

Sitzung vom 27. Juli 1994

**2266. Interpellation (Vollzug der Opferhilfe und Mängel  
des eidgenössischen Opferhilfegesetzes, OHG)**

Kantonsrat Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, und Mitunterzeichnende haben am 6. Juni 1994 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Problematik, dass aufgrund von Art. 11 Abs. 1 OHG Ansprüche gegen den Kanton Zürich gestellt werden können, ohne dass der Täter oder das Opfer eine mehr als nur zufällige Beziehung zur Schweiz haben?
2. In wie vielen Fällen und in welchem Verhältnis zur Gesamtzahl der Fälle wurde materielle Hilfe (Soforthilfe oder Entschädigung bzw. Genugtuung) an Opfer mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zürich geleistet?
3. Welche Kosten entstanden dem Kanton Zürich bisher durch solche Fälle? Rechnet der Regierungsrat mit einem Anstieg, wenn die Opferhilfe in den nächsten Jahren bekannter wird?
4. Wie viele Fälle von Gesuchen um materielle Hilfe wurden aus formellen Gründen durch Nichteintreten oder Ablehnung erledigt? Lassen sich diese Nichteintretens- und Ablehnungsgründe in Kategorien einteilen?
5. Wie hoch sind die Anteile von Opfern, die in familiärer Beziehung zum Täter stehen oder die zum Zeitpunkt der Tat in Hausgemeinschaft mit ihm lebten oder minderjährig waren?
6. Können aufgrund der bisherigen Erfahrungen Angaben über die praktische Bedeutung der zweijährigen Verwirkungsfrist von Art. 16 Abs. 3 OHG in solchen Fällen gemacht werden, und kann gesagt werden, wie sich eine allfällige Verlängerung der Verwirkungsfrist für solche Opfer (Inzest mit Minderjährigen, Gewalt gegen Personen, die in Hausgemeinschaft mit dem Täter leben) auswirken würde?
7. Hat der Regierungsrat im bisherigen Vollzug weitere Mängel des eidgenössischen OHG festgestellt?
8. Was wird der Regierungsrat unternehmen, um - wenn möglich gemeinsam mit andern Kantonsregierungen - die Behebung der Mängel des eidgenössischen OHG zu veranlassen, damit sich die Kantone nicht mit übermässigen formellen und bürokratischen Hindernissen vor einer Überbeanspruchung schützen müssen? Wird er sich insbesondere für einen Übergang zum Wohnortprinzip, das im Sozialrecht massgeblich ist, und für eine Überprüfung der Verwirkungsfrist von Art. 16 einsetzen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

1. Nach Art. 346 StGB sind für die Verfolgung und die Beurteilung einer strafbaren Handlung die Behörden des Ortes zuständig, wo das Delikt ausgeführt wurde. Art. 11 OHG übernimmt somit materiell die im Strafverfahren geltende örtliche Zuständigkeitsregelung. Da die Ansprüche gemäss Opferhilfegesetz auf einer strafbaren Handlung beruhen und daher eng mit den Ergebnissen einer Strafuntersuchung verknüpft sein können, ist die Analogie zum Strafverfahren sachlich sinnvoll, obwohl damit Entschädigungs- und Genugtuungsansprüche gegen den Kanton Zürich auch Opfern zustehen können, welche sich nur vorübergehend hier aufhalten. Wird in dieser Hinsicht indessen zusätzlich berücksichtigt, dass dem Kanton bei Tätern, die sich nur kurz oder gar illegal hier aufhalten, durch das Strafverfahren, den Strafvollzug und schliesslich die Ausschaffung des Täters ins Heimat-

land hohe Kosten verursacht werden, muss andererseits das Recht des Opfers, am Deliktort Entschädigung und Genugtuung zu beanspruchen, im Lichte einer Gleichbehandlung bzw. der Äquivalenz von Opferhilfe und Strafverfahren grundsätzlich als verhältnismässig angesehen werden. Eine Einschränkung des Forum delicti drängt sich auch nicht auf bei Tötungsdelikten, bei welchen sich die anspruchsberechtigten Hinterbliebenen im Zeitpunkt der Tat noch nie in der Schweiz aufgehalten haben und keine näheren Beziehungen zu unserem Land aufweisen, wenn man sich die Schwere der Beeinträchtigung der hinterbliebenen Opfer vor Augen führt. Die bisherige Praxis zeigt im übrigen, dass die Leistungen der Opferhilfe nur selten von Personen beansprucht werden, welche sich bloss kurze Zeit in der Schweiz aufhalten. Bis jetzt sind bei der Justizdirektion lediglich in zwei Fällen Entschädigungs- und Genugtuungsgesuche im Zusammenhang mit Delikten an Touristen gestellt worden. Opfer, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, erhalten überdies gemäss bisheriger Praxis keine finanziellen Leistungen. Bisher ist daher die in Art. 11 OHG vorgesehene Zuständigkeit des Deliktsorts im allgemeinen nicht zu bemängeln.

2. Seit Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes hat die Justizdirektion insgesamt in 33 Fällen materielle Hilfe in Form von Entschädigung, Vorschüssen, Genugtuung, Übernahme weiterer Kosten oder Soforthilfe an Opfer geleistet. Es wurden finanzielle Leistungen in der Gesamthöhe von Fr. 412523 erbracht. Davon betrafen zwei Fälle Opfer, die ausserhalb des Kantons wohnen. Daneben können die Beratungsstellen Soforthilfe an Opfer bis höchstens Fr. 499 leisten. Nach Angaben der Beratungsstellen wurden bisher jedoch lediglich in geringem Masse materielle Soforthilfen bezahlt, wovon wiederum bloss ein kleiner Teil an Opfer ausserhalb des Kantons geleistet worden sein dürfte.

3. In den unter Ziffer 2 genannten beiden Fällen wurden Genugtuungen in der Höhe von Fr. 10000 (Raub) und Fr. 45000 (Tötung des Ehegatten) an die ausserhalb des Kantons Zürich wohnenden Opfer bezahlt. In Berücksichtigung einer Gesamtleistung von Fr. 412523 beträgt der Anteil der finanziellen Leistungen an auswärtige Opfer somit 13,3%. Beide Fälle betrafen aber Opfer, die in der Schweiz wohnen.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist damit zu rechnen, dass mit zunehmendem Bekanntwerden des Opferhilfegesetzes vermehrt Opfer die ihnen zustehenden Rechte wahrnehmen werden.

4. Zurzeit liegt lediglich für das Jahr 1993 eine zuverlässige Statistik bezüglich der erledigten Fälle vor. Im ersten Jahr wurden insgesamt 27 Gesuche um Entschädigung oder Genugtuung durch Nichteintreten oder Abweisung erledigt. Die einzelnen Nichteintretens- oder Abweisungsgründe wurden 1993 statistisch nicht unterschieden. Es lässt sich jedoch allgemein feststellen, dass in den meisten Fällen das Verfahren durch Nichteintreten erledigt wird, weil die für eine materielle Beurteilung notwendigen Unterlagen nicht vorliegen oder ein falsches Gesuch (Gesuch um Soforthilfe statt Entschädigungsgesuch usw.) gestellt wird und daher formell darauf nicht eingetreten werden kann. Bisher erfolgte nur in wenigen Fällen ein Nichteintretensentscheid wegen mangelnder Legitimation bzw. fehlender Opfereigenschaft. Abweisungen ergehen in den meisten Fällen mangels hinreichend nachweisbarer Straftat. In einem Fall überstieg das Einkommen der Gesuchstellerin das OHG-Höchsteinkommen, weshalb kein Anspruch auf Entschädigung bestand.

5. Es lässt sich keine zuverlässige Zahl über den Anteil von Opfern nennen, die in familiärer Beziehung zum Täter stehen oder die zum Zeitpunkt der Tat in Hausgemeinschaft leben oder minderjährig waren. Bei der Justizdirektion wurden bisher lediglich in sechs Fällen Gesuche um Entschädigung oder Genugtuung von solchen Opfern gestellt. Davon betrafen zwei Fälle Tötungsdelikte des einen Elternteils durch den andern. Die geringe Zahl solcher Gesuche lässt sich einerseits dadurch begründen, dass finanzielle Aspekte in solchen Fällen für die Opfer häufig nicht im Vordergrund stehen. Nur wenige Opfer können sich überdies innerhalb der Verwirkungsfrist bzw. seit Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes dazu entschliessen, ihre Ansprüche gemäss OHG geltend zu machen. Gerade bei minderjährigen Opfern erweist sich die zweijährige Verwirkungsfrist für die Geltendmachung als offensichtlich zu kurz. Gemäss Auskunft der Beratungsstellen verzichten zudem Opfer, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Täter stehen, oftmals darauf, Gesuche einzureichen, weil sie befürchten, der Kanton werde anschliessend von der Möglichkeit des Regresses auf den

Täter Gebrauch machen; dies wiederum in der Befürchtung, der Täter könnte sich hiedurch zu Racheakten veranlasst sehen. Die Beratungsstellen machen schliesslich häufig die Erfahrung, dass bei den genannten Kategorien die Opfer anonym bleiben wollen und selbst in der Beratung weder den eigenen Namen noch denjenigen des Täters bekannt geben möchten. Angesichts des grossen Bedürfnisses nach Anonymität muss von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden.

6. Die bisherigen Erfahrungen der Beratungsstellen zeigen, dass Opfer, welche in familiärer Beziehung zum Täter stehen oder die im Zeitpunkt der Tat in Hausgemeinschaft mit diesem lebten oder minderjährig waren, oft erst nach Jahren, in der Regel erst nach Erreichen der Volljährigkeit oder der Aufhebung der Hausgemeinschaft mit dem Täter, damit beginnen, die Tat bewusst als solche wahrzunehmen und diese zu verarbeiten. Dieser psychische Prozess ist wiederum Voraussetzung dafür, dass die Opfer ihre finanziellen Ansprüche erheben. Die zweijährige Verwirkungsfrist reicht in solchen Fällen in aller Regel nicht aus, um die Ansprüche gemäss Opferhilfegesetz fristgerecht geltend machen zu können. Ein Stillstand der Frist bis zur Aufhebung der Hausgemeinschaft oder der Volljährigkeit könnte es solchen Opfern hingegen ermöglichen, in den Genuss der gesetzlich vorgesehenen finanziellen Hilfe zu gelangen.

7. Der Vollzug des Opferhilfegesetzes hat in verschiedenen Punkten zu Schwierigkeiten geführt. Diese lassen sich teilweise darauf zurückführen, dass zunächst eine Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch die Praxis erfolgen musste. So war zunächst unklar, wie die Begriffe der weiteren Kosten im Sinne von Art. 3 Abs. 4 und der Entschädigung im Sinne von Art. 11 OHG gegeneinander abzugrenzen sind. Die Umsetzung jedes Gesetzes in einem neuen Rechtsbereich wirft indessen zunächst eine Vielzahl von Fragen und Problemen auf, deren Beantwortung und Lösung erhebliche Schwierigkeiten für die vollziehenden Kantone verursachen. Gerade in einem neuen Rechtsbereich, wo noch überhaupt keine Erfahrungen in der Handhabung vorhanden sind, ist es jedoch sehr sinnvoll, genügend Spielraum für eine fallgerechte Praxis zu lassen. Da die Herausbildung einer gefestigten, auch von den Oberinstanzen bestätigten Praxis Jahre dauern kann, lässt sich nach rund eineinhalb Jahren noch nicht abschliessend feststellen, welche Mängel im Gesetz bestehen. Es sei daher im Sinne einer vorläufigen Aufzählung neben den bereits erwähnten auf drei weitere Punkte aufmerksam gemacht, welche die Gefahr von Missbräuchen enthalten.

a) Übernahme weiterer Kosten durch die Beratungsstellen

Gemäss Art. 3 Abs. 4 OHG obliegt es den Beratungsstellen, weitere Kosten, wie Arzt-, Anwalts- und Verfahrenskosten, zu übernehmen, soweit dies aufgrund der persönlichen Verhältnisse des Opfers angezeigt ist. Aus den beiden nachfolgenden Gründen erweist sich diese Aufgabenteilung an die Beratungsstellen als unzweckmässig.

Die Opfer können sich zunächst an eine Beratungsstelle ihrer Wahl wenden (Art. 3 Abs. 5 OHG). Es besteht daher insbesondere keine Pflicht, sich an eine Beratungsstelle am Wohn-, Aufenthalts- oder Deliktsort zu wenden. Das Personal der Beratungsstellen unterliegt überdies sowohl gegenüber Privaten als auch gegenüber Behörden einer strengen Schweigepflicht (Art. 4 OHG). Die Wahlfreiheit einerseits sowie die Schweigepflicht andererseits verunmöglichen eine sinnvolle Kontrolle darüber, ob ein Opfer die gleichen finanziellen Ansprüche wiederholt bei verschiedenen Beratungsstellen geltend macht. Selbst wenn die Wahrscheinlichkeit, dass dieselben Ansprüche wiederholt geltend gemacht werden, als gering eingeschätzt wird, lässt sich eine Missbrauchsgefahr bei der geltenden Regelung nicht hinreichend ausschliessen.

Zudem haben die Beratungsstellen zu Recht darauf hingewiesen, dass das für die Opfer notwendige Vertrauensverhältnis zum Personal einer Beratungsstelle beeinträchtigt würde, wenn dieses gleichzeitig über finanzielle Ansprüche des Opfers wie Arzt- und Therapiekosten befinden müsste. Aus diesen Überlegungen, namentlich um der Missbrauchsgefahr vorzubeugen, besteht im Kanton Zürich die Regelung, dass die Kompetenz zur Übernahme weiterer Kosten nicht den Beratungsstellen, sondern einer zentralen Behörde, derzeit der Justizdirektion, übertragen ist.

b) Fehlen örtlicher und zeitlicher Anspruchsgrenzen für die Übernahme weiterer Kosten

Art. 11 OHG sieht vor, dass das Opfer in dem Kanton, in welchem das Delikt verübt worden ist, Entschädigung und Genugtuung beanspruchen kann. Im weitem bestimmt Art. 12 der Opferhilfeverordnung des Bundesrates, dass die Bestimmungen über die Entschädigung und die Genugtuung nur für Straftaten gelten, die nach Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes begangen worden sind. Damit wird sowohl in örtlicher als auch in zeitlicher Hinsicht eine Begrenzung vorgenommen. Im Gegensatz dazu bestehen im Bereich der Beratung weder in zeitlicher noch in örtlicher Hinsicht Einschränkungen. Da die Übernahme weiterer Kosten zu den Aufgaben der Beratungsstellen zählen, hätte diese weite gesetzliche Regelung beispielsweise zur Folge, dass der Kanton Zürich Arztkosten auch dann tragen müsste, wenn die Straftat vor einigen Jahren im Ausland verübt worden ist, sofern sich die Straftat und der Kausalzusammenhang zwischen der Straftat und den Arztkosten nachweisen lassen. Aus der Sicht der Kantone erweist sich diese Bestimmung als zu weit gefasst. Vorzuziehen wäre eine Regelung, wonach die weiteren Kosten nur bei Vorliegen einer örtlichen Beziehung (Wohn-, Aufenthaltsort des Opfers oder Deliktsort) und allenfalls innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu übernehmen sind.

c) Fehlende Möglichkeit des Regresses

Im Gegensatz zur Regelung bei der Entschädigung und Genugtuung sieht das Gesetz bei der Übernahme der Kosten durch den Staat im Sinne von Art. 3 Abs. 4 OHG keine Möglichkeit vor, anschliessend auf den Täter Regress zu nehmen. Es sind indessen keine sachlichen Gründe ersichtlich, weshalb hier andere Regeln als bei der Entschädigung und der Genugtuung gelten sollen. Es sollte daher auch bei der Übernahme weiterer Kosten in Anlehnung an § 14 OHG die Möglichkeit des Regresses vorgesehen werden.

8. Bisher hat sich ergeben, dass sich eine unangemessene finanzielle Beanspruchung der Opferhilfe dadurch vermeiden lässt, dass klar definierte Anforderungen an die Beweisbarkeit des Delikts und des Kausalzusammenhangs zwischen der Straftat und den geltend gemachten Kosten gestellt werden. Im weitem sind die Kantone bemüht, durch einheitliche Auslegungen und gemeinsame Richtlinien die Umsetzung zu erleichtern und Missbräuche zu verhindern. Eine erste Regionalkonferenz, an welcher Vertretungen der Kantone St.Gallen, Appenzell A.Rh. und I.Rh., Schaffhausen, Thurgau, Graubünden und Zürich teilgenommen haben, hat am 31. Mai 1994 stattgefunden. Es ist vorgesehen, jährlich zwei solche Konferenzen durchzuführen. Überdies soll im Herbst 1994 eine gesamtschweizerische Konferenz zur Opferhilfe stattfinden. Neben dem Erfahrungsaustausch und der Ausarbeitung von Richtlinien sollen auch allfällige Vorgehensweisen für Gesetzesänderungen auf Bundesebene besprochen werden. Was die Verwirkungsfrist von § 16 OHG betrifft, ist eine rasche Verbesserung auf kantonaler Ebene möglich. Aus diesem Grund sieht der Antrag vom 4. Mai 1994 betreffend das Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz bei gewissen Opferkategorien Friststillstandsgründe vor (Vorlage 3246a).

Der Deliktsort als Anknüpfungspunkt im Bereich der Entschädigung und der Genugtuung ist durchaus sinnvoll. Im Bereich der Beratung, namentlich der Übernahme weiterer Kosten, ist eine räumliche Begrenzung notwendig (vgl. Ziffer 7). Als Lösung erscheint eine alternative Zuständigkeit von Wohn-, Aufenthalts- oder Deliktsort als zweckmässig.

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

Zürich, den 27. Juli 1994

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
Roggwiller