen Verfahrensrechte des Opfers im Strafverfahren gegen die beschuldigte Person haben mehrheitlich Verbesserungen für die Opfer gebracht; weitere Verbesserungen auf Gesetzesebene sind jedoch durchaus denkbar¹⁶⁰. Bei der Rechtsan-

¹⁵⁸ RZ 76, vgl. dazu Kap. 6.4. Zur Praxis im Kanton Zürich vgl. OH!, Zeitschrift für Opferhilfe in der Praxis, 1/97, S. 5 ff.

¹⁵⁹ BGE 125 II 234 E. 2 d und Urteil des Bundesgerichts vom 17. September 1997, teilweise veröffentlicht bzw. zusammengefasst in OH!, Zeitschrift für Opferhilfe in der Praxis, 2/97, S. 7 ff.

¹⁶⁰ Zweiter Opferhilfebericht Kap. 13, Kap. 14.9 und Kap. 15.6.

wendung herrscht zum Teil Unsicherheit¹⁶¹. Den besonderen Bedürfnissen von Kindern trägt das geltende Recht zu wenig Rechnung¹⁶².

12.4 Verkehrsopfer

Nach Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes war in der Praxis umstritten, ob das Opferhilfegesetz auch für Verkehrsopfer gelte. Mit Urteil vom 15. Februar 1996 bestätigte das Bundesgericht, dass das Opferhilfegesetz auch dann anwendbar ist, wenn eine Person im Strassenverkehr verletzt oder getötet worden ist¹⁶³. Die Zahl der Personen, die im Zusammenhang mit einem im Strassenverkehr begangenen Delikt eine Beratungsstelle aufsuchen, ist insgesamt nicht sehr hoch (1988 7,2 % aller neu beratenen Personen), schwankt aber stark von Kanton zu Kanton¹⁶⁴. Zwei Kantone haben Beratungsstellen eingerichtet, die sich explizit an Verkehrsopfer richten¹⁶⁵, was zeigt, dass ein Bedürfnis nach Beratung besteht. Entschädigungen bzw. Genugtuungen an Verkehrsopfer werden nur selten ausgerichtet¹⁶⁶. Der ausgebauten Versicherungsschutz im Strassenverkehr sorgt für eine geringe Tragweite dieser Form der Opferhilfe.

12.5 Rechtsprechung

Wie die Studie zur kantonalen Rechtsprechung zeigt, bestehen grosse Unterschiede bei der Anwendung des Opferhilfegesetzes¹⁶⁷. Unbefriedigend ist insbesondere, dass die Basis der Opferhilfe, der Opferbegriff, unterschiedlich interpretiert wird. In diesem Punkt wollte der Bundesgesetzgeber den Kantonen keinen Spielraum einräumen.

¹⁶¹ Kap. 3 und Kap. 7.2.3.

¹⁶² Kap. 14.

¹⁶³ BGE 122 IV 71.

¹⁶⁴ Kap. 2.6.

¹⁶⁵ Kap. 2.9.

¹⁶⁶ Kap. 4.6.

¹⁶⁷ Kap. 7.2.3.

13 Beurteilung der Entwicklungen

13.1 Erreichte Ziele

Das Opferhilfegesetz will sicherstellen, dass den Opfern von Straftaten wirksame Hilfe zukommt, und ihre Rechtsstellung verbessern (Art. 1 Abs. 1 OHG).

Die Evaluation der Opferhilfe in den ersten sechs Jahren nach Inkrafttreten zeigt, dass auf der Basis der Opferhilfegesetzes in verschiedener Hinsicht eine wirksame Opferhilfe aufgebaut werden konnte:

- Die Hilfe der Beratungsstellen ist für die Opfer von grosser Bedeutung. Viel mehr Personen als erwartet nehmen die Dienstleistungen der Beratungsstellen in Anspruch. Die fachliche Selbständigkeit der Stellen (Art. 3 Abs. 1 OHG) hat möglicherweise dazu beigetragen, dass sich die Betroffenen getrauen, die Hilfe einer offiziellen Stelle zu beanspruchen. Die Hilfe der Beratungsstellen deckt die Bedürfnisse der Opfer in der Regel ab.
- Dass die Opferhilfe unabhängig davon gewährt wird, ob der Täter oder die Täterin ermittelt und bestraft werden kann (Art. 2 Abs. 1 OHG), ist für die Beratung von grosser Bedeutung: In drei Vierteln der Fälle ist kein Verfahren gegen den mutmasslichen Täter oder die Täterin hängig. Die meisten Opfer, die sich an eine Beratungsstelle wenden, sind von einem Sexualdelikt betroffen.
- Ob die Unabhängigkeit der Opferhilfe vom Strafverfahren gegen den mutmasslichen Täter oder die Täterin im Bereich Entschädigung und Genugtuung eine ebenso grosse Rolle spielt wie bei der Beratung, lässt sich nicht beantworten, weil entsprechende Fragen in diesem Bereich nicht gestellt worden sind.
- Die Bedeutung der staatlichen Entschädigung an Opfer, welche Lücken füllen sollte, ist erwartungsgemäss nicht so gross wie jene der Beratung. Die Anzahl ausgerichteter Entschädigungen entspricht den Prognosen.
- Die Polizei ist für die besondere Situation der Opfer weitgehend sensibilisiert.

Die Einführung von Vorschriften über die Hilfe an Opfer von Straftaten war nötig. Das Drei-Säulen-Konzept der schweizerischen Opferhilfe hat sich bewährt: Die Opfer von Straftaten benötigen nicht nur finanzielle Hilfe, sondern vor allem auch psychosoziale Beratung und Unterstützung. Mit der Beratung und der Entschädigung wird wirksame

moralische und finanzielle Hilfe geleistet und die bundesrechtlichen Vorschriften zum Strafprozess haben die Stellung der Opfer verbessert.

13.2 Unvollkommenheiten

Verschiedene Einzelziele wurden bisher nicht erreicht. Weitere Anstrengungen auf der Ebene des Vollzugs sind unabdingbar. Die Evaluation der Opferhilfe zeigt zudem, dass ein Nachdenken über gewisse Ziele nötig ist und verschiedene gesetzliche Instrumente verbessert werden müssen.

Folgende Aspekte der Opferhilfe befriedigen noch nicht:

- Das Opferhilfegesetz und die entsprechenden Stellen sind bei den Opfern immer noch zu wenig bekannt.
- Die unmittelbar nach der Tat einsetzende Hilfe wird nicht immer koordiniert und wird zum Teil von Einrichtungen erbracht, die nicht in die Opferhilfe eingebunden sind. Artikel 3 Absatz 3 zweiter Satz OHG (Organisation dergestalt, dass rund um die Uhr Soforthilfe geleistet werden kann) ist in einigen Kantonen toter Buchstabe geblieben.
- Die Aufgaben der Beratungsstellen werden von den Kantonen sehr unterschiedlich gewichtet. Es gibt Kantone mit zahlreichen Beratungsstellen, die grosszügige Hilfe leisten. Andererseits sind auch Beratungsstellen eingerichtet worden, die selber keine Hilfe leisten, sondern solche lediglich vermitteln.
- Die finanzielle Hilfe an die Opfer erfolgt teils über die Beratungsstellen, teils über die Entschädigungsbehörden. Diese Zweigleisigkeit ist angesichts der unterschiedlichen Voraussetzungen und Zuständigkeiten nicht ideal.
- Die Verwirkungsfrist nach Artikel 16 Absatz 3 OHG ist zu kurz, insbesondere für minderjährige Opfer. Einige Kantone haben deshalb neue Wege gesucht und die vom Bundesrecht vorgesehene Frist verlängert. Die kurze Frist führt zu Leerläufen, weil zur Wahrung der Frist vorsorgliche Gesuche eingereicht werden, bei denen noch unklar ist, ob die Opferhilfe überhaupt nötig sein wird.

- Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die Geltendmachung von gewissen Rechten im Strafverfahren für das Opfer in einem konkreten Fall nachteilig auswirken kann (z.B. das Aussageverweigerungsrecht nach Art. 7 Abs. 2 OHG).
- Die Opferhilfe unterscheidet sich von Kanton zu Kanton¹⁶⁸. Es fragt sich, inwieweit diese Ungleichheiten sachlich vertretbar sind und inwieweit bei der Revision des Gesetzes am Konzept einer bundesrechtlichen Mindestregelung, die durch weitere Massnahmen des Bundes und der Kantone ergänzt werden soll¹⁶⁹, festzuhalten ist.

13.3 Unerwartete Entwicklungen

Die Genugtuungen - für besondere Fälle konzipiert - sind wichtiger geworden als die Entschädigungen. In der Mehrzahl der Fälle erfolgt die finanzielle staatliche Hilfe an Opfer in Form einer Genugtuung. Mit dieser Tendenz wird das vom Gesetzgeber vorgesehene System, das von der am Einkommen orientierten Entschädigung als Normalfall und der Genugtuung als Spezialfall ausgeht, in Frage gestellt.

¹⁶⁸ Besonders viele Unterschiede gibt es im Bereich Beratung (z.B. bezüglich *Organisation*: in die Verwaltung integrierte oder selbständige Beratungsstellen, bezüglich *Klientenkreis*: allgemeine oder auf bestimmte Opfer spezialisierte Beratungsstellen, bezüglich *Hilfsangebot*: Hilfe leistende oder Hilfe vermittelnde Beratungsstellen, Beratungsstellen mit beschränkten oder unbeschränkten Finanzkompetenzen oder Beratungsstellen, die Kostengutsprachen ausstellen oder vermitteln). Unterschiede gibt es weiter im Strafverfahren und sogar im Verfahren um Entschädigung oder Genugtuung (verlängerte Verwirkungsfrist nach Art. 16 Abs. 3 OHG).

¹⁶⁹ Vgl. Kap. 1.1.

14 Folgerungen für den künftigen Vollzug

14.1 Massnahmen auf kantonaler Ebene

Der Vollzug des Opferhilfegesetzes ist in erster Linie Aufgabe der Kantone. Auf kantonaler Ebene kann die Wirksamkeit der Opferhilfe verbessert werden, wenn folgenden - vom Gesetz nur teilweise vorgeschriebenen - Aspekten vermehrt Rechnung getragen wird:

- Es ist eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit sicherzustellen. Die generelle Information sollte auch in häufig gesprochenen Fremdsprachen erfolgen.
- Der Kanton hat klar zu definieren, wer unmittelbar nach der Tat Aufgaben im Sinne der Opferhilfe (insbesondere erste psychosoziale Hilfe) zu erbringen hat (Art. 3 Abs. 3 OHG). Die medizinischen Notfalldienste und die Kinderschutzgruppen sowie eventuell weitere Notfalldienste wie z.B. die Feuerwehr sind in die Organisation der Soforthilfe einzubeziehen.
- Die Information im Einzelfall sollte nicht nur durch die Polizei gemäss Artikel 6 Absatz 1 OHG erfolgen, sondern durch alle in die Soforthilfe eingebundenen Einrichtungen.
- Wie schon im zweiten Opferhilfebericht gefordert, ist das Angebot der Beratungsstellen vermehrt auf die Bedürfnisse von älteren Personen auszurichten.
- Für die Koordination der Opferhilfe innerhalb des Kantons erweist sich die Einrichtung einer kantonalen Koordinationsstelle als sinnvoll. Die Bezeichnung einer solchen Stelle erleichtert zudem die interkantonalen Kontakte und die Kontakte zum Bund.
- Die Beratungsstellen sind von andern Dienstleistungsangeboten (insbesondere von den Sozialdiensten) örtlich zu trennen. Sie sind mit aussagekräftigen Namen zu bezeichnen, die Auskunft über ihr Angebot geben.

14.2 Massnahmen auf interkantonaler Ebene

In verschiedenen Bereichen ist eine Intensivierung der Zusammenarbeit auf interkantonaler Ebene angezeigt:

- Öffentlichkeitsarbeit auf regionaler oder nationaler Ebene ist wirksamer als lokale. Zu prüfen wären z.B. gemeinsam herausgegebene Informationsbroschüren in mehreren Sprachen oder ein nationaler Aktionstag.
- Im Bereich Beratung sollte die regionale fachliche Zusammenarbeit ergänzt werden durch gemeinsame politische Zielsetzungen. Es wäre sinnvoll, wenn die Kantone künftige Änderungen bezüglich des Beratungsstellennetzes untereinander absprechen oder gar regional planen würden.
- Kantonen mit wenigen Opfern wird empfohlen, sich für die Beratungshilfe zusammenschliessen (Art. 3 Abs. 1 OHG):
- Im Bereich Entschädigung und Genugtuungen ist für einen interkantonalen Erfahrungsaustausch zu sorgen und eine zentrale Dokumentation einzurichten. Zu prüfen ist auch, ob die im Zusammenhang mit den Genugtuungen an Hinterbliebene des Attentats von Luxor erarbeiteten Grundsätze zur Bemessung weiter entwickelt und verallgemeinert werden könnten.
- Angesichts der kleinen Zahl von Opferhilfefachleuten wäre es - wie schon im zweiten Opferhilfebericht gefordert wurde - sinnvoll, im Hinblick auf spezielle Ausbildungskurse über die Kantonsgrenzen hinweg zusammen zu arbeiten.

Das Bundesamt für Justiz wird im Rahmen der Schweizerischen Verbindungsstellenkonferenz OHG den Kantonen weiterhin beratend zur Seite stehen.

14.3 Massnahmen auf Bundesebene

Das Bundesamt für Justiz sorgt zusammen mit dem EDA mit Weisungen und Broschüren dafür, dass Personen aus der Schweiz, die während eines Auslandsaufenthaltes Opfer einer Straftat geworden sind, über die Opferhilfe in der Schweiz informiert werden.

Bei Straftaten mit zahlreichen Opfern und komplexen Fragen wird das Bundesamt für Justiz bei Bedarf wiederum an der Lösungssuche mitwirken. Es ist vorgesehen, in einem Konzept die Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden in solchen Fällen zu regeln. Das EDA hat 1999 einen Sonderstab für Krisenfälle wie Attentate, Entführungen, Flugzeugentführungen und Katastrophen mit Schweizer Opfern im Ausland oder ausländischen Opfern in der Schweiz eingesetzt, der u.a. die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz sichert. Bei ausserordentlichen Ereignissen besteht zudem die gesetzlich verankerte Möglichkeit, den Kantonen Finanzhilfe zu gewähren (Art. 18 Abs. 3 OHG).

Das Bundesamt für Statistik sucht zusammen mit den Kantonen nach technischen Lösungen, damit die statistischen Erhebungen ab dem Jahre 2000 die Beratungsstellen und Entschädigungsbehörden nicht übermässig belasten.

III. Teil Gesetzesrevision

15 Sicht der Kantone

15.1 Beurteilung des Revisionsbedarfs durch die Kantone

Die Kantone sind in den Weisungen für die Berichterstattung über die Jahre 1997/98 eingeladen worden, sich zur Notwendigkeit einer Gesetzesrevision zu äussern.

Nach Ansicht von neun Kantonen (BE, BL, BS, FR, GR, LU, SO, ZH) besteht dringender Revisionsbedarf. Drei Kantone erachten eine Revision als sinnvoll (AR, JU, TI). Drei Kantone halten eine Revision bezüglich einzelner Punkte für wünschenswert (GE, SG, TG). Kein dringender Revisionsbedarf besteht nach Ansicht von Nidwalden und Zug auf Grund der eigenen Erfahrungen. Trotzdem halten sie eine Überprüfung für sinnvoll.

Sechs Kantone formulierten Änderungswünsche ohne sich zur Dringlichkeit einer Revision zu äussern (AG, GL, NE, SH, SZ, VD).

15.2 Die wichtigsten Revisionsanliegen der Kantone

Im Rahmen der Berichterstattung wurden von den Kantonen folgende Ziele einer Revision genannt:

- Die heutige Regelung geht über den Verfassungsauftrag hinaus (NE), weshalb die Revision eine Konzentration auf die ursprüngliche Idee bringen sollte (SO). Sinn und Geist des OHG und die grundsätzlichen Inhalte dürfen nicht preisgegeben werden (TI).
- Die Beratung und die Betreuung, welche die Basis der Opferhilfe bilden, sind im Vergleich zu den finanziellen Leistungen in den Vordergrund zu rücken (AR).
- Die Schwachstellen des Gesetzes sind auszumerzen (LU) und Abgrenzungsfragen zu klären (SO). Es sind aber auch Neuerungen zu prüfen (TI).
- Mit der Revision sind die Voraussetzungen für eine einheitlichere Anwendung des Gesetzes zu schaffen (BE, GR).

- Die Revision hat den begrenzten finanziellen Mitteln Rechnung zu tragen (GR, LU). Bei den Genugtuungen sind aus finanziellen Gründen Einschränkungen nötig (AG, BE).

Ende 1998 erstellte das Bundesamt für Justiz eine Übersicht über die aktuellen Anliegen bezüglich einer OHG-Revision und unterbreitete sie der SVK-OHG zur Kenntnisnahme. Verschiedene Kantone haben auf diese Liste verwiesen und sich nur zu besonders wichtigen oder fehlenden Punkten geäußert (BE, BL, BS, LU).

Im Einzelnen wurden folgende Anliegen formuliert¹⁷⁰:

Allgemeines

- Personen in Abhängigkeitsverhältnissen sind besser zu schützen (BE). Besondere Aufmerksamkeit muss der familiären Gewalt gewidmet werden (SO).
- Minderjährigen Opfern ist bei Interessenkollisionen von Amtes wegen ein Rechtsbeistand zu bestellen (BL, BS).
- Es ist zu prüfen, ob eine Mitwirkungs- bzw. Anzeigepflicht des Opfers einzuführen ist (GR).
- Neu einzuführen ist eine Rechtsgrundlage für präventive Projekte und Massnahmen (SO, VS).

Verbesserung der Systematik des Gesetzes/Abstimmung der verschiedenen Hilfsangebote

- Die Abgrenzung zwischen Soforthilfe und längerfristiger Hilfe sollte geklärt werden (SH). Die finanzielle Hilfe der Beratungsstellen (Soforthilfe und längerfristige Hilfe) und die finanzielle Hilfe mittels Entschädigung sind aufeinander abzustimmen (AG, AR, BE, BL, BS, FR, SZ, TG, ZH).
- Die Übernahme von Anwaltskosten durch eine Beratungsstelle und die unentgeltliche Rechtspflege sind aufeinander abzustimmen und die diesbezügliche Ungleichbehandlung von Opfern zu beheben: Wer unentgeltliche Rechtspflege erhält, muss diese zurückzahlen, wenn er oder sie später zu Vermögen kommt. Demgegenüber besteht bei der Kostenübernahme durch die Beratungsstelle keine Nachzahlungspflicht (AG, BE).
- Die Subsidiarität ist klar zu postulieren und zu umschreiben (AR). Es sind Koordinationsregeln zur Abgrenzung von anderen staatlichen Leistungssträgern nötig (ZH).
- Die Nahtstellen zu den Sozialversicherungen sind zu überdenken; es ist nicht sinnvoll, dass die Opferhilfe für Unfallfolgen aufkommen muss, welche von der Unfallversicherung abgelehnt worden sind (BE).
- Das Verhältnis der Opferhilfe zur Sozialhilfe und zum Kinderschutz ist zu klären (TG). Es ist festzuhalten, dass die Genugtuungen nach OHG die Sozialhilfe nicht beeinflussen dürfen (GE). Wurde das Opfer vor der Straftat von der Sozialhilfe unterstützt, sind nur Genugtuungen auszurichten (SZ).

¹⁷⁰ Zu den bereits 1996 erwähnten Revisionspunkten: vgl. 2. Opferhilfebericht, Kap. 7.7.

Opferbegriff und Leistungsumfang

- Der Opferbegriff ist zu überprüfen (SG) bzw. zu präzisieren (VS).
- Die Opferhilfe ist auf schwer betroffene Opfer zu beschränken (NW). Es ist eine Abgrenzung vorzunehmen gegenüber Personen, die bei kriegerischen Ereignissen traumatisiert worden sind (SO).
- Die Opferhilfe ist zu differenzieren: Für die Beratung sollte ein breiter Opferbegriff verwendet werden, während bezüglich der Entschädigungen und Genugtuungen Eingrenzungen nötig sind (GR, SO, TG). Es ist zu prüfen, ob die Entschädigungen (TG) und Genugtuungen (GR) auf Opfer von vorsätzlichen Delikten zu beschränken sind.
- Opfer von Verkehrsunfällen sind von der Opferhilfe auszuschliessen (AR, GL, GR, NW, SZ). Denkbar wäre es aber auch, die Opferhilfe für solche Personen auf bestimmte Leistungen, insbesondere auf die Beratung zu beschränken (GL, VD).
- Angehörige sollten nur dann Anspruch auf Entschädigung und Genugtuung haben, wenn sie eine persönliche Beziehung zum Opfer hatten (VS). Genugtuungen für indirekte Opfer (ausser Kinder) sind auszuschliessen oder von der wirtschaftlichen Situation abhängig zu machen (BE).

Ausländische Opfer/Straftat im Ausland

- Die Opferhilfe in Fällen mit Auslandsbezug ist zu überdenken (LU, VS).
- Bei Straftaten im Ausland soll sich die Opferhilfe auf Beratung beschränken (TG).
- An Opfer im Ausland sollten keine finanziellen Leistungen ausgerichtet werden (GR). Genugtuungen an Personen im Ausland sind den dortigen Lebenshaltungskosten anzupassen (BE). Eventuell sind die Leistungen der Beratungsstellen an Personen, die im Ausland wohnen und im Ausland Opfer wurden, einzuschränken (BE, ZH); möglich wären insbesondere Einschränkungen bezüglich der weiteren Hilfe (BL, BS).

Beratung

- Es ist fraglich, ob Bedarf nach einer Beratung rund um die Uhr besteht (GR, TG).
- Weshalb soll die Soforthilfe Dritter unentgeltlich sein (ZH)?
- Was „weitere Hilfe“ (AG) bzw. „weitere Kosten“ (AR) heisst, ist zu definieren.
- Bezüglich der weiteren Kosten sollte eine Legalzession eingeführt werden (BE, GR).
- Die Schweigepflicht muss u.U. auch ohne Zustimmung des Opfers aufgehoben werden können (AR, BE, VS). Bei Delikten an Minderjährigen innerhalb der Familie ist den Beratungsstellen ein Informationsrecht einzuräumen und andern Stellen eine Auskunftspflicht aufzuerlegen (BL, BS).
- Die freie Wahl der Beratungsstellen ist einzuschränken (ZH) bzw. es ist für einen Kostenausgleich zwischen den Kantonen zu sorgen (BE).
- Es ist eine Regelung für die Übernahme der Kosten für einen Frauenhausaufenthalt vorzusehen (BE, SH).
- Die Beratung von Personen, die vor dem Inkrafttreten des OHG Opfer geworden sind, ist einzustellen (GR), bzw. dies ist zu prüfen (ZH).

Entschädigung und Genugtuung

- Die Berechnung der Entschädigung ist immer noch zu kompliziert (AG, GE, GR, TG) und sollte verbessert und vereinfacht werden (FR); das Bemessungssystem könnte gut durch eine knappe Tabelle ersetzt werden (GE).
- Es ist nicht sinnvoll, bei der Berechnung der anrechenbaren Einnahmen das Erwerbseinkommen nur zu zwei Dritteln anzurechnen, hingegen Renten vollständig zu berücksichtigen. Eine solche Regelung ist im Bereich der Ergänzungsleistungen sachgerecht (Anreizgedanke), nicht aber in Bezug auf die Entschädigung von Opfern von Straftaten (BL, BS).
- Die Genugtuungen sind zu überprüfen (SG).
- Eine Abschaffung der Genugtuungen ist zu prüfen (AR, GL, GR, NE, TG, ZH).
- Die Anspruchsvoraussetzungen für Genugtuungen sind zu verschärfen (AG, GL, GR, SO, SZ). Bei Reisen in gefährliche Länder soll nicht der Staat für das in Kauf genommene Sicherheitsrisiko aufkommen (BE).
- Die Höhe der Genugtuungen ist zu begrenzen (AG, SZ, TG).
- Das Ausmass der Entschädigungen und der Genugtuungen ist zu überprüfen (JU).
- Ein einfaches und rasches Verfahren ist nicht möglich (BE).
- Es fragt sich, ob das Entschädigungssystem durch ein der Alimentenbevorschussung vergleichbares Modell ersetzt werden sollte. Dies würde nicht ausschliessen dass gewisse Leistungen nicht zurückbezahlt werden müssten (JU).
- Das Beweisrecht ist zu regeln – unter Vermeidung einer sekundären Viktimisierung der Opfer (BE).
- Die für die Straftat verantwortliche Person kann sich, ausser in den Fällen, wo die Entschädigung bzw. Genugtuung im Strafurteil festgelegt worden ist, nicht zur Höhe äussern, was der Entschädigungsbehörde die spätere Rückforderung erschwert (GE).
- Die Entschädigungsbehörde sollte die Vormundschaftsbehörde zur Verwaltung der einem Kind zugesprochenen Beträge und zum Schutz gegen unerwünschte Zugriffe des Inhabers oder der Inhaberin der elterlichen Gewalt verpflichten können (GE).

Katastrophendispositiv

- Das Vorgehen bei Katastrophen ist zu regeln (LU, VS).

Finanzierung der Opferhilfe

- Die Aufteilung der Kosten für die Beratungshilfe zwischen den Kantonen ist zu überprüfen (GR). Die Kosten für die Beratung sollten vom Wohnsitzkanton (TG) bzw. vom Tatortkanton (SH) übernommen werden. Der interkantonale Kostenausgleich ist generell zu überprüfen (SG). (Vgl. auch die Bemerkungen oben zur freien Wahl der Beratungsstelle).
- Die Kostenteilung zwischen Bund und Kantonen ist zu überprüfen (FR). Der Bund sollte die Kantone weiterhin bei der Anwendung des OHG unterstützen, um Kontrolle und Koordination sicherzustellen (NE).

Verwirkungsfrist

- Die Verwirkungsfrist ist zu kurz (BL, BS, GE), insbesondere für Personen, die in der Kindheit Opfer geworden sind (AG, BL, BS, FR). Auch nach Abschluss eines Strafverfahrens sollte noch um Entschädigung oder Genugtuung nachgesucht werden können (BL, BS).
- Die Polizei sollte nicht nur über die Beratungsstellen, sondern auch über die Verwirkungsfrist informieren (BL, BS).
- Die hohe Zahl hängiger Entschädigungs- und Genugtuungsgesuche zeigt, dass die Verwirkungsfrist nicht zu einer raschen Behandlung der Fälle führt (BL).

Strafverfahren

- Art. 9 Abs. 4 OHG ist eventuell abzuschaffen (BE), weil diese Bestimmung zu einer Ungleichbehandlung der Opfer je nach Alter des Täters führt (VS).
- Im Strafverfahren sollten Behinderte besonders geschützt werden (VS).

Verschiedene weitere Anliegen

- Das Opfer sollte bei Tätern im Strafvollzug nicht dessen Zahlungsunfähigkeit belegen müssen (AG).
- Die Koordination auf Bundesebene sollte beibehalten werden (VS, NE); das Bundesamt für Justiz sollte die bundesgerichtliche Rechtsprechung bekannt machen und insbesondere den Beratungsstellen unterbreiten, damit die Opfer umfassend informiert werden können (NE).
- Es sollte geprüft werden, ob die Mediation zwischen Opfer und Täter stärker gefördert werden könnte (TI).

15.3 Die Anliegen der Finanz-, Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

Am 16. März 1999 schrieb die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren dem Bundesamt für Justiz, angesichts der stetig steigenden Kosten im Bereich Opferhilfe bestehe dringender Handlungsbedarf des Bundesgesetzgebers. Die Finanzdirektorinnen und -direktoren verlangen unter anderem eine Überprüfung des Anwendungsbereichs der Opferhilfe bei Straftaten im Ausland und den Ausschluss von Verkehrsunfallopfern. Opferhilfetourismus sei zu vermeiden und die Genugtuungsleistungen seien zu begrenzen.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren unterbreitete mit Schreiben vom 24. November 1999 Frau Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold verschiedene Revisionsanliegen. Handlungsbedarf besteht nach Auffassung der Konferenz beim Opferbegriff und beim Geltungsbereich. Soforthilfe, weitere Hilfe und Entschädigung seien klar voneinander abzugrenzen. Die Berechnung der Ent-

schädigung sei zu vereinfachen; die Genugtuung sei ersatzlos zu streichen. Die Subsidiarität der Opferhilfe sei mit einer Legalzession bei der weiteren Hilfe zu verstärken und die Rückwirkung nach Artikel 12 OHV abzuschaffen.

15.4 Nationale OHG-Tagung vom 5. November 1999

Das Bundesamt für Justiz hat am 5. November 1999 eine nationale Opferhilfe-Tagung zum Thema "Vollzug und Wirksamkeit der Opferhilfe: Bilanz nach Abschluss der Aufbauphase - Revisionsanliegen" organisiert. An der Tagung nahmen über hundert Personen teil, wovon die Mehrheit im Bereich der Opferhilfe tätig ist.

Nach verschiedenen Vorträgen arbeiteten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Gruppen. Die Diskussion führte zu folgenden Ergebnissen:

a) Geltungsbereich des Gesetzes:

- In der Praxis wird der Kreis derjenigen, denen ein Anspruch auf Beratungshilfe zugestanden wird, weiter gezogen als im Gesetz: Es genügt, dass eine Straftat in Betracht fällt oder nicht ausgeschlossen werden kann.
- In der Regel muss die Wahrscheinlichkeit einer Integritätsbeeinträchtigung genügen.
- Es wäre falsch, einzelne Kategorien von Opfern vom Geltungsbereich des Gesetzes auszuschliessen, wie beispielsweise die Opfer von Verkehrsunfällen: Ein solcher Ausschluss würde nicht nur Sinn und Zweck des Gesetzes widersprechen, sondern den Opferbegriff insgesamt in Frage stellen. Stellt man, wie auch das Bundesgericht, auf die Schwere der Beeinträchtigung ab, ist ein solcher Ausschluss nicht gerechtfertigt.

b) Soforthilfe und Hilfe während längerer Zeit:

- Die freie Wahl der Beratungsstelle ist in jedem Fall beizubehalten; hingegen ist ein interkantonaler Lastenausgleich zu prüfen. Das Risiko, dass ein Opfer sein Recht missbraucht und mehrere Beratungsstellen um Hilfe angeht, wird als gering oder vernachlässigbar erachtet. Ein Kontrollsystem könnte nur auf Kosten der Persönlichkeitsrechte des Opfers eingerichtet werden.
- Die Hilfe "während längerer Zeit" im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 OHG wird nur subsidiär als Zahlungsgarantie gewährt: Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die

Soforthilfe von der Hilfe während längerer Zeit klarer abzugrenzen. Es ist besser, diesen Punkt auf Bundesebene statt im Rahmen interkantonaler Vereinbarungen zu regeln.

- Das Gesetz sollte ein Minimum an Leistungen klar vorschreiben: Die Beratungsstellen haben die Tendenz, sich gegenseitig den Ball zuzuspielen, weil eine Harmonisierung der Sozialleistungen fehlt.
- Die unentgeltliche Rechtspflege und die Sozialhilfe sind im Gegensatz zur Opferhilfe grundsätzlich rückzahlbar. Das ist besonders problematisch in bezug auf die unentgeltliche Rechtspflege, die in der Praxis der juristischen Hilfe nach Opferhilfegesetz oft vorgeht.
- Im Bereich der juristischen Hilfe stellt sich weiter die Frage, welche Kriterien und welche Tarife anwendbar sind.

c) Schutz der Rechte des Opfers:

- Die Persönlichkeitsrechte des Opfers müssen den Bedürfnissen der Presse übergeordnet werden: Ein Opfer, das Geheimhaltung verlangt, ist über eine Berichterstattung in der Zeitung nicht erbaut. Die Geheimhaltung hat deshalb die Presse miteinzuschliessen, andernfalls würde Artikel 5 Absatz 3 OHG ausgehöhlt. Zur Information der Öffentlichkeit genügen die Pressemitteilungen, Pressekonferenzen und Interviews mit den Strafbehörden.
- Die Pflicht zur absoluten Verschwiegenheit wie sie durch Artikel 4 OHG vorgeschrieben wird, ist unabdingbar, damit die Beratungsstellen auf Vertrauensbasis mit dem Opfer arbeiten können. Hingegen müssen die Beratungsstellen gegenüber den Vormundschaftsbehörden über ein Melderecht verfügen in Fällen, in denen Kinder Schutz benötigen.
- Minderjährige, die Zeugen einer Straftat geworden sind, können gegenwärtig vom Persönlichkeitsschutz des Artikel 5 OHG nicht profitieren, weshalb der Geltungsbereich des Gesetzes entsprechend zu erweitern ist.
- Das Recht, Geheimhaltung zu verlangen, muss den Opfern auch in allen Fällen häuslicher Gewalt und nicht nur in im Fall einer Beeinträchtigung der sexuellen Integrität zugestanden werden, weil es sich in beiden Fällen um Fragen handelt, die die Intimsphäre betreffen.
- Es wäre zweckmässig, die Einvernahmen durch die Polizei und den Untersuchungsrichter bzw. die Untersuchungsrichterin besser zu koordinieren, um zu vermeiden, dass dem Opfer mehrmals dieselben Fragen gestellt werden. Dieser Bereich liesse sich in Richtlinien regeln.

- In jedem Fall ist der Wille des Opfers zu respektieren, nicht mit dem Täter oder der Täterin konfrontiert zu werden. Im Gesetz könnte vorgesehen werden, dass vor jeder Konfrontation die Einwilligung des Opfers eingeholt werden muss. Die Verteidigungsrechte sind auf andere Weise zu garantieren.
- Das Aussageverweigerungsrecht zu Fragen, die die Intimsphäre betreffen (Art. 7 Abs. 2 OHG) ist nur ungenügend geregelt, weil nicht zwischen Fragen zur Intimsphäre, die in einem direkten Zusammenhang mit der Straftat stehen und anderen intimen Fragen unterschieden wird. Das Opfer läuft Gefahr, dass die Untersuchung nicht umfassend geführt oder eingestellt wird, wenn es die Aussage zur Straftat verweigert. In einigen Fällen kann das Opfer auch durch seine Umgebung unter Druck gesetzt werden, weil die Aussageverweigerung dem Opfer die Möglichkeit gibt, das Ganze rückgängig zu machen. Eine Lösung bestünde darin, das Fragerecht der Strafbehörden zu beschränken und nur solche Fragen zur Intimsphäre zu erlauben, welche in direktem Zusammenhang mit der Straftat stehen. Es sind jedoch Situationen denkbar, in welchen Fragen zum Vorleben des Opfers (bspw. sexueller Missbrauch während der Kindheit) eine Rolle für die Glaubwürdigkeit des Opfers spielen können.

d) Entschädigung und Genugtuung:

- Die Praxis zeigt, dass die Genugtuung für das Opfer eine wichtige Rolle spielt, weil sie eine Anerkennung der Aggression durch die Gesellschaft ist.
- Es ist die Einführung einer Einkommensgrenze bzw. eines Maximalbetrags für Genugtuungen zu prüfen.
- Missbräuchliche Gesuche um Genugtuung und die Instrumentalisierung des Opfers durch seinen Rechtsanwalt oder seine Rechtsanwältin müssen verhindert werden.
- Man müsste sich fragen, welche Rolle die Genugtuung für kleine Kinder spielt.
- Die Idee der Einführung einer Mediation zwischen Täter bzw. Täterin und Opfer ist umstritten, weil nicht dem Sinn des Opferhilfegesetzes entsprechend und im Fall der Vergewaltigung oder der häuslichen Gewalt nur schwer anwendbar.
- In der Praxis sind die Opfer vor allem an einer raschen Schadensregelung interessiert. Es bereitet ihnen Mühe, über ihre finanzielle Situation Angaben zu machen und diese zu belegen, obwohl es sich dabei um eine unabdingbare - und insgesamt zumutbare - Voraussetzung in einem am Einkommen orientierten Entschädigungssystem handelt.

e) Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen:

- Die interkantonale Solidarität sollte bei Frauenhausaufenthalten weiblicher Gewaltopfer besser spielen.
- Der Bund sollte die Ausbildung koordinieren.
- Der Bund sollte für die Qualitätskontrolle und das Monitoring sorgen.
- Der Bund sollte ein schweizerisches Dokumentationszentrum einrichten.
- Der Bund sollte in Zusammenarbeit mit den bestehenden Organisationen die Koordination bei in- oder ausländischen Katastrophen übernehmen.

f) Kosten:

- Es wäre falsch, eine Revision des Opferhilfegesetzes ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt Kostendämmung vorzunehmen. Denn einerseits entspricht das Opferhilfegesetz erwiesenermassen einem Bedürfnis und andererseits bedeuten Opferhilfeausgaben längerfristig Einsparungen bei den sozialen und medizinischen Kosten.
- Die Tragweite des Subsidiaritätsprinzips ist in der Praxis unklar. Es muss deshalb genauer formuliert werden: Die Opferhilfe darf Dritten die Verantwortung für Leistungen nicht abnehmen und die Verfahren auf Rückvergütung dürfen nicht durch Streitigkeiten behindert werden. Es ist richtig, dass Kosten bevorschusst werden; es sollte aber möglich sein, die Leistung dem betroffenen Dritten in Rechnung zu stellen.
- Insbesondere wäre es wichtig, im Gesetz darauf hinzuweisen, dass die Übernahme von Kosten durch die Sozial- oder durch eine Privatversicherung der Opferhilfe vorgeht. Weiter ist zwischen der Opferhilfe und der Sozialhilfe eine präzisere Grenze zu ziehen: Die Sozialhilfe kann sich nicht zulasten der Opferhilfe entlasten.
- Wie bei den Sozialversicherungen ist auch in der Opferhilfe klar anzugeben, welche Leistungen bei einem Strassenverkehrsunfall von der Haftpflichtversicherung übernommen werden.

g) Andere Bereiche:

- Die Information der Öffentlichkeit und der Fachleute muss verbessert werden.
- Der Opferhilfe-Arbeit der Polizei ist vermehrt Beachtung zu schenken.

16 **Parlamentarische Vorstösse**

Die folgenden parlamentarischen Vorstösse im Zusammenhang mit der Opferhilfe sind von der Bundesversammlung von 1997-1999 behandelt worden:

- **Parlamentarische Initiative Goll 94.441 (Sexuelle Ausbeutung von Kindern. Verbessertes Schutz) vom 16. Dezember 1994**

Am 3. Oktober 1996 gab der Nationalrat der Mehrzahl der Vorschläge der parlamentarischen Initiative Folge¹⁷¹. Die Initiative regte einerseits eine Änderung des Strafgesetzbuches und andererseits eine Ergänzung des Opferhilfegesetzes durch Verfahrensbestimmungen zum verbesserten Schutz der Opfer von Sexualdelikten an, insbesondere in Fällen von sexueller Ausbeutung von Kindern. Bereits früher hatte der Nationalrat ein Postulat überwiesen, das dieselben Ziele verfolgt¹⁷².

Keine Folge gab der Nationalrat der ersten Ziffer der parlamentarischen Initiative, welche die Verjährungsfrist bei sexuellen Handlungen mit Kindern unter sechzehn Jahren aufheben wollte. Hingegen nahm er den Vorschlag der Kommission für Rechtsfragen auf Aufhebung von Artikel 187 Absatz 5 StGB an. Der Ständerat stimmte der Änderung am 12. Dezember 1996 zu. Sie ist auf den 1. September 1997 in Kraft getreten¹⁷³.

In der Folge setzte die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats am 27. Oktober 1997 eine Subkommission ein mit dem Auftrag, die in den Ziffern 2 - 9 der parlamentarischen Initiative aufgeworfenen Fragen zu prüfen. Die Subkommission führte zuerst Anhörungen durch¹⁷⁴. Sie gelangte zum Schluss, zur Vermeidung von Sekundärviktimsierungen sei die Einvernahme minderjähriger Opfer von Sexualdelikten dringend einheitlich auf Bundesebene zu regeln, wie das die Initiative in den Ziffern 2 - 5 vorsieht.

171 AB 1996 N 1783.

172 AB 1996 N 909.

173 AS 1997 1626 f.

174 Es nahmen teil: Eine Vertreterin der Opferhilfe-Beratungsstelle des Kantons Freiburg, ein forensisch tätiger Kinderpsychiater aus Zürich, ein Vertreter der Kinderschutzgruppe der Bezirksanwaltschaften des Kantons Zürich, ein Oberrichter und Dozent für Strafverfahren an der Uni Bern, eine Strafverteidigerin aus Bern, eine Anwältin aus Genf, die vorwiegend minderjährige Opfer von Sexualdelikten vertritt und eine Untersuchungsbeamtin der Kantonspolizei Bern.

Am 31. August 1998 verabschiedete die nationalrätliche Kommission für Rechtsfragen einen von der Subkommission unter Mitwirkung des Bundesamtes für Justiz erarbeiteten Entwurf zur Änderung des Opferhilfegesetzes. Sie beauftragte daraufhin den Bundesrat mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens.

Die konsultierten Kreise nahmen die vorgeschlagenen Änderungen im allgemeinen gut auf. Einzig die Bestimmung über die Möglichkeit der Einstellung des Verfahrens wurde heftig kritisiert. Die Kommission nahm an ihrer Sitzung vom 23. August 1999 von den Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis. Sie war erfreut über die Tatsache, dass die Reaktionen insgesamt positiv ausgefallen waren und verabschiedete den Entwurf einstimmig. Gleichzeitig überwies sie ihn dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Der Revisionsentwurf sieht die Einführung eines neuen Abschnittes 3^{bis} im Opferhilfegesetz vor, welcher den Schutz der Persönlichkeit von Opfern unter sechzehn Jahren betrifft. Ein neuer Artikel 10^{bis} sieht vor, dass bei Straftaten gegen die sexuelle Integrität, begangen an einem Kind unter sechzehn Jahren, die Behörden auf eine Begegnung des Opfers mit der beschuldigten Person verzichten. Vorbehalten bleibt die Begegnung, wenn der Anspruch der beschuldigten Person auf rechtliches Gehör nicht auf andere Weise gewährleistet werden kann. Bei anderen Straftaten, die an einem Kind unter sechzehn Jahren begangen werden, verzichten die Behörden auf eine Begegnung, wenn diese für das Kind zu einer schweren psychischen Belastung führt. Ein neuer Artikel 10^{ter} beschränkt die Anzahl Einvernahmen von Kindern unter sechzehn Jahren auf grundsätzlich zwei. Er sieht überdies vor, dass die Einvernahme so rasch als möglich stattzufinden hat und im Beisein einer Spezialistin oder eines Spezialisten von einer oder einem zu diesem Zweck ausgebildeten Ermittlungsbeamtin oder -beamten durchgeführt wird. Die Einvernahme erfolgt in einem geeigneten Raum und wird auf Video aufgenommen; besondere Umstände werden in einem Bericht festgehalten. Eine zweite Einvernahme ermöglicht den Parteien und insbesondere der Verteidigung, ihre Rechte soweit nötig über die mit der Befragung betraute Person auszuüben.

Ein neuer Artikel 10^{quater} sieht ausnahmsweise und mit Zustimmung des Opfers oder seiner gesetzlichen Vertretung die Möglichkeit der Einstellung des Strafverfahrens vor, wenn das zwingende Interesse des Kindes es verlangt und dieses die Pflicht des Staates zur Strafverfolgung offensichtlich überwiegt. Diesfalls müssen mögliche Kindesschutzmassnahmen überprüft und wenn nötig angeordnet werden.

Der Bundesrat hat am 20. März 2000 zur Vorlage der Kommission Stellung genommen. Er stimmt dem Entwurf insgesamt zu, brachte aber verschiedene Bemerkungen an, insbesondere betreffend das für die Schutzmassnahmen massgebliche Alter.

- **Motion Schmied 98.3151 (Untersuchungen und Strafverfahren betreffend sexueller Handlungen mit Kindern) vom 20. März 1998**

Die Motion forderte den Bundesrat auf, das Strafgesetzbuch oder das Opferhilfegesetz so zu ändern, dass Untersuchungen und Strafverfahren betreffend sexueller Handlungen mit Kindern so kindesgerecht wie möglich ausgestaltet werden. Da eine Revision des Opferhilfegesetzes nach Ablauf der vom Gesetz vorgesehenen sechsjährigen Evaluationsphase vorgesehen sei und die aufgeworfene Problematik dieselbe sei wie bei der parlamentarischen Initiative Goll 94.441, welche von der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen geprüft werde, beantragte der Bundesrat die Umwandlung in ein Postulat. Am 26. Juni 1998 überwies der Nationalrat die Motion in der Form des Postulates.

Weiter wurden das Postulat Bugnon 95.3320 vom 22. Juni 1995 und das Postulat der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen 96.3188 vom 14. Mai 1996 (Sorgetelefon für Kinder) im Jahre 1999 mit der Einrichtung der aus drei Ziffern bestehenden und für die ganze Schweiz gültigen Nummer 147 (Telefonhilfe für Kinder und Jugendliche) realisiert. Das Projekt wird finanziell vom Bundesamt für Sozialversicherung unterstützt. Die operationelle Führung liegt bei der pro juventute.

Ergänzend ist auf die Motion Goll 94.3574 vom 16. Dezember 1994 (vom Nationalrat am 24. März 1995 als Postulat überwiesen) hinzuweisen, welche die Abschaffung der Verwirkungsfrist von Art. 16. Abs. 3 OHG verlangt. Ein Postulat Leuthard (00.3064) vom 16. März 2000 verlangt vom Bundesrat die Verlängerung dieser Frist auf fünf Jahre sowie eine Beschränkung der von den Kantonen zu leistenden Genugtuungen.

17 Sicht des Bundesamts für Justiz

17.1 Folgerung aus der Evaluation: Umfassende Revision

Die Erfahrungen in den Jahren 1993-1998 zeigen, dass sich das Gesetz in seinen Grundzügen bewährt und zu einer wirksamen Opferhilfe geführt hat. Die Evaluation hat aber auch verschiedene Inkohärenzen aufgedeckt und deutlich gemacht, dass verschiedene Regelungen sich in der Praxis nicht bewähren. Die Praxis hat sich zum Teil erheblich vom Gesetzestext entfernt.

In zahlreichen Punkten fehlt es an der für eine wirksame Opferhilfe erforderlichen Klarheit. Das Verhältnis der staatlichen Opferhilfe zu den Leistungen der für den Schaden verantwortlichen Person bzw. ihrer Versicherungen, zu den Leistungen der Sozialversicherungen, den Aufgaben der Vormundschaftsbehörden und der Fürsorge muss klar geregelt werden (Subsidiarität). Das bisherige Konzept, wonach der Bund nur Mindestvorschriften erlässt, welche von den Kantonen ergänzt werden, hat sich nicht in jeder Hinsicht bewährt. Es führt zu Unterschieden, die aus der Sicht der Opfer nicht gerechtfertigt sind. Kantone, die sich in der Opferhilfe engagieren, beklagen sich über jene, die sich mit Minimalleistungen begnügen, und fordern einen Lastenausgleich. Die verschiedenen Instrumente der Opferhilfe sind aufeinander abzustimmen und die Doppelspurigkeiten bei der finanziellen Hilfe zu beheben. Die Rolle der Genugtuungen ist zu überdenken. Aus diesen Gründen ist eine umfassende Überprüfung des Opferhilfegesetzes nötig.

17.2 Ziel der Revision

Hauptziel der Revision wird sein, die drei Grundaufgaben der staatlichen Opferhilfe (Beratung, finanzielle Hilfe, Regelung der Stellung des Opfers im Strafverfahren gegen die beschuldigte Person) klarer und genauer zu regeln und zu entflechten. Besondere Beachtung ist der Information der Opfer über ihre Rechte zu schenken. Aus dem Gesetz muss klar ersichtlich sein, wer wann welche Hilfe erhält. Gesetz und Wirklichkeit müssen in Übereinstimmung gebracht werden.

Ein weiteres Ziel besteht darin, die wegen der unerwarteten Entwicklungen im Bereich Genugtuung steigenden Kosten in den Griff zu bekommen. Im Vordergrund steht dabei aber nicht die Kostendämmung per se. Vielmehr geht es darum, dafür zu sorgen, dass die finanzielle Opferhilfe - wie von der Verfassung vorgesehen - Opfern

in wirtschaftlichen Schwierigkeiten zukommt. Die heutige Praxis, welche die für besondere Fälle vorgesehene, einkommensunabhängige, betragsmässig nicht begrenzte Genugtuung zur Regel gemacht hat, geht über diesen Auftrag hinaus und führt deshalb zu unvorhergesehenen und zum Teil als unangemessen empfundenen Kosten.

17.3 Wichtige Revisionspunkte

Im Lichte dieser grundsätzlichen Überlegungen sind insbesondere folgende Aspekte zu überprüfen:

- Information der Opfer,
- Umschreibung der von den Beratungsstellen zu erbringenden Hilfe und Voraussetzungen hierfür,
- Umschreibung der finanziellen Leistungen und Voraussetzungen hierfür, sowie die zweijährige Verwirkungsfrist nach Artikel 16 Absatz 3 OHG,
- Umschreibung der Rechte der Opfer im Strafverfahren und Voraussetzungen hierfür,
- Aufgaben und Organisation der Beratungsstellen.

18 Vorgehen

Das Opferhilfegesetz möchte eine umfassende, interdisziplinäre Opferhilfe bereitstellen. Es ist deshalb angezeigt, eine Expertenkommission einzusetzen, welche Praxis und Lehre zusammenbringt und neben Fachleuten aus den drei Pfeilern der Opferhilfe Personen mit Kenntnissen aus angrenzenden oder verwandten Bereichen umfasst und zudem die verschiedenen Perspektiven der von der Opferhilfe Betroffenen abdeckt.

Das Bundesamt für Justiz wird, nachdem der Bundesrat von diesem Bericht Kenntnis genommen hat, dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement die Einsetzung einer Expertenkommission beantragen.

Die Expertenkommission soll den Auftrag erhalten, einen Schlussbericht samt Vorentwurf auszuarbeiten. Zum Vorentwurf wird voraussichtlich im Jahre 2002 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Nach der Verabschiedung der Botschaft des Bundesrates und der Beratung im Parlament könnte das revidierte Opferhilfegesetz und die entsprechend angepasste Verordnung im Jahre 2005 in Kraft treten.