

83.059

**Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen.
Volksinitiative**

**Indemnisation des victimes d'actes de
violence criminels. Initiative populaire**

**Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

**Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates
Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats**



**DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**



<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
1. Uebersicht über die Verhandlungen	II
2. Darstellung der Verhandlungen	III
3. Rednerliste	VII
4. Wortlaut der Initiative und der Gegenvorschläge	VIII
5. Anträge / Persönlicher Vorstoss	IX

<u>Table des matières</u>	<u>Page</u>
1. Aperçu du programme	II
2. Tableau des délibérations	III
3. Liste des orateurs	VII
4. Texte de l'initiative et des contre-projets	VIII
5. Propositions / Intervention personnelle	IX

1. Uebersicht über die Verhandlungen
Aperçu du programme

× 95/83.059 *n* Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen. Volksinitiative

Botschaft und Beschlussesentwurf vom 6. Juli 1983 (BBl III 869) zur Volksinitiative «zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen».

N *Kopp*, Allenspach, Borel, Braunschweig, Bundi, Cotti Gianfranco, Couchepin, Fischer-Sursee, Geissbühler, Hösli, Humbel, Iten, Jeanneret, Leuenberger Moritz, Loretan, Oester, Pini, Pitteloud, Schärli, Stucky, Zehnder (21)

S *Arnold*, Affolter, Bauer, Belser, Bühler, Dobler, Hänsenberger, Hefti, Matossi, Meier Josi, Schönenberger (11)

1984 20. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1984 6. Juni. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1984 22. Juni. Beschluss des Nationalrates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1984 22. Juni. Beschluss des Ständerates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt II, 805

× 95/83.059 *n* Indemnisation des victimes d'actes de violence criminels. Initiative populaire

Message et projet d'arrêté du 6 juillet 1983 (FF III, 901) concernant l'initiative populaire «sur l'indemnisation des victimes d'actes de violence criminels».

N *Kopp*, Allenspach, Borel, Braunschweig, Bundi, Cotti Gianfranco, Couchepin, Fischer-Sursee, Geissbühler, Hösli, Humbel, Iten, Jeanneret, Leuenberger Moritz, Loretan, Oester, Pini, Pitteloud, Schärli, Stucky, Zehnder (21)

E *Arnold*, Affolter, Bauer, Belser, Bühler, Dobler, Hänsenberger, Hefti, Matossi, Meier Josi, Schönenberger (11)

1984 20 mars. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

1984 6 juin. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1984 22 juin. Décision du Conseil national: L'arrêté est adopté en votation finale.

1984 22 juin. Décision du Conseil des Etats: L'arrêté est adopté en votation finale.

Feuille fédérale II, 836

2. Darstellung der Verhandlungen
Tableau des délibérations

Nationalrat / Conseil national

19./20. März 1984 / 19/20 mars 1984

Seite/page

Antrag der Kommission / Proposition de la commission	3
Antrag Coutau / Proposition Coutau	3
Antrag Iten / Proposition Iten	3
Frau Kopp, <u>Berichterstatterin</u>	3
Jeanneret, <u>rapporteur</u>	5
Fraktionssprecher - rapporteurs des groupes	
Coutau (L)	6
Oester (U)	7
Fischer-Sursee (C)	8
Allenspach (R)	8
Geissbühler (V)	9
Braunschweig (S)	9
Einzelredner - Orateurs s'exprimant à titre individuel	
Hofmann	10
Frau Grendelmeier	10
Schmid	11
Leuenberger Moritz	11
Frau Kopp, <u>Berichterstatterin</u>	12

	<u>Seite/page</u>
Jeanneret, <u>rapporteur</u>	12
Friedrich, <u>Bundesrat</u>	14
Eintreten ist obligatorisch / L'entrée en matière est acquise de plein droit	
.	
Titel und Ingress, Art. 1 / Titre et préambule, art. 1	16
Antrag der Kommission / Proposition de la commission	16
Angenommen / adopté	16
<u>Artikel 2, 3</u>	
Anträge / Propositions siehe S. III / voir page III	
Iten	16
Couchepin	17
Cotti Gianfranco	17
Frau Grendelmeier	18
Frau Kopp, <u>Berichterstatterin</u>	18
Jeanneret, <u>rapporteur</u>	18
Friedrich, <u>Bundesrat</u>	19
Abstimmungen / Votes	19
Abschreibung von Postulaten / Classement des postulats	19

<u>Ständerat / Conseil des Etats</u>	<u>Seite/page</u>
6. Juni 1984 / 6 juin 1984	
Antrag der Kommission / Proposition de la commission	21
Arnold, <u>Berichterstatter</u>	21
Dobler	22
Hänsenberger	23
Meier Josi	24
Jagmetti	24
Friedrich, <u>Bundesrat</u>	24
Eintreten ist obligatorisch / L'entrée en matière est acquise de plein droit	25
Titel und Ingress, Artikel 1	25
Antrag der Kommission / proposition de la commission	25
Angenommen / adopté	25
<u>Artikel 2</u>	
Antrag der Kommission / proposition de la commission	25
Arnold, <u>Berichterstatter</u>	25
Friedrich, <u>Bundesrat</u>	25
<u>Artikel 3</u>	
Antrag der Kommission / proposition de la commission	25
Angenommen / adopté	25

	<u>Seite/page</u>
Gesamtabstimmung / vote sur l'ensemble	25
Abschreibung / classement	25
<u>Motion Hänsenberger</u>	26
Wortlaut	26
Friedrich, <u>Bundesrat</u>	26
Hänsenberger	26
Ueberwiesen als Postulat / transmis comme postulat	26

Schlussabstimmung / vote final

22. Juni 1984 / 22 juin 1984

Nationalrat / Conseil national 27

Ständerat / Conseil des Etats 28

3. Rednerliste
Liste des orateurs

Seiten / Pages

Nationalrat / Conseil national

Allenspach	8
Braunschweig	9
Cotti Gianfranco	17
Couchepin	17
Coutau	6
Fischer-Sursee	8
Friedrich, <u>Bundesrat</u>	14, 19
Geissbühler	9
Grendelmeier	10, 18
Hofmann	10
Iten	16
Jeanneret, <u>rapporteur</u>	5, 12, 18
Kopp, <u>Berichterstatterin</u>	3, 12, 18
Leuenberger Moritz	11
Oester	7
Schmid	11

Ständerat / Conseil des Etats

Arnold	21, 25
Delamuraz, <u>Conseiller fédéral</u>	26
Dobler	22
Friedrich, <u>Bundesrat</u>	24, 25, 26
Hänsenberger	23, 26
Jagmetti	24
Meier Josi	24

4. Wortlaut der Initiative und der Gegenvorschläge

Texte de l'initiative et des contre-projets

1. Initiative (am 2. Juli 1984 zurückgezogen)
L'initiative (retirée le 2 juillet 1984)

Art. 64 ter (neu)

Der Bund erlässt ein Gesetz, das die Voraussetzungen regelt, unter denen der Staat die Opfer von vorsätzlichen Straftaten gegen Leib und Leben angemessen entschädigt.

Art. 64 ter (nouveau)

La Confédération fixe par voie législative les conditions auxquelles l'Etat indemnise équitablement les victimes d'infractions intentionnelles contre la vie et l'intégrité corporelle.

2. Gegenvorschlag des Bundesrates
Contre-projet du Conseil fédéral

Art. 64 ter (neu)

Der Bund und die Kantone sorgen dafür, dass die Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben Hilfe erhalten. Dazu gehört eine angemessene Entschädigung, wenn die Opfer infolge der Straftat in ernsthafte wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

Art. 64 ter (nouveau)

La Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'infractions contre la vie et l'intégrité corporelle bénéficient d'une aide. Celle-ci inclura une indemnisation équitable lorsqu'en raison de l'infraction, ces victimes connaissent des difficultés matérielles sérieuses.

3. Gegenvorschlag des Nationalrates (vom Ständerat gebilligt)
Contre-projet du Conseil national (approuvé par le Conseil des Etats)

Art. 64 ter (neu)

Der Bund und die Kantone sorgen 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.

Art. 64 ter (nouveau)

La Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'infractions contre la vie et l'intégrité corporelle bénéficient d'une aide. Celle-ci inclura une indemnisation équitable lorsqu'en raison de l'infraction, ces victimes connaissent des difficultés matérielles.

5. Anträge / Persönlicher Vorstoss
Propositions/ Intervention personnelle

Nationalrat / Conseil national

Kommission / commission:

vgl. Gegenvorschlag des Nationalrates
voir contre-projet du Conseil national Seite/page

angenommen / approuvé mit/par 129 : 7 Stimmen/voix

Coutau

Rejet de l'Initiative sans contre-projet
Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag

Rejeté / abgelehnt par 129 : 11 voix

Iten

Der Bund sorgt

La Confédération veille

Abgelehnt/ rejeté mit/par 101 : 45 Stimmen/voix

Ständerat / Conseil des Etats

Motion Hänsenberger

Ueberwiesen als Postulat / Transmis comme postulat

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 19.3.1984
Séance du 19.3.1984

83.059

Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen. Volksinitiative

Indemnisation des victimes d'actes de violence criminels. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 6. Juli 1983 (BBI III, 869)
Message et projet d'arrêté du 6 juillet 1983 (FF III, 901)

Antrag der Kommission

Art. 2 Abs. 2

Art. 64ter (neu)

... infolge der Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

Für den Rest: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Coutau

Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag

Antrag Iten

Art. 64ter

Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen und privaten Organisationen für angemessene Hilfe an die Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben.

Proposition de la commission

Art. 2 al. 2

Art. 64^{ter} (nouveau)

... ces victimes connaissent des difficultés matérielles.

Pour le reste: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Coutau

Rejet de l'initiative sans contre-projet

Proposition Iten

Art. 64^{ter}

La Confédération veille, en collaboration avec les cantons et des organisations privées, à ce qu'une aide appropriée soit accordée aux victimes d'infractions contre la vie et l'intégrité corporelle.

Frau Kopp, Berichterstatterin: Lassen Sie mich Sie in das Thema anhand eines konkreten Beispiels einführen:

Eine Krankenschwester wurde von zwei jungen Männern überfallen, aufs brutalste misshandelt und vergewaltigt. Die zwei Täter erhielten acht bzw. fünf Jahre Gefängnis. Das Gericht verwies die Schadenersatz- und Genugtuungsforderung des Opfers auf den Zivilweg.

Weil auch ein magerer Vergleich in der Regel einem jahrelangen Prozess mit unsicherem Ausgang vorzuziehen ist, entschied sich der Anwalt des Opfers für einen Vergleich, der trotz der folgenschweren Untat lediglich ein Schmerzensgeld von 6500 Franken vorsah.

Da der eine Täter sich noch immer im Strafvollzug befindet,

der andere nur 350 Franken im Monat verdient, ist es für die Krankenschwester hoffnungslos, das Geld je zu erhalten. Als eigentliche Entwürdigung empfindet sie es, dass ihr zugemutet wird, selber immer wieder den Kontakt mit den Tätern zu suchen, wenn sie nicht überhaupt auf die ihr zustehende magere Entschädigung verzichten will. Prozessvorschuss und Anwaltskosten muss sie selber bezahlen. Das Opfer erlitt einen schweren psychischen Schock, von dem es sich trotz psychotherapeutischer Behandlung nicht erholte. Sie konnte ihre beruflichen Aufgaben nicht mehr erfüllen und ist heute arbeitslos.

Ich erzähle Ihnen dieses Beispiel nicht nur, um Sie auf die Thematik einzustimmen, sondern weil sich anhand eines konkreten Falles nicht nur die Problematik im allgemeinen, sondern auch die Unterschiede zwischen Initiative und Gegenvorschlag besser aufzeigen lassen.

Bevor ich jedoch auf die Initiative und den Gegenvorschlag eingehe, gestatten Sie mir folgende Vorbemerkung:

Wir behandeln das Thema der Entschädigung von Opfern von Gewaltverbrechen nicht das erstmal in diesem Saal. Im Jahre 1969 reichte Nationalrat Cadruvi ein Postulat ein, mit welchem er eine einheitliche Kausalhaftung für Eisenbahn- und Dampfschiffahrtunternehmen forderte sowie allgemein eine Überprüfung des Haftpflichtrechtes in dem Sinne, dass auf den Geschädigten mehr Rücksicht zu nehmen sei.

In ähnlicher Richtung zielte ein Postulat von Nationalrat Haller aus dem Jahre 1971. Vier Jahre später reichte Nationalrat Reiniger ein Postulat «Opfer von Gewaltverbrechen. Entschädigung» ein. Mit dem Postulat wurde der Bundesrat eingeladen, zu prüfen, wie weit sich die Schaffung von Vorschriften über die Ausrichtung von Entschädigungen aus öffentlichen Mitteln an Opfer von Gewalttaten auch für die Schweiz aufdrängt.

Alle drei Postulate wurden überwiesen.

1978, kurz vor Lancierung der sogenannten «Beobachter»-Initiative, reichte Nationalrat Oehen eine parlamentarische Initiative ein. Die Initiative verlangte einen neuen Verfassungsartikel, der den Opfern von Gewalttaten angemessene Hilfe bei der Geltendmachung von Wiedergutmachungs- und Genugtuungsansprüchen zusichert. Ausserdem sollte ein Anspruch auf Versorgung stipuliert werden für jedermann, der als Opfer eines Verbrechens oder bei der Abwehr eines Verbrechens gesundheitliche Schäden und/oder schwerwiegende wirtschaftliche Beeinträchtigungen erleidet. Der Initiative Oehen wurde keine Folge gegeben. Hingegen reichte die behandelnde Kommission eine Motion ein, die im wesentlichen die Anliegen des Initiators übernahm. Der Vorstoss der Kommission wurde im Nationalrat als Motion, im Ständerat dagegen nur als Postulat überwiesen. Im Dezember 1980 endlich wurde die Volksinitiative zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen, die sogenannte «Beobachter»-Initiative, eingerichtet, die heute Gegenstand unserer Beratung ist. Wenn der Bundesrat trotz der verschiedenen parlamentarischen Vorstösse noch nichts unternommen hatte und erst unter dem Druck der Volksinitiative einen Gegenvorschlag unterbreitete, so liegt das an der grundsätzlichen Problematik, die mit dem Anliegen verbunden ist und mit der wir uns schon deshalb etwas gründlicher auseinandersetzen wollen, als ein Antrag auf Ablehnung sowohl der Initiative wie des Gegenvorschlages von unserem Kollegen Coutau gestellt wurde.

Diese grundsätzlichen Bemerkungen gelten sowohl für die Initiative wie für den Gegenvorschlag. Unsere Rechtsordnung geht vom Grundsatz aus, wonach derjenige, der von einem Schaden betroffen wird, diesen zu tragen hat, soweit er nicht durch Haftpflicht-, Versicherungs-, Vertrags- oder Sozialversicherungsrecht gedeckt ist. Gemäss Artikel 41 des Obligationenrechtes begründet jede schädigende strafbare Handlung einen Anspruch aus unerlaubter Handlung. Ein Verbrechen gegen Leib und Leben erfüllt diesen Grundtatbestand. Indessen verschafft das Haftpflichtrecht wohl Ansprüche, regelt aber nicht, wie diese Ansprüche durchgesetzt werden können. Ist der Täter flüchtig, unbekannt oder zahlungsunfähig, kann das Opfer leer ausgehen. Neben dem

Grundtatbestand von OR 41, bei welchem Schaden, Kausalzusammenhang, Widerrechtlichkeit und Schuld gegeben sein müssen, gibt es zahlreiche haftpflichtrechtliche Sonderstatbestände, die eine Kausalhaftpflicht auslösen und so dem Geschädigten den Verschuldensnachweis ersparen. Insbesondere Inhaber gefährlicher Anlagen sind von Gesetzes wegen verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung abzuschliessen. Das geläufigste Beispiel ist die Haftung bei Unfällen mit Motorfahrzeugen. Schäden, die durch ein Verbrechen verursacht werden, lassen sich zudem versichern. Die in der Schweiz tätigen privatrechtlichen Versicherungsgesellschaften kennen für die Opfer von Gewaltverbrechen keine Deckungseinschränkungen. Das gleiche gilt für das Sozialversicherungsrecht, d. h. für die AHV, die IV, die Kranken-, Unfall- und Militärversicherung.

Schliesslich ermächtigt das Strafrecht einen Strafrichter, unter bestimmten Voraussetzungen Vermögenswerte sowie die vom Täter zu bezahlende Busse zugunsten des Geschädigten zu verwenden. Diese Zuwendungen erfolgen nur auf Verlangen des Geschädigten und richtigerweise gegen Abtretung des entsprechenden Teiles seiner Forderung an den Staat. In der Praxis findet diese Bestimmung allerdings selten Anwendung.

Alle diese Gesetze ändern nichts am Grundsatz unserer Rechtsordnung, wonach der einzelne nach Massgabe des einschlägigen Rechtes selber dafür zu sorgen hat, Folgen von Schädigungen abzuwälzen bzw. noch vorhandene Risiken durch den Abschluss von Versicherungen zu decken. Sowohl die Initiative wie der Gegenvorschlag zielen darauf ab, diesen Grundsatz der subsidiären Schadenstragung durch den Geschädigten teilweise aufzugeben, nämlich für den Fall, dass die Schädigung von einem Verbrechen gegen Leib und Leben herrührt. Der Staat wird damit Garant für privatrechtliche Forderungen, falls diese nicht eintreibbar sind und das Opfer als Folge der Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät.

Rechtspolitisch nicht unbedenklich ist der allgemeine Trend in unserer Gesetzgebung, die private Verantwortlichkeit mehr und mehr durch ein umfassendes staatliches Fürsorgerecht zu ersetzen. Rechtspolitisch ebenfalls nicht restlos unbedenklich ist es, eine spezielle Kategorie von Geschädigten zu schaffen. Zum mindesten bedarf die Forderung, weshalb jemand, der wegen eines Angriffs auf seine körperliche Integrität Anspruch auf staatliche Hilfe haben soll, nicht hingegen derjenige, der infolge eines Betruges oder eines anderen Vermögensdeliktes in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät, einer einleuchtenden Begründung.

Welches sind nun die Gründe, die trotz der genannten grundsätzlichen Bedenken für die vorgesehene Hilfe an Opfern von Gewaltverbrechen sprechen? Bisher kümmerte sich die Öffentlichkeit fast ausschliesslich um die Person des Täters, um den Strafvollzug und um die Frage der Resozialisierung des Täters. Das Opfer blieb weitgehend vergessen. Diese Situation ist unbefriedigend und wird vom Opfer zu Recht als stossend und ungerecht empfunden. Auch wenn man nicht der Auffassung ist, dass der Staat dem einzelnen seine Selbstverantwortung abnehmen und an seiner Stelle alle Risiken, die das Leben nun einmal birgt, tragen muss, ist es aus Gründen der Billigkeit gerechtfertigt, dass die Gesellschaft grössere Solidarität einem Menschen gegenüber zeigt, der infolge einer Straftat schuldlos unversehens in grosse seelische und unter Umständen wirtschaftliche Not gerät. Mit der Hilfe soll die Solidarität der Gemeinschaft gegenüber einem ganz besonders schwer betroffenen Menschen ausgedrückt werden. Ein Mensch, der Opfer eines Gewaltverbrechens wird, ist weit mehr getroffen als jemand, der Opfer eines Vermögensdeliktes wird. Deshalb rechtfertigt sich diese Sonderstellung. Gleichzeitig stellt die Hilfe an das Opfer eine gerechte Ergänzung zu den Anstrengungen der Gesellschaft zur Resozialisierung des Täters dar.

Die Einsicht, dass auch das Opfer von Gewaltverbrechen vom Staat in bestimmtem Ausmass Hilfe erhalten soll, hat in den letzten Jahren in verschiedenen Staaten zu gesetzlichen Regelungen geführt. So kennen die Bundesrepublik, Frank-

reich, Grossbritannien, Italien, Österreich und Schweden Bestimmungen über die Hilfe für Opfer von Gewaltverbrechen, wobei allerdings die Begründung dieser Hilfe voneinander abweicht. Auch im Europarat ist eine Konvention über die Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen ausgearbeitet worden, an welcher die Schweiz aktiv mitgearbeitet hat.

Nun zur Initiative. Die Initiative verlangt, dass der Bund ein Gesetz erlässt, das die Voraussetzungen regelt, unter denen der Staat die Opfer vorsätzlicher Straftaten gegen Leib und Leben angemessen entschädigt. Die Initianten gehen davon aus, dass sich die Öffentlichkeit bisher vor allem mit der Person des Täters befasst und das Opfer vernachlässigt hat. Sie kritisieren nicht nur, dass das Opfer lediglich zwei Möglichkeiten hat, Wiedergutmachung zu erlangen, nämlich die Klage auf Schadenersatz und die Klage auf Genugtuung, sondern vor allem auch, dass das Opfer selbst vom Täter die Wiedergutmachung verlangen muss.

Die ständige und oft erfolglose Auseinandersetzung mit dem Täter stellt nach Ansicht der Initianten eine unzumutbare psychische Belastung für das Opfer dar. Sie stellen weiter fest, dass es ungerecht sei, die Höhe der Entschädigung von den finanziellen Möglichkeiten des Täters abhängig zu machen, und dass Entschädigungsansprüche dann nutzlos sind, wenn der Täter zahlungsunfähig oder unbekannt ist.

Da das Opfer meist einen Zivilprozess führen muss, geht es oft Jahre, bis ein rechtskräftiges Urteil gefällt ist. Selbst wenn nach aufreibender Prozesszeit der Täter verurteilt wird, muss sich das Opfer gedulden, bis der Täter aus dem Strafvollzug entlassen wird und eine bezahlte Arbeit findet. Sehr oft geht das Opfer ganz leer aus. Die Führung eines Zivilprozesses ist mit beträchtlichen Kosten für das Opfer verbunden. Die unentgeltliche Prozessführung ist in manchen Kantonen an ausserordentlich einschränkende Bedingungen gebunden.

Den Überlegungen der Initianten ist weitgehend beizupflichten. Dagegen vermag der Text der Initiative in einigen Punkten nicht zu befriedigen. Aus diesem Grund lehnt die Kommission die Initiative ab und stimmt dem Gegenvorschlag des Bundesrates mit einer geringfügigen Änderung zu.

Der Gegenvorschlag des Bundesrates geht einerseits weiter als die Initiative – wohl ein Unikum in der Geschichte der Initiativen –, indem einmal die Beschränkung auf vorsätzliche Straftaten fallen gelassen wird. Dies ist zweifellos richtig, denn für das Opfer ist es unerheblich, und die Folgen sind dieselben, ob der Täter vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat. Es kommt dazu, dass die Frage der Vorsätzlichkeit in gewissen Fällen, zum Beispiel wenn der Täter unbekannt oder flüchtig ist, gar nicht geklärt werden kann. Weiter spricht die Initiative von einer «angemessenen Entschädigung». Sie visiert also nur die materielle Hilfe an. Der Gegenvorschlag geht auch in diesem Punkt weiter, indem er in seinem ersten Satz nur von «Hilfe» spricht. Der Begriff «Hilfe» umfasst einmal moralische Hilfe, welcher – wie das konkrete Beispiel der Krankenschwester zeigt – oft eine höhere Bedeutung zukommt als der materiellen Hilfe. Der Begriff «Hilfe» umfasst aber nicht nur die moralische Hilfe, sondern auch die Prozesshilfe. Wichtig – und ich lege sehr Wert darauf, das zu betonen – ist, dass diese Hilfe – verstanden als moralische Hilfe und als Prozesshilfe – dem Opfer unabhängig von seinen wirtschaftlichen Verhältnissen zukommt. Dagegen soll die eigentliche Entschädigung für den durch ein Gewaltverbrechen direkt erlittenen Schaden nur demjenigen zukommen, der sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet.

Wenn wir die Gesetzgebungen in den verschiedenen europäischen Staaten vergleichen, so gehen diese vor allem von zwei verschiedenen Konzepten aus. In der Bundesrepublik wird die Entschädigungspflicht im wesentlichen damit begründet, dass es Aufgabe des Staates sei, die Ordnung aufrechtzuerhalten und die Sicherheit des Bürgers zu gewährleisten. Gelingt das nicht, so muss der Staat nicht nur den Schuldigen strafen, sondern auch das Opfer entschädigen. Diese These läuft darauf hinaus, dass alle

Personen, unabhängig von der wirtschaftlichen Situation, entschädigt werden müssen, und zwar voll.

Demgegenüber stellt sich beispielsweise Frankreich auf den Standpunkt, dass staatliche Hilfe zugunsten von Opfern von Gewaltverbrechen in der Sorge um soziale Gerechtigkeit und Billigkeit begründet ist. Es wäre unbillig, ein unschuldig Opfer seinem Schicksal zu überlassen, wenn es selber nicht in der Lage ist, sich zu helfen. Aus dieser Auffassung folgt, dass die Hilfe nur dort einsetzt, wo wirtschaftliche Schwierigkeiten entstehen, und dass die Entschädigung nicht vollständig sein muss.

Der bundesrätliche Gegenvorschlag beruht auf letzterem Konzept. Die Initianten nehmen eine mittlere Stellung ein. Mit dem Ausdruck «angemessene Entschädigung» deuten sie an, dass es sich nicht um eine volle Entschädigung handeln müsse. Sie sind indessen der Auffassung, dass die moralische Wiedergutmachung von der finanziellen Wiedergutmachung nicht zu trennen sei. Insofern besteht eine gewisse Differenz zwischen dem Gegenvorschlag und dem Vorschlag der Initianten.

Nun ein paar Worte zum Hilfskonzept im Gegenvorschlag. Der Gegenvorschlag geht richtigerweise davon aus, dass Opfer von Gewaltverbrechen in der Regel einen starken psychischen Schock erleiden, der oft dadurch verstärkt wird, dass die Gesellschaft das Opfer im Stich lässt und dadurch zusätzlich das Gefühl der Ausgestossenheit, der Isolation eintritt. Die Praxis zeigt denn auch, dass viele Opfer auch ohne wirtschaftliche Schwierigkeiten den Weg zurück ins normale Leben nicht mehr finden. Die moralische Hilfe, welcher zweifellos eine grosse Bedeutung zukommt, soll denn auch allen Opfern – ich habe das bereits dargelegt –, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation, gewährt werden. Im Gegensatz dazu soll die finanzielle Hilfe erstens nur subsidiär geleistet werden, d.h. wenn das Opfer nicht vom Täter entschädigt wird oder keine Versicherung den Schaden übernimmt.

Mit der Streichung des Wortes «ernsthaft» bringt die Kommission zum Ausdruck, dass finanzielle Entschädigungen nicht nur auf ausgesprochene Sozialfälle zu beschränken seien, da dies dem Gedanken der Billigkeit widersprechen würde. Die Kommission erachtet es aber, zusammen mit dem Bundesrat, als richtig, dass die Einschränkung bezüglich der eigentlichen Entschädigung auf Fälle, wo die Folge eines Verbrechens gegen Leib und Leben zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten geführt hat, bereits in der Verfassung verankert wird. Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zum Antrag Iten, den wir in der Detailberatung noch diskutieren werden. Es kann ja wohl kaum Aufgabe des Staates sein, aus allgemeinen Mitteln Opfer finanziell zu unterstützen, die ohne weiteres finanziell in der Lage sind, die wirtschaftlichen Folgen eines Verbrechens selber zu tragen.

Ein paar Worte zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Mit der Formulierung «Der Bund und die Kantone sorgen dafür» bringt der Gegenvorschlag klar zum Ausdruck, dass es sich zwar um eine gemeinsame Aufgabe handelt, dass aber das Schwergewicht bei den Kantonen liegen soll und von der Sache her auch liegen muss. Die Formulierung des Gegenvorschlages ist der zentralistischen Formulierung der Initiative «Der Bund erlässt ein Gesetz» vorzuziehen. Moralische Hilfe sowie Erleichterung bei der Prozessführung können nur von den Kantonen geleistet werden, sind doch für die Fürsorge und für das Prozessrecht die Kantone zuständig. Mit dem Begriff «Der Bund und die Kantone sorgen dafür» ist auch angedeutet, dass die Kantone die neue Aufgabe nicht unbedingt selber übernehmen müssen, sondern bestehende oder noch zu gründende private Organisationen beziehen können.

In der Kommission kam denn auch klar zum Ausdruck, dass der Beizug privater Organisationen wünschenswert sei. Auf Bundesebene wird vor allem die Voraussetzung für die Leistung finanzieller Entschädigungen zu regeln sein.

Kehren wir noch einmal zu unserem Beispiel zurück und vergegenwärtigen wir uns, welche Hilfeleistungen nun aufgrund der Initiative bzw. des Gegenvorschlages geleistet werden könnten. Aufgrund des Initiativtextes hätte die Kran-

kenschwester lediglich finanziell angemessen entschädigt werden können, d.h. vermutlich hätte sie den Betrag, den ihr der Täter gemäss Urteil schuldete, ausbezahlt erhalten. Viel wichtiger wäre es für sie gewesen, wenn sie nach der Tat moralische Hilfe erhalten hätte und wenn ihr Hilfe in Zusammenhang mit der Prozessführung und der Durchsetzung ihrer rechtlichen Ansprüche gewährt worden wäre. Und von ganz besonderer Bedeutung wäre es gewesen, wenn sie nach Verlust ihres Arbeitsplatzes entsprechend betreut worden wäre. Alle diese Hilfeleistungen sind aufgrund des Gegenvorschlages, nicht jedoch aufgrund der Initiative möglich.

Ich fasse zusammen: Die Situation des Opfers von Gewaltverbrechen ist nach geltendem Recht in verschiedener Beziehung unbefriedigend. Ist der Täter unbekannt oder flüchtig oder – was oft vorkommt – zahlungsunfähig, so hat das Opfer den Schaden selber zu tragen, sofern der Schaden nicht durch eine Versicherung gedeckt ist. Die lange Prozessdauer, während welcher das Opfer gezwungen ist, sich immer wieder mit dem Täter auseinanderzusetzen, bedeutet eine unzumutbare psychische Belastung für das Opfer. Was das Opfer braucht und was ihm das geltende Recht nicht gewährleistet, ist ein einfaches Verfahren, das ihm die Auseinandersetzung mit dem Täter erspart und ihm raschen Ersatz des Schadens gewährleistet, wenn es ohne diese Hilfe in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten würde. Von ganz entscheidender Bedeutung ist jedoch, dass das Opfer nicht nur Geld, sondern umfassend Hilfe erhält, um über die schwere psychische Belastung, die mit einem Gewaltverbrechen meistens verbunden ist, zu überwinden, und damit den Weg in die Gesellschaft zurückfindet. Die Sonderregelung, die damit für Opfer von Gewaltverbrechen geschaffen wird, lässt sich nicht nur damit begründen, dass diese vom Schicksal ganz besonders hart getroffen werden, sondern durch die unbestrittene Tatsache, dass die Gesellschaft sich bisher vor allem um die Person des Täters gekümmert hat sowie mit der Frage der Resozialisierung beschäftigt hat.

Ich bitte Sie, die Initiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag des Bundesrates, wie er aus der Kommissionsbehandlung hervorgegangen ist, zuzustimmen.

M. Jeanneret, rapporteur: Le rapporteur de langue française se trouve dans une situation quelque peu particulière qui se présente parfois à cette tribune, c'est qu'il est personnellement peu convaincu par ce dossier, que son groupe l'est moins encore, mais qu'au sein de la commission, par l'équilibre et le jeu des représentations soit des partis, soit des sexes, soit des nombreux remplacements ou excuses, il est amené à rapporter sur ses travaux. Il s'efforcera de le faire le plus objectivement possible, tout en soulignant aussi les thèses de ceux, quelque peu sceptiques, qui étaient minoritaires au sein de la commission.

Quelles sont tout d'abord les idées à la base de l'initiative? L'initiative populaire sur l'indemnisation des victimes d'actes de violence criminelle, déposée le 18 septembre 1980, est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Si un texte peut vraiment être qualifié d'initiative populaire, même s'il a eu peu d'écho en Suisse romande, c'est bien celui-ci puisqu'un quotidien rappelait qu'il provenait de milieux du *Beobachter* qu'il qualifiait de «bimensuel bâlois de tendance populiste».

Les auteurs de l'initiative partent d'une idée simple, à savoir que les pouvoirs publics se sont surtout intéressés, jusqu'ici, aux délinquants et qu'il convient enfin de se pencher également sur le sort des victimes d'infractions pénales. Considérant le système actuel comme critiquable, les initiants postulent que la victime devrait pouvoir obtenir réparation en toutes circonstances. Ils souhaitent donc une intervention directe de l'Etat qui soulagerait la victime, l'Etat lui-même ayant la possibilité de se retourner contre le délinquant. La victime recevrait ainsi une aide, au moment même où elle a le plus besoin d'être secourue, la charge financière pour l'Etat serait modeste, face à tout ce que celui-ci consacre à la réinsertion sociale des délinquants, et c'est un des

thèmes importants des initiants; la victime serait déchargée des innombrables démarches qui sont pour elle particulièrement insupportables, alors qu'elle est déjà ébranlée par l'infraction.

Quelle a été ensuite, devant cette initiative, l'attitude du Conseil fédéral? Le Conseil fédéral a pris ce problème fort au sérieux, il a fait le point en la matière en droit suisse et a examiné quelle était la situation dans quelques autres pays européens. Le Conseil de l'Europe a eu, en effet, l'occasion de mettre sur pied une convention, à l'élaboration de laquelle la Suisse a activement travaillé et qui pose quelques principes. Le gouvernement s'est surtout penché sur l'opportunité d'une entrée en matière éventuelle dans un domaine délicat et complexe. Il est arrivé à la conclusion qu'un effort de solidarité accru en faveur des victimes d'infractions pénales devait être envisagé en droit positif suisse, dans l'esprit de ce que demande l'initiative – je précise, l'esprit – mais que la formulation du texte, pour sa part, ne permettait pas la mise en place d'un système d'indemnisation réellement adéquat. D'où le dépôt du contre-projet qui diffère de l'initiative sur quelques points. J'en mentionnerai trois: tout d'abord, il est plus large sur la notion d'infraction, ensuite il ne fait pas de distinction entre l'intention et la négligence, enfin il élargit le champ des bénéficiaires.

Le Conseil fédéral insiste aussi sur le fait que l'intervention de l'Etat dans ce domaine ne va pas de soi et qu'il ne saurait être question de créer une sorte de responsabilité objective de l'Etat, pour les infractions qui ont été commises sur son territoire. Il insiste aussi sur le rôle essentiel des cantons dans ce domaine. Il rappelle fort opportunément que, selon la tradition libérale, l'homme est non seulement maître mais aussi responsable de son destin et que, de ce fait, il doit affronter seul les événements heureux ou malheureux qui peuvent jaloner sa vie.

Devant cette attitude du Conseil fédéral, quels ont été les travaux et les conclusions de la commission? La commission, après avoir entendu le représentant de la rédaction du *Beobachter* et le chef du Département fédéral de justice et police, s'est formellement ralliée à l'avis de ce dernier, sous une seule réserve, à savoir qu'elle propose de supprimer à la fin du texte du contre-projet, l'adjectif «sérieuses»: on parlerait simplement de difficultés «matérielles».

La commission vous suggère donc d'inviter le peuple et les cantons à rejeter l'initiative et à accepter le contre-projet. Reste ouverte la question de savoir si les initiants retireront, et à quelles conditions, leur initiative ou non.

Comme le Conseil fédéral, la commission partage dans une large mesure le souci des auteurs de l'initiative, mais elle considère leur texte à la fois insuffisant et incomplet. Comme lui, elle ne considère pas qu'il est judicieux de ne parler que des victimes d'infractions intentionnelles. Cela signifie-t-il pour autant que la commission ait été unanime et enthousiaste? Loin de là! Tout d'abord – et le communiqué de presse officiel le dit – elle s'est exprimée par 11 voix, sans opposition, avec 5 abstentions, sur 21 membres que compte la commission, ce qui montre éloquemment un certain nombre de doutes de sa part, mais surtout, avant d'arriver à ses conclusions, elle a examiné plusieurs solutions de rechange, à la place du contre-projet, le texte du Conseil fédéral paraissant critiquable à certains commissaires. Sur le plan systématique, d'aucuns auraient souhaité, au niveau constitutionnel, une formulation plus ramassée, plus rigoureuse et souple à la fois. D'autres se sont demandé s'il était réellement nécessaire d'introduire une règle de droit fédéral, puisque cette matière ressortit surtout à la compétence des cantons, qu'il s'agisse de la procédure pénale ou civile ou des offices sociaux, et cela au moment même où l'on parle de répartition des tâches entre Confédération et cantons. Enfin, il est indispensable de tenir compte du tissu d'institutions sociales dont notre pays est doté et qui travaillent fort efficacement.

En résumé, nous nous trouvons devant un problème qui est celui, d'après les auteurs de l'initiative et le Conseil fédéral, de ne pas oublier les victimes d'infractions contre la vie et l'intégrité corporelle. Est-il une simple question d'aide

sociale à laquelle il est permis de répondre déjà actuellement, de par les institutions publiques et privées existantes et de par notre arsenal juridique, ou convient-il d'introduire une norme nouvelle au niveau même de la constitution fédérale? Les initiants, le Conseil fédéral et la majorité de la commission répondent positivement à cette dernière question. Comment faut-il le faire? Là les avis divergent et le Conseil fédéral et la majorité de la commission sont favorables à un contre-projet – dont vous connaissez le texte – tout en rejetant l'initiative.

Minoritaire, il y a la proposition de M. Iten, qu'il développera tout à l'heure, qui entre en matière et qui avait déjà soumis en commission un texte quelque peu différent, texte qui se veut plus précis, plus fédéraliste et tenant compte de l'initiative privée; il représente un courant qui s'est manifesté au sein de la commission.

Il y a encore la proposition de M. Coutau de combattre l'initiative sans contre-projet. Elle n'a pas été présentée en commission, nous en attendons le développement.

La commission dans sa majorité vous propose donc en conclusion de suivre le Conseil fédéral.

M. Coutau: Le groupe libéral vous propose de présenter au peuple une recommandation de rejet de l'initiative conformément d'ailleurs à la suggestion du Conseil fédéral, mais sans présenter de contre-projet. Techniquement, nous nous opposons donc à l'article 2 de l'arrêté fédéral qui nous occupe et nous modifications en conséquence l'article 3.

Cette proposition peut paraître surprenante, du moins inattendue. En effet, d'une part notre groupe n'avait pas formulé d'objections lors du débat consacré, en mars 1980, à la motion de M. Oehen. D'autre part, cette proposition n'a pas été présentée en commission. Il convient donc de bien expliquer ici notre attitude, de façon à écarter toute équivoque sur les motifs de notre amendement. Nous reconnaissons en effet pleinement la nécessité d'une aide apportée aux victimes d'acte de violence. Certes, le message du Conseil fédéral, comme les rapporteurs, nous le confirment, les cas où une victime d'acte de violence tomberait de ce fait dans la misère ou l'isolement sont heureusement rares dans notre pays. C'est que les voies civiles de demandes de réparation sont largement ouvertes; les possibilités offertes par les dispositions relatives aux assurances sociales couvrent également un large éventail de situations douloureuses; enfin, les cantons et des institutions privées offrent des possibilités d'entraide de très grande utilité et dont on ne saurait méconnaître les mérites. J'ajouterai les polices d'assurance privée qui peuvent aussi couvrir ce genre de risques.

Il n'en reste pas moins que, dans certains cas, les victimes sont exposées à de longues périodes de désarroi, d'inquiétude, voire de difficultés matérielles, même passagères, sans parler des aléas des procédures judiciaires ou administratives qui leur permettraient de faire valoir leurs droits. Nous connaissons la réalité de ces cas et la détresse, le plus souvent morale, mais aussi parfois matérielle, qu'ils provoquent.

D'ailleurs, M. Jean-François Aubert, qui était le porte-parole de la commission du Conseil des Etats lors de l'examen de la motion Oehen, recommandait sa transformation en postulat non pas parce qu'elle était trop extensive mais, bien au contraire, parce qu'elle est: «rédigée dans des termes trop étroits et qu'elle ne va pas assez loin». Nous continuons à partager ce point de vue, ce qui peut paraître paradoxal, mais c'est bien dire et souligner que nous ne nous opposons par là en aucune façon à la nécessité d'une aide à apporter à des gens désemparés et dans le besoin sans qu'ils n'y soient pour rien.

Notre proposition, en réalité, relève de trois motifs. Tout d'abord nous désirons des précisions sans équivoque possible sur la nature de l'aide, telle qu'elle est envisagée. Deuxièmement, compte tenu de notre conception sur la nature de l'aide apportée, nous doutons que la solution la plus appropriée soit de nature fédérale. Troisièmement enfin, nous refusons de souscrire à un projet qui détonne complètement

par rapport à cinq jours de débats que nous venons d'avoir au sujet de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Nous refusons ainsi une incohérence qui nous paraît évidente.

En ce qui concerne la nature de l'aide, dans son message le Conseil fédéral, au chapitre 71, sous le titre «Justifications» expose les différentes philosophies qui peuvent justifier l'intervention de l'Etat en pareille matière. En résumé, on peut distinguer trois thèses. La première, celle de la responsabilité causale de l'Etat qui devrait réparer un dommage qu'il n'a pas réussi à prévenir malgré sa fonction de maintien de l'ordre public. La deuxième, celle du renforcement de la justice pénale, notamment grâce à une collaboration plus active de la victime avec les autorités chargées de la poursuite pénale, victime qui serait ainsi stimulée par la perspective d'une réparation. La troisième, la thèse de la solidarité qui veut que la collectivité intervienne en faveur de ceux de ses membres qui sont injustement frappés.

Pour nous, seule la dernière de ces justifications est admissible, avec les conséquences que cette justification implique quant au caractère subsidiaire de l'intervention, au cercle des personnes concernées et à l'ampleur des indemnités envisagées. En effet, l'idée de l'Etat attaqué en responsabilité civile dans de pareils cas nous semble totalement contraire à notre conception de la relation entre individus et Etat. Nous ne voyons pas dans l'Etat un recours intégral contre les aléas de la vie de tout un chacun. Sinon, pourquoi l'Etat ne deviendrait-il pas le garant du bonheur individuel de tous? Cette conception, indépendamment de son caractère utopique, nous fait horreur et nous ne pourrions souscrire en aucun cas à une mesure qui s'inspirerait d'une telle philosophie. J'en veux pour preuve les déclarations de la présidente et du rapporteur qui montrent semble-t-il une même réserve à l'égard de cette interprétation. Quant à l'idée d'un renforcement de l'efficacité de la justice pénale, elle nous répugne aussi dès qu'on en voit l'origine dans une collaboration plus intense et plus soutenue de la victime avec les autorités. Nous craignons les excès de zèle un peu suspects, intempestifs, voire intéressés.

Nous nous rallions donc et sans réserve à la thèse de la solidarité. Or, et c'est là le deuxième motif de notre proposition, nous pensons que cette solidarité doit être de préférence celle des cantons et non celle de la Confédération. Le Conseil fédéral reconnaît d'ailleurs lui-même, à maints égards, la nécessité de l'intervention des cantons. Il relève par exemple que les procédures pénales sont réglées par les cantons et que c'est par ce biais des procédures pénales que des dispositions permettraient d'alléger le mieux le sort des victimes. Le Conseil fédéral admet aussi, et nous l'approuvons, que l'aide morale devrait en priorité relever des cantons, qui sont plus proches de la victime et peuvent agir plus rapidement – ce qui constitue un élément fort important dans le cas particulier – avec des moyens et des institutions dont ils disposent beaucoup plus immédiatement que la Confédération elle-même.

Enfin, pour ce qui est de l'aide matérielle, le Conseil fédéral se montre pour le moins réticent. Il déclare que l'aide en question «touche par certains côtés à l'assistance publique, qui est une tâche essentiellement cantonale». Aussi faudrait-il leur confier de larges responsabilités, dit-il. Un peu plus loin: «Il semble justifié de faire supporter aux cantons l'essentiel des frais occasionnés par ces mesures d'aide en faveur des victimes.» Il reste enfin très réservé quant à la possibilité d'octroyer des subventions fédérales à cet effet aux cantons, et sur tous ces points on le comprend fort bien. En fait, la seule donnée de droit fédéral objectivement nécessaire serait la constitution d'une commission de recours contre les décisions des autorités cantonales de première instance.

A notre avis, c'est le troisième motif sur lequel j'aimerais terminer cette intervention, cette commission de recours n'est pas un élément suffisant pour manifester à une semaine d'intervalle une totale incohérence en matière de redistribution des tâches entre la Confédération et les cantons. Un des principes fondamentaux qui ont inspiré tous

ceux qui se sont penchés sur cette vaste opération de redistribution des tâches, c'est la recherche de l'efficacité. Ce principe a très justement débouché sur la rétrocession intégrale aux cantons des compétences qui relèvent en particulier de la solidarité au niveau individuel, de l'aide et de l'assistance sociales. Avec l'aide aux victimes, nous sommes en plein dans la cible, et nous voudrions aujourd'hui impliquer la Confédération dans une telle affaire! Avec les complications administratives, les tracasseries et les lenteurs qui en résulteraient, et qui, dans le cas particulier, retardent des décisions que les victimes attendent précisément avec une grande impatience parfois, comme l'a souligné très justement Mme Kopp, présidente de la commission.

Alors, direz-vous, quelle est la solution, sinon un article constitutionnel nouveau? Nous invitons le Conseil fédéral à saisir la Conférence des chefs cantonaux de la prévoyance sociale et à leur demander d'établir un concordat qui réglerait la question dans l'esprit de solidarité évoqué tout à l'heure, dans l'efficacité d'une intervention cantonale concertée, selon le modèle exposé dans le message, mais à l'exclusion d'une intervention de la Confédération. J'ajouterais que la durée de gestation d'un concordat intercantonal fondé sur une base aussi précise ne devrait pas excéder celle d'une législation fédérale correspondante.

Telle nous semble la réponse logique à une demande légitime de ceux qu'inquiète – et nous en sommes – la situation des victimes des actes de violence. Tels sont les motifs qui nous ont poussés à refuser un contre-projet d'article constitutionnel nouveau qui pour l'essentiel n'est qu'une parade politicienne à une initiative très populaire – d'aucuns ont dit populiste – mais embarrassante par son caractère en réalité incomplet, étriqué, et contraire à une saine conception de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Le président: Le groupe de l'Action nationale/Vigilants renonce à s'exprimer.

Oester: Die LdU/EVP-Fraktion freut sich darüber, dass unsere Landesregierung dem Parlament für einmal nicht einen abschwächenden Kompromiss – ein Nein –, sondern einen im gesamten gesehen bessern, über die Initiative hinausgehenden Vorschlag unterbreitet. Das dürfte, wie der Vertreter der Initianten in der Kommission erklärte, ein Novum in der Geschichte des Initiativrechts sein . . .

Auf die Frage, ob es denn Sache des Staates sei, den Opfern von Straftaten zu helfen, geben wir eine dreifache Antwort: Erstens haben die eidgenössischen Räte diese Frage in den letzten Jahren schon zweimal positiv beantwortet, so dass sie sich eigentlich heute gar nicht mehr stellt; zweitens halten wir es für unbillig, Mitmenschen ihrem Schicksal zu überlassen, die infolge brutaler Straftaten in psychische und wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten; drittens halten wir dafür, dass sich der Staat nicht allein um die Resozialisierung der Täter (wo mancherorts noch mehr zu tun wäre) kümmert, sondern – wo nötig – auch den Opfern Hilfe angedeihen lassen soll. Wir halten es für richtig, dass der Gegenvorschlag die psychischen und ethischen Aspekte in den Vordergrund rückt, haben doch die Opfer von Gewaltverbrechen häufig primär moralische Hilfe nötig, menschliche und juristische Beratung, kurz ein Zeichen, dass man sie nicht einem ungewissen Schicksal überlässt.

Die von der Kommission am bundesrätlichen Verfassungstext angebrachte Verbesserung wird von der LdU/EVP-Fraktion begrüsst. Müssten die Gewaltopfer wegen der erlittenen Straftat in ernsthafte wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, um staatliche Hilfe zu erhalten, käme das einem Rückfall ins Armenrecht nahe. Die Streichung des Wortes «ernsthafte» rechtfertigt sich insbesondere im Hinblick auf die in manchen Kantonen äusserst restriktive Praxis in Sachen unentgeltliche Prozessführung. Mit den Initianten halten wir es für vordringlich, dass das Opfer zum mindesten im Zusammenhang mit dem Strafverfahren gegen den Täter staatliche Hilfe erhält. Heute wird ihm meist zugemutet, entsprechende Anstrengungen aus eigener Tasche zu finan-

zieren. Stossende Konsequenz ist dann nicht selten, dass rechtsunkundige bzw. finanziell schwache Verbrechenopfer nicht einmal eine bescheidene Genugtuungssumme erhalten – in einer sozial denkenden Rechtsgemeinschaft ein Ärgernis!

Im Blick auf den Zustand und die Entwicklungsperspektiven der Bundesfinanzen haben natürlich auch wir uns gefragt, ob die vorgeschlagene Lösung finanziell zu verantworten ist. Wir meinen ja – und dies aus zwei Gründen:

Erstens handelt es sich nur um eine subsidiäre Hilfe, denn im Hinblick auf das schweizerische Haftpflicht- und Versicherungsrecht sowie auf die bestehende Sozialgesetzgebung sieht ja weder die Initiative noch der Bundesrat eine volle Deckung der zivilrechtlichen Ansprüche vor. Zweitens handelt es sich bei den Opfern von Gewaltverbrechen, die keine anderweitigen finanziellen Entschädigungen erhalten, um eine kleine Zahl von Mitmenschen, die aber meist ausserordentlich hart betroffen werden. Die finanziellen Konsequenzen dürften sich deshalb in sehr bescheidenem Rahmen halten und nur einen kleinen Bruchteil dessen kosten, was die Öffentlichkeit für den Strafvollzug bzw. für die Resozialisierung der Täter aufwendet.

Zusammenfassend glaubt die LdU/EVP-Fraktion, feststellen zu können, dass Bundesrat und Kommission eine gute, auf die notwendige Zusammenarbeit mit den Kantonen Rücksicht nehmende Lösung vorschlagen. Sie ist unseres Erachtens ein längst fälliger Akt der Solidarität. Dieser soll bundesrechtlich verankert werden, weil die Hilfe an Opfer von Gewaltverbrechen in unserer Eidgenossenschaft nicht von zufällig bestehenden oder fehlenden kantonalen Regelungen abhängig sein soll.

In diesem Sinne stimmen wir der Vorlage mit Überzeugung zu.

Fischer-Sursee: Die CVP-Fraktion empfiehlt, die Volksinitiative zu verwerfen und ihr einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Sie lehnt aber auch den Text des Gegenvorschlages des Bundesrates und der Kommission ab und zieht den Vorschlag Iten vor, wonach der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen und privaten Organisationen für eine angemessene Hilfe an die Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben sorgt.

Wir erachten es als eine soziale und moralische Pflicht und Aufgabe der Öffentlichkeit, Opfern von Gewaltverbrechen Hilfe zu gewähren. Der Staat befasst sich sehr mit den Tätern und deren Betreuung. Das Opfer dagegen wird weitgehend sich selbst überlassen. Es ist ein Akt der Solidarität, auch dem oft schwer geschädigten Opfer Hilfe zu leisten! Wir sehen dabei, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat, die Hilfe in zweifacher Hinsicht:

An erster Stelle steht die moralische Hilfe. Die psychisch oft schwer geschädigten Opfer bedürfen der Betreuung. Unseres Erachtens ist sie der wichtigste Teil der Hilfe. Sie soll unabhängig von der finanziellen Lage des Opfers erfolgen und nicht von der Bedürftigkeit abhängen. Zu dieser Hilfe ist auch der unentgeltliche Rechtsbeistand zu zählen; darauf werde ich noch zurückkommen.

An zweiter Stelle steht die wirtschaftliche Hilfe. Sie soll subsidiären Charakter haben, nur dort einsetzen, wo kein Schadenersatz mit Erfolg durchgesetzt werden kann und die konkrete Situation eine Ersatzleistung durch die Öffentlichkeit rechtfertigt. In der Regel sind es Opfer, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Unseres Erachtens ist aber nicht bereits im Verfassungstext eine Formulierung zu wählen, die die finanzielle Entschädigung auf Opfer einschränkt, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Denn dadurch werden Opfer, die nicht in ausgesprochen wirtschaftlichen Schwierigkeiten leben, tatsächlich zum vorneherein von jeglicher wirtschaftlicher Hilfe ausgeschlossen. Es sind aber durchaus Fälle denkbar, da eine angemessene finanzielle Hilfe gerechtfertigt ist, ohne dass das Opfer auf das Existenzminimum oder in eine eigentliche wirtschaftliche Notlage gerät. Daher geben wir einem offenen Verfassungstext den Vorzug. Er erlaubt auf der Gesetzesstufe eine differenziertere Regelung.

Ich möchte festhalten, dass wir keineswegs einer allgemeinen finanziellen Beihilfe das Wort reden, im Gegenteil. Eine finanzielle Entschädigung hat nur dort zu erfolgen, wo die besonderen Umstände und der Grundsatz der Billigkeit es gebieten. Der Vorschlag Iten ermöglicht uns eine etwas subtilere Betrachtungsweise und schliesst gewisse Opfer nicht zum vorneherein aus. Er gibt dem Gesetzgeber mehr Spielraum, wobei die Begrenzung der finanziellen Entschädigung im Text Iten ebenfalls zum Ausdruck kommt, nämlich in der Formulierung «angemessene Hilfe».

Der Begriff «angemessene Hilfe» bedeutet zweierlei: Einerseits, dass der Staat keine volle Entschädigung zu leisten hat; andererseits, dass die besondere Situation und die wirtschaftlichen Verhältnisse des Opfers zu berücksichtigen sind und eine Entschädigung nur zu entrichten ist, wenn sie konkret angemessen ist. Bei einem reichen Opfer bedeutet «angemessene Hilfe», dass keine Entschädigung «angemessen» ist und folglich auch keine zu leisten ist.

Der offene Verfassungstext erleichtert auch spätere Revisionen des Gesetzes, stösst nicht an verfassungsrechtliche Schranken an, wenn sich in der Praxis zeigt, dass die getroffene gesetzliche Lösung verbesserungswürdig ist.

Die Initianten befürchten beim Gegenvorschlag des Bundesrates insbesondere auch, dass der unentgeltliche Rechtsbeistand künftig nur an Opfer gewährt werde, die im Sinne der kantonalrechtlichen Bestimmungen als arm gelten. In vielen Fällen könne dann dem Opfer kein unentgeltlicher Rechtsbeistand gewährt werden. Wir pflichten ihnen bei, dass dies unbefriedigend wäre. Die Auseinandersetzung mit dem Täter unmittelbar nach der Tat belastet das Opfer meist stark. Das Opfer wird es als zusätzliche Ungerechtigkeit empfinden, wenn es die Zivilansprüche gegen den Täter auf eigene Kosten durchsetzen muss, meistens noch mit der voraussehbaren Erwartung, dass die Entschädigung wegen der Zahlungsunfähigkeit des Opfers überhaupt nicht oder nur teilweise durchgesetzt werden kann. Besonders störend ist das, wenn das Opfer nicht gerade arm im Sinne des Gesetzes ist, aber auch nicht besonders begütert ist. Der unentgeltliche Rechtsbeistand ist daher in der Regel unabhängig von der wirtschaftlichen Lage des Opfers zu gewähren. Das ist echte und wirksame Hilfe am Opfer. Der Vorschlag Iten ist schliesslich sprachlich klar und einfach, während der Gegenvorschlag sprachlich als Verfassungstext etwas schwerfällig wirkt.

Allenspach: Der Initiative kommt das Verdienst zu, eine lange Zeit vernachlässigte oder verdrängte Frage zur politischen Entscheidungsreife gebracht zu haben. Es ist unbestritten, dass sich Öffentlichkeit und Politik fast ausschliesslich mit Straftat und dem Täter befassen. Für Medien und auch für einzelne politische Gruppen steht vielfach nur der Täter eines Gewaltverbrechens – etwa als Produkt einer falschen gesellschaftlichen Entwicklung, wie es dann jeweils heisst – im Vordergrund, dies unmittelbar nach der Tat und dann vor allem vor oder bei der gerichtlichen Verurteilung. Als Strafgefangener wird er dann Objekt organisierter Mitleids, staatlicher Hilfe und umfangreicher Resozialisierungsbemühungen. Seine Freiheitsbeschränkung findet grössere Beachtung und oft auch vermehrt Anteilnahme in den Medien als die in der Regel grösstenteils unbekanntere Situation des unschuldigen Opfers seines Verbrechens.

Der Bundesrat hat in der Kommission diese Situation des Opfers treffend analysiert. Wer Opfer eines Gewaltverbrechens wird – so sagt er –, erleidet in der Regel einen starken psychischen Schock. Wenn zu diesem Schock entsprechende Reaktionen der Umwelt hinzukommt, droht dem Opfer im schlimmsten Fall das Gefühl, aus der Gesellschaft ausgeschlossen zu sein. Abgesehen von diesen psychologischen Schwierigkeiten können Opfer von Gewaltverbrechen einer Vielzahl von materiellen und prozessualen Problemen gegenüberstehen. Diese prozessualen und materiellen Probleme müssen und können durch adäquate Massnahmen in einer für das Opfer zumutbaren Frist gelöst werden.

Adäquate Massnahmen setzen eine angemessene Hilfe des

Staates voraus. Es wird nun eingewendet, die Intentionen der Initiative seien auf der Ebene der Kantone und nicht auf der Ebene des Bundes zu verwirklichen. Deshalb seien Initiative und Gegenvorschlag abzulehnen. Ich kann dieser Argumentation nicht folgen. Wir benötigen gerade in dieser Frage eine echte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Andernfalls würden neuen Härten und Ungerechtigkeiten geschaffen, je nachdem, ob die Kantone diese Obliegenheit wahrnehmen wollen oder nicht. Wir haben den leisen Verdacht, dass dahinter die Absicht liegt, nichts ändern zu wollen. Die Kantone hätten diese Aufgabe schon längst wahrnehmen können: sie haben es aber nicht getan. Damit können wir uns nicht abfinden.

Die FDP-Fraktion stimmt den Überlegungen, wie sie in Initiative und Gegenvorschlag enthalten sind, im Grundsatz zu, und sie lehnt den Antrag Coutau ab. Die FDP-Fraktion zieht den Gegenentwurf der Kommission und des Bundesrates dem Text der Initiative vor. Dies aus drei Gründen.

1. Die Initiative ist zu eng. Auch fahrlässig begangene Delikte müssen einbezogen werden. Das erspart überdies die Erörterung recht schwieriger Abgrenzungsprobleme.

2. Der Gegenentwurf macht klar, dass den Kantonen die Hauptrolle bei der Hilfe an die Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben zufällt. Dies vor allem bei der Beratung, der moralischen Hilfe, wo Bundesstellen schlechterdings unvorstellbar sind, sodann aber auch für die finanzielle Hilfe. Die Kantone hätten Fachstellen zu bezeichnen bzw. neu zu schaffen; das Lösungsmodell, wie es die bundesrätliche Botschaft umreisst, greift auf bewährte Zusammenarbeitsmodelle zurück.

3. Der Gegenentwurf basiert auf dem Prinzip der Subsidiarität. Die öffentliche Hand soll nur dann eine finanzielle Hilfe zur wirksamen und raschen Deckung des eingetretenen materiellen Schadens bereitstellen, wenn das Opfer nicht vom Täter selbst oder von einer Versicherung entschädigt wird. Eine angemessene Entschädigung soll nur dann ausgerichtet werden, wenn die Opfer infolge der Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

Diese drei Punkte sprechen deutlich für den Gegenvorschlag und nicht für die Initiative.

Über das Wochenende ist uns eine Stellungnahme des Initiativkomitees zugekommen, in welcher gerade diese letztgenannte Schranke als Hindernis dafür bezeichnet wird, dass die Volksinitiative zugunsten des bundesrätlichen Gegenentwurfs zurückgezogen werden könnte. Die Initianten möchten die auch von ihnen als notwendig empfundene Beschränkung der materiellen Entschädigung erst in der Gesetzgebung behandeln.

Eine gewisse Berechtigung kann diesem Standpunkt nicht abgesprochen werden. Ich persönlich neige deshalb dem Antrag der Kommissionsminderheit in Form des Antrages des Kollegen Iten zu. Dies vor allem, weil dieser Antrag einfacher und verfassungsgemässer ist. Er erwähnt neben den Kantonen auch die privaten Organisationen als Träger und Mitträger dieser Hilfe. Der Begriff der angemessenen Hilfe erlaubt meines Erachtens dem Gesetzgeber nicht nur die psychischen und materiellen Schäden zu berücksichtigen, sondern auch die Subsidiarität voll durchzuziehen, und auf diese Weise kann auch die wirtschaftliche Lage des Opfers mit abgewogen werden.

Dieser Vorschlag des Kollegen Iten teilt an sich die Besorgnis des Bundesrates über einen schrankenlosen Rechtsanspruch. Er setzt diesem auch entsprechende Grenzen. Er wäre meines Erachtens durchaus unterstützenswert. Wichtig ist aber, dass eine verfassungsmässige Grundlage gelegt und der Antrag Coutau verworfen wird.

Geissbühler: Im Namen der SVP-Fraktion beantrage ich Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum Gegenvorschlag des Bundesrates und der vorberatenden Kommission.

Wer sich eingehend mit den Ausführungen in der Botschaft befasst hat, kommt unweigerlich zur Einsicht, dass hier noch eine Lücke in unserer Gesetzgebung besteht, die zu

schliessen im sozialen Staat Schweiz uns als Akt der Gerechtigkeit erscheint. Eine angemessene Hilfe an Opfer von Gewaltverbrechen scheint uns hier deshalb geboten, weil sich doch sehr viele Opfer an den Rand gestossen fühlen müssen, wenn sie unverschuldet, moralisch und materiell geschädigt, ohne Hilfe von aussen, dazu verdammt sind, mit ihrem Schicksal alleine fertig zu werden. Die moralische Hilfe scheint uns hier im Vordergrund zu stehen.

Es kann mit Recht als unhaltbar bezeichnet werden, wenn das Opfer nach der Straftat die Kontroverse mit dem Täter alleine zu bestehen hat, und erst noch auf eigene Kosten; das auch bei den brutalsten Straftaten, weil das Opfer in ernsthafte finanzielle und psychische Schwierigkeiten hineinmanövriert wird.

Dass der Bundesrat hier die föderalistische Lösung gesucht hat, scheint uns richtig zu sein, weil sie auch dem Grundsatz der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gerecht wird.

Dass die Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben – zum Beispiel mit der Errichtung von Beratungsstellen – für die Rechtshilfe auch private Organisationen beziehen können (wie das im Vorschlag Iten im Wortlaut enthalten ist), erscheint uns als selbstverständlich.

Die materielle Hilfe sollte unseres Erachtens auch von den Kantonen getragen werden, den unentgeltlichen Rechtsschutz umfassen – der Täter hat ihn ja auch – und den sozialen Verhältnissen des Opfers angemessen sein. Sie soll grundsätzlich subsidiären Charakter haben, und nur da wirksam werden, wo der entstandene Schaden nicht durch Dritte gedeckt wird.

Weil der Initiativtext nicht die föderalistische Lösung vorseht und der Vorschlag Iten mir etwas zu zentralistisch erscheint (und vielleicht auch materiell etwas zu wenig eingeeht ist), bitte ich Sie namens der SVP-Fraktion, die Initiative abzulehnen und dem Vorschlag des Bundesrates und der Kommission zuzustimmen.

Braunschweig: Es ist ein schlechtes Zeichen für eine Gesellschaft, wenn die Opfer von Verbrechen den Eindruck haben, sie werden im Stich gelassen, oder gar, sie werden schlechter behandelt als die Straftäter. Selbst dann ist dies ein schlechtes Zeichen, wenn die Zahl der Opfer, die diesen Eindruck zu Recht haben, möglicherweise gering ist.

Der ideologische Gegensatz, der in verschiedenen Voten zum Ausdruck gekommen ist – einerseits: der liberale Staat trage keine Verantwortung für alle Risiken des Einzelnen, andererseits: der Staat sei für jeden Schaden aus strafbarer Handlung verantwortlich –, besteht für uns nicht.

Selbstverständlich ist es Aufgabe des Sozialstaates, für seine schwächsten Glieder – und damit auch für die Opfer von Straftaten – zu sorgen. Hier setze ich mich diametral in Gegensatz zu dem, was Herr Coutau mit seinem Ablehnungsantrag zum Ausdruck gebracht hat, denn diese Aufgabe des Staates bedeutet niemals das Ende der Eigen- oder Selbstverantwortung, das Ende der Solidarität von Mensch zu Mensch. Im Gegenteil: die Hilfe des Staates soll die private Hilfe wirksamer machen und umgekehrt.

Die Bedenken der Kommissionspräsidentin, eine Verlagerung der Verantwortung vom Einzelnen auf den Staat, können wir nicht teilen. Fürsorgetätigkeit der Gemeinden oder Sozialversicherung im Kanton oder Bund sollen nie die Beziehungen von Mensch zu Mensch, innerhalb der Familie, unter Nachbarn oder Arbeitskolleginnen und -kollegen überflüssig machen oder auch nur beeinträchtigen.

Deswegen stimmt die sozialdemokratische Fraktion dem vorgeschlagenen Bundesbeschluss – Ablehnung des Initiativtextes und Zustimmung zum Gegenvorschlag mit der kleinen, aber nicht unwichtigen Änderung der Kommission – zu. Wir lehnen den Ablehnungsantrag des Herrn Coutau ab.

Der Vorschlag eines Konkordates scheint uns keine gute Lösung zu sein. Dies sieht eher nach Ausweichen aus. Wir haben auf der einen Seite die Kantone, auf der anderen Seite den Bund; mehr und mehr entsteht zwischen Bund und Kantonen eine Grauzone der Konkordate. Wenn wir uns

nicht für das eine oder andere entscheiden können, schlagen wir den Weg des Konkordates ein. Im einen oder anderen Fall mag diese Lösung brauchbar sein, aber dies in jedem Fall anzustreben, halten wir für fragwürdig.

Wir begrüßen neben den finanziellen Unterstützungen (unentgeltlicher Rechtsschutz, Vorleistungen auf Schadensansprüche, eine angemessene finanzielle Hilfe) vor allem auch die nichtmaterielle Hilfe, die in Einzelfällen viel dringender sein kann. Aber nur nichtmaterielle Hilfe kann in vielen Fällen auch wieder nicht befriedigen; sie kann sogar vereinzelt zu Enttäuschung und Verbitterung führen. Es gibt nichts Schwierigeres für eine Sozialarbeiterin oder einen Sozialarbeiter, als wenn sie oder er mit leeren Händen dasteht und nur gute Worte, Betreuung und Beratung anbieten und mit keinem Rappen eingreifen kann.

Diese Differenzierung zwischen materieller und nichtmaterieller Hilfe kommt leider im Vorschlag des Herrn Iten nicht zum Ausdruck; deshalb möchte ich Ihnen den Kommissionsvorschlag beliebt machen. Aber letztlich geht es nicht um Formulierungen, sondern um die Einstellung zum Opfer und um dessen Schutz.

Wir begrüßen die Ausweitung des Initiativtextes, den Einbezug der Kantone und schliesslich den Einbezug der Opfer, die Ausländer, Staatenlose oder Flüchtlinge mit Wohnsitz oder dauerndem Aufenthalt in der Schweiz sind.

Die Beschränkung auf Opfer, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind, wurde in der Kommission durch das Streichen des Wortes «ernsthaft» gemildert. Eine Entschädigung darf nur dann nicht entrichtet werden, wenn es sozial als ausgesprochen stossend empfunden werden müsste, wenn das Opfer sogar durch Reichtum, Luxus oder Prestigebedürfnis provozierend gewirkt hätte. Es geht also bei den wirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht um Armut oder Existenzminimum. So ist diese Einschränkung von uns nicht verstanden worden. Ein Verzicht auf jegliche Einschränkung könnte indessen anderen Opfern zum Nachteil gereichen. Das Initiativkomitee interpretiert falsch, wenn es glaubt, nur Opfer in wirtschaftlicher Not werden begünstigt. Auch wer ein mittleres Einkommen und Reserven hat, kann durch ein Verbrechen in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten und bedarf der Hilfe und Unterstützung. Viel wichtiger scheint uns eine sofortige Hilfe, ohne Wenn und Aber, ohne Bürokratie, eine Hilfe mit menschlichem Antlitz.

Eine Bitte an den Bundesrat: Wenn der Verfassungsartikel in dieser oder jener Formulierung rechtens geworden sein wird, kann die Schweiz auch die Konvention des Europarates über die Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen ratifizieren. Wir bitten den Bundesrat um eine baldige Vorlage, damit unser Rückstand in bezug auf Ratifikation europäischen Rechtes etwas aufgeholt wird.

Unserer Zustimmung liegt auch eine politische Überlegung zugrunde. Wir erachten den Strafvollzug in unserem Lande nicht für so befriedigend, vor allem nicht für so wirksam, wie es vor zwei Wochen an dieser Stelle gesagt worden ist. Ein wirksamer Strafvollzug müsste sich für alle Teile positiv auswirken, für Täter, deren Angehörige, die Opfer, die ganze Gesellschaft einschliesslich der Behörden. Wir werden uns weiterhin einsetzen für mehr menschliche Beziehungen im Strafvollzug statt Isolation, Lohn statt Pekulium – eine wichtige Frage für die Opfer der Verbrechen – und schliesslich für Resozialisierung und Sozialisation anstelle von Sühne und Rache. Aber gerade wenn der Einsatz für diese Postulate überzeugend sein soll, ist es wichtig, auch die Opfer einzubeziehen. Opfer und Täter gehören von beiden Seiten zusammen. Wer sich heute vor allem für die Opfer einsetzt, soll auch dann antreten, wenn es um wirksame Formen des Strafvollzuges geht.

Abschliessend zwei kritische Bemerkungen, die aber unser Ja zur Vorlage nicht beeinträchtigen:

1. Ursprünglich stand die Idee im Vordergrund, nicht einen Verfassungsartikel zu schaffen, sondern pragmatische Lösungen von Fall zu Fall zu finden, beispielsweise den Artikel 60 des Strafgesetzbuches auszuschöpfen, das kantonale Strafprozessrecht in diesem Sinne zu ergänzen oder Härte- oder Ausnahmeparagraphen im Sozialversicherungs-

recht anzuwenden. Leider hat dann die frühere Kommission zur Behandlung der parlamentarischen Initiative eine andere Richtung eingeschlagen; sie suchte den Weg über die Verfassungsrevision zum schweizerischen Gesetzgebungspfektionismus. Wir hätten der pragmatischen Lösung den Vorzug gegeben. Aber diese gesetzestechnische Frage ist nicht Grund genug, um zur sozialen Frage nicht ja zu sagen.

2. Ich habe mit Schmunzeln die Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Strömungen jener, die vorletzte und letzte Woche für die Neuverteilung der Aufgaben gekämpft haben, zur Kenntnis genommen. Ich machte ziemlich genau zu dieser Minute vor zwei Wochen darauf aufmerksam, dass wir in der dritten Sessionswoche wieder verflochten werden, nachdem wir vorher mühsam entflochten haben. Das trifft heute zu. Aber wir stellen fest: Zum Föderalismus, der dieser Vorlage zugrunde liegt, können wir ja sagen, weil er eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bringt, den Vollzug den Kantonen und die Koordination dem Bund überlässt. Der Sündenfall geschieht nicht heute, der föderalistische Sündenfall geschah bei der Neuverteilung der Aufgaben letzte Woche. Aber auch das ändert nichts daran, dass wir zu dieser Vorlage aus den Gründen, die ich dargelegt habe, ja sagen.

Hofmann: Ich habe im Jahre 1978 in einer Einfachen Anfrage das Problem, das zur Diskussion steht, ebenfalls aufgegriffen. Es hat mich seither immer wieder beschäftigt. Nachdem nun der Gegenentwurf des Bundesrates bzw. der nationalrätlichen Kommission vorliegt und wir von seiten des Initiativkomitees Briefe erhalten haben, dass der Gegenentwurf des Bundesrates bzw. der nationalrätlichen Kommission zu wenig weit gehe, möchte ich vom Bundesrat noch einige präzisierende, ergänzende Auskünfte erhalten. Die Fragen lauten: Wie weit geht gemäss dem Gegenentwurf des Bundesrates bzw. der abgeänderten Form der Kommission des Nationalrates tatsächlich die Hilfe, welche die Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben künftig erhalten werden?

1. Wie weit geht der Rechtsbeistand von Bund und Kantonen? Dem Täter eines Gewaltverbrechens wird bekanntlich vom Amtes wegen auf Staatskosten ein Pflichtverteidiger zugeteilt. Sollte dem Opfer nicht mindestens ebenfalls ein unentgeltlicher Rechtsbeistand von seiten des Staates gewährt werden? Das wird ja von den Initianten beanstandet, wenn das nicht der Fall ist.

2. Wie weit geht die materielle Hilfe gemäss dem Gegenentwurf des Bundesrates bzw. gemäss dem Gegenentwurf der nationalrätlichen Kommission?

Die Frage stellt sich berechtigt. Ist es zu rechtfertigen, dass Opfer von Gewaltverbrechen nur eine Entschädigung erhalten, wenn sie sonst in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, wie das der Gegenentwurf des Bundesrates vorsieht? Wir haben diesbezüglich von seiten des Initiativkomitees – Herr Allenspach hat das bereits erwähnt – eine scharfe Kritiknote erhalten. Es stellt sich in diesem Zusammenhang überhaupt die Frage: Was versteht man unter diesen wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf Verfassungsstufe? Ich bin mir auch bewusst, dass die materielle Hilfe nicht zu weit gehen kann. Ist es aber nicht zu restriktiv, wenn eine angemessene Entschädigung jemandem nur gewährt wird, weil er sonst in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät? Wäre nicht eine gewisse Entschädigung angezeigt, auch wenn jemand nicht in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät, aber eben doch schwere Verluste hinnehmen musste?

Ich bin Herrn Bundesrat Friedrich dankbar, wenn er auf diese Frage eingeht, liegt doch auch ein Antrag Iten als Alternative zum Gegenentwurf des Bundesrates und der nationalrätlichen Kommission vor, die es gegeneinander abzuwägen gilt.

Frau Grendelmeler: Um es gleich vorwegzunehmen: Es geht hier nicht darum, Täter und Opfer gegeneinander auszuspielen. Beide sind unmittelbar und sehr unheilvoll mit-

einander verknüpft und haben demnach auch denselben Anspruch auf unsere Hilfe und auf unsere Aufmerksamkeit. Der Täter, indem er gerecht be- und verurteilt wird und indem seine Strafe laut Strafgesetzbuch, Artikel 37, der Wiedereingliederung ins bürgerliche Leben dienen möge. Das – so wissen wir alle – liegt zum Teil noch ausserordentlich im argen. Aber auch das Opfer hat Anspruch auf unsere Hilfe.

Es ist ein zweifelhaftes Kuriosum, dass unsere Gesellschaft beinahe 200 Jahre nach der französischen Revolution und beinahe ein Vierteljahrhundert nach Inkrafttreten des Strafgesetzbuches erst jetzt zur Kenntnis nimmt, wie einäugig bisher Straftaten betrachtet wurden. Das Interesse, das man von seiten der Öffentlichkeit wie auch von seiten des Gesetzes dem Täter und der Ahndung seiner Tat entgegenbringt, steht in keinem Verhältnis zur fast totalen Vernachlässigung des Opfers. Das Opfer dient – bis heute mindestens – allenfalls für reisserische Stories, solange es eben etwas hergibt. Dann aber wird es allein gelassen. Dass dabei sehr viele Opfer oft eine lebenslängliche Strafe anzutreten haben, scheint uns dabei wenig zu stören. Diese Strafe kann bestehen, in Invalidität, im Verlust eines Angehörigen oder schwerer wirtschaftlicher Einbusse mit dem damit verbundenen sozialen Abstieg für sich selbst und die Familie. Von den mehrfachen, sehr schweren psychischen Verletzungen möchte ich hier gar nicht erst reden.

Mit dieser offensichtlichen Verdrängung der Folgen eines Gewaltdeliktes scheinen wir uns von der Tatsache distanzieren zu wollen, dass auch wir überall und jederzeit Opfer einer Straftat werden können; eine Vorstellung, die uns ganz offensichtlich unerträglich ist, eine Vorstellung, die aber uns auch unwahrscheinlich erscheint. «Die Opfer, das sind immer die andern.»

Hier nun setzt meines Erachtens ein höchst bemerkenswertes Verhalten von uns ein. Ja, es scheint geradezu zu einem Rollenwechsel zu kommen. Wir konzentrieren uns mit Akribie und Verbissenheit auf den Täter. Ja, ich habe sogar das Gefühl, dass es zu einer Art Identifikation mit ihm kommt, vielleicht, um all unsere tägliche Unbill, unsere Frustration, vielleicht aber auch das Böse in uns selbst auf den Täter zu projizieren und ihn zu verfolgen. Wir identifizieren uns also ganz eindeutig lieber mit dem Stärkeren, dem Täter, als mit dem Schwächeren, dem Opfer. Aus diesem Phänomen resultiert möglicherweise die fast unglaubliche, auf jeden Fall aber eines Rechtsstaates unwürdige Ungleichbehandlung von Täter und Opfer, wie sie bis jetzt in der Schweiz noch üblich ist.

Es freut mich, dass der Bundesrat noch einen wesentlichen Schritt weitergeht und eine umfassendere Hilfe beantragt, als dies die Initiative tut. Stören hingegen tut mich die Formulierung in bezug auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Sehr ähnlich, wie das Herr Hofmann vorhin formuliert hat, scheint es mir ungut zu sein, wenn das Opfer nur dann Anspruch hat auf finanzielle Hilfe, wenn es am Rande des Existenzminimums lebt. Entscheidend für eine echte Unterstützung darf meines Erachtens nicht die Armenge-nössigkeit sein, denn damit zerrinnen unsere Bemühungen, Täter und Opfer gleichermaßen zu berücksichtigen. So diskriminieren wir – ob wir es wollen oder nicht – das Opfer gleich noch einmal. Demnach ist also nur ein wirtschaftlich schwaches Opfer unserer Hilfe würdig; die anderen lässt man weiterhin im Regen stehen. Notabene: Die überwiegende Mehrheit ist nicht armengenössig, sondern lebt durchaus in normalen finanziellen Verhältnissen.

Damit verkommt dieser Gegenvorschlag zur Alibiübung, und das möchten wir doch vermeiden. Was wir wollen, ist doch endlich eine Symmetrie der staatlichen Hilfe an Täter und Opfer. Ich bitte Sie also, den Gegenvorschlag zu unterstützen. Ich bin jedoch entschieden der Ansicht, dass ein Wortlaut zu wählen ist, der nicht schon in der Verfassung die finanzielle Hilfe an Opfer ausschliesst, die in normalen, ja sogar relativ guten, d. h. mittleren, wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Hüten wir uns also vor einer erneuten Abwertung des Opfers!

Schmid: Auch ich unterstütze den Antrag der Kommission und lehne den Antrag von Herrn Coutau ab.

Frau Kommissionspräsidentin Kopp hat sehr anschaulich das Beispiel einer Krankenschwester genannt, die in die Situation kommen könnte, aufgrund des Verfassungsartikels und der auf ihm basierenden Gesetzgebung Entschädigung zu verlangen. In der Botschaft des Bundesrates ist das Beispiel einer Hausfrau und Mutter genannt. Ich darf in aller Bescheidenheit beifügen, dass auch einmal ein Mann in die Situation kommen kann, solche Entschädigungen zu beanspruchen.

Herr Coutau hat darauf hingewiesen, dass es Aufgabe der Kantone sein sollte, dieses Problem zu lösen. Herr Allenspach hat bereits gesagt, dass, wenn man das Problem den Kantonen zur Lösung überlässt, Ungleichheiten entstehen und damit auch Ungerechtigkeiten verbunden sein können.

Ich möchte etwas Grundsätzlicheres anfügen. Eine Aufgabe muss von den Kantonen wahrgenommen werden, bevor solche Ungleichheiten entstehen. Der Umstand, dass eine Volksinitiative auf Bundesebene zur Diskussion steht, deutet darauf hin, dass die Kantone auf diesem Gebiet nichts vorgekehrt haben. Ich lege Wert darauf, dass auch ich die Vorteile kantonaler Lösungen auf den verschiedensten Gebieten staatlicher Tätigkeit anerkenne. Aber in sehr vielen Tätigkeitsbereichen, die dem Bund im Laufe der Zeit übertragen worden sind, hatten die Kantone die ihnen zustehenden Befugnisse nicht wahrgenommen, weshalb der Bund in die Lücke springen musste. Auch auf dem Gebiet «Entschädigung der Opfer für Gewaltverbrechen» ist die Situation so. Das Problem, das wir diskutieren, ist ein Beispiel für die Möglichkeit des Staates, auch bei wirtschaftlicher Stagnation und bei beschränkten finanziellen Mitteln der öffentlichen Haushalte etwas Sinnvolles und Wirksames zu unternehmen. Wir haben von den Kommissionsprechern gehört, dass diese Entschädigungen subsidiär auszurichten sind, wenn der Schädiger nicht zahlen kann und wenn auch die Privatversicherung und die Sozialversicherung nicht zum Zuge kommen. Es ist daher nicht mit sehr schwerwiegenden finanziellen Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte zu rechnen. Es ist eine sehr vornehme Aufgabe jedes Parlamentes, gerade solch stossende Ungerechtigkeiten, die aufgrund von Gewaltverbrechen entstehen, zu beseitigen oder zu mildern. Wir sollten von den Möglichkeiten, mit beschränkten finanziellen Mitteln wesentlich mehr Gerechtigkeit zu stiften, vermehrt Gebrauch machen.

Noch kurz zum Antrag unseres Freundes Iten von der CVP-Fraktion: Der Antrag ist verführerisch, wie vieles von der CVP. Ich wollte den Antrag anfänglich unterstützen. Aufgrund von Gesprächen und eigenen Überlegungen bin ich jedoch zum Schluss gekommen, den Antrag abzulehnen. Dafür gibt es drei Gründe: Erstens ist der Antrag von Herrn Iten in seiner Wirkung zentralistischer als der Antrag der Kommission. Herr Iten stellt den Bund in den Vordergrund. Nach der Fassung der Kommission stehen Bund und Kantone auf gleicher Ebene. Nach Frau Kommissionspräsidentin Kopp haben die Kantone sogar ein Schwergewicht. Zweitens: Zu den privaten Organisationen, die Herr Iten einbeziehen will: Herr Iten weiss als Jurist sehr gut, dass wir ein heikles Gebiet betreten, wenn es um die Übertragung öffentlicher Aufgaben an private Organisationen geht. Für die Bundesbehörden entstehen Schwierigkeiten mit der Beaufsichtigung. Für die privaten Organisationen tritt an die Stelle von Vertragsfreiheit Kontrahierungszwang. Drittens kommt es meines Erachtens nicht in Frage, dass wir Millionäre begünstigen. Daher ist der Vorbehalt, dass wirtschaftliche Schwierigkeiten vorhanden sein müssen, damit entschädigt werden kann, am Platze.

Aus all diesen Gründen empfehle ich Ihnen, den Antrag von Herrn Iten abzulehnen und der Kommission zuzustimmen.

Leuenberger Moritz: Wir reden hier einmal mehr über finanzielle Probleme, über das Verhältnis von staatlicher zu privater Hilfe, über die Frage, ob Bund oder Kanton für Unterstüt-

zung an die Opfer zuständig seien. Meines Erachtens liegt das Problem ganz anderswo, nämlich darin, dass wir alle mit Opfern nicht umgehen können. Wir können zwar sehr gut über Opfer reden. Meistens dann, wenn wir die Strafen im Strafgesetzbuch erhöhen, dann heisst es pathetisch «Wir müssen auch einmal an die Opfer denken», aber im täglichen Leben versagen wir diesbezüglich alle.

Als Anwalt von Geschädigten weiss ich, dass der Schuh eben trotz allem in den allerseltensten Fällen in finanzieller Hinsicht drückt:

Wer erlebt hat, dass Opfer von schwersten Verbrechen, wenn sie sich beim Polizeiposten melden wollen, um als Geschädigte die Tat anzuzeigen, heimgeschickt werden; sie sollen nachmittags wiederkommen, wenn Bürostunde sei; wer gesehen hat, dass für eine Witwe die erste staatliche Reaktion auf ein Tötungsdelikt diejenige ist, dass sie die Rechnung für den Transport der Leiche ihres Mannes ins Gerichtsmedizinische Institut erhält, oder wer erlebt, wie die Opfer durch unsere kantonalen Strafprozessordnungen gezwungen werden, vor den Tätern auszusagen und die Tat immer wieder zu repetieren: vor der Polizei, vor dem Untersuchungsbeamten, vor dem Gericht, vor dem Geschworenengericht, und so das schreckliche Erlebnis immer wieder aufarbeiten müssen, weiss, was ich meine.

Wer weiss, wie viele vergewaltigte Frauen sich nicht getrauen, die furchtbare Tat ihrem Ehemann – bzw. junge Mädchen ihren Eltern – zu erzählen aus Angst vor Schande, aus Angst, in der Familie oder am Arbeitsplatz verlacht und ausgestossen zu werden. Wer selbst mitansehen musste, wie Opfer in die Isolation getrieben wurden, wie es zu Ehescheidungen gekommen ist, ja zu Suizidfällen, der weiss: Unsere Gesellschaft behandelt Opfer wie Verlierer; sie sind gewissermassen «unrein» geworden. Sie werden von uns fallengelassen. Wir benehmen uns wie der Regisseur eines Kriminalfilmes, der möglichst bald die Kamera vom Opfer wegdreht, weil es auszublenden gilt, wenn es nicht mehr interessant ist. Wir wollen Elend nicht sehen. Wer in unserer Gesellschaft einmal Opfer eines Verbrechens wurde, wird danach in eine Aussenseiterrolle gedrängt und so durch uns nochmals zum Opfer gemacht.

Es gibt finanzielle Probleme, sicher. Aber viel wichtiger ist es, wie wir in der Familie, in der Ehe, am Arbeitsplatz, auch schon in der Schule mit Opfern von Verbrechen umgehen. Wir müssen lernen, Mitleid zu haben, denn wir können mit dem Leid und dem Schmerz des einzelnen nicht mehr umgehen. Erst so können wir wieder zu einer sozialen Gesellschaft werden.

Was wir jetzt beschliessen, ist recht und gut; aber es ist ein winzig kleiner, allererster Schritt dazu, dass wir ein wirklich emanzipiertes Verhältnis zu Benachteiligten in unserer Gesellschaft haben können.

Frau Kopp, Berichterstatterin: Ich möchte zuerst Stellung nehmen zum Antrag von Herrn Coutau, der sowohl Initiative wie Gegenvorschlag ablehnen will. Herr Coutau hat Recht, wenn er sagt, dass es sich nur um eine sehr kleine Zahl von solchen Opfern handelt, weil unser soziales Sicherungsnetz zum Glück so dicht geknüpft ist. Immerhin rechnet man mit fünfzig bis hundert Fällen pro Jahr, die speziell stossend sind, wenn man die einzelnen Schicksale ansieht. Ich meine, es sei eines Rechtsstaates nicht würdig, wenn man nur wegen der Quantität der Opfer von einer Regelung absieht, die im Grundsatz als richtig anerkannt ist.

Herr Coutau hat auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hingewiesen. Letzten Endes müsse ja nur eine Aufgabe auf Bundesebene gelöst werden; dabei geht es um eine Rekursinstanz. Da bin ich sogar gleicher Meinung. Ich glaube auch, dass es eine der wenigen Aufgaben ist, die der Bund zu übernehmen hat. Aber ich frage Herrn Coutau: Worauf soll sich denn die Rekursinstanz abstützen, wenn nicht zuvor in einem Bundesgesetz festgehalten wird, nach welchen Kriterien eine solche Entschädigung ausgerichtet werden soll?

Im übrigen sind Bundesrat und die Kommissionsmehrheit

ganz klar der Meinung, dass das Schwergewicht bei den Kantonen sein soll, weil nur sie moralische Hilfe gewähren; nur sie können Prozesshilfe gewähren. Das wird in der Gesetzgebung dann noch klar zum Ausdruck kommen.

Nur als Klammerbemerkung: Hier liegt auch der Vorteil des Gegenvorschlages gegenüber dem allzu zentralistisch formulierten Antrag von Herrn Iten. Ich werde nicht hier Stellung zum Antrag von Herrn Iten nehmen, sondern erst dann, wenn er ihn begründet hat. Ich werde also nur soweit darauf eintreten, als Herr Fischer als Fraktionssprecher der CVP dies ebenfalls getan hat. Es liegt mir wirklich daran, Ihnen ganz klar das Hilfekonzzept des Gegenvorschlages nochmals in Erinnerung zu rufen.

Der Gegenvorschlag geht davon aus, dass die Hilfe, verstanden als moralische Hilfe und verstanden als Prozesshilfe, allen Opfern zugute kommen soll, also unabhängig von der wirtschaftlichen Situation. Wenn hier befürchtet wird, dass die unentgeltliche Rechtspflege nur denjenigen zukommen soll, die praktisch armengemässigt sind, dann muss ich Sie auf den Text der Botschaft hinweisen, der ausdrücklich sagt, dass von den Kantonen in diesen Fällen eine grosszügigere Regelung als bisher anzuwenden sei.

Ich gebe gerne zu, dass der Antrag von Herrn Iten sehr klar formuliert ist; er ist bestechend einfach. Aber auch, wenn wir den Vorschlag von Herrn Iten in unsere Bundesverfassung aufnehmen würden, würde unsere Verfassung dadurch noch nicht zu einem Werk der Belletristik. Nur die klare Formulierung allein rechtfertigt es sicher nicht, dass wir einen Artikel aufnehmen, von dessen Inhalt wir nicht restlos überzeugt sind!

Zur Frage der Entschädigung: Frau Grendelmeier hat davon gesprochen, dass das Opfer nun wieder benachteiligt werde und dass wir hier nur eine Alibiübung vornehmen würden. Ich meine nicht, dass wir das tun. Wenn wir von «angemessener Entschädigung» sprechen – wie das Herr Iten denn auch verlangt –, dann muss ich hier klar festhalten: Wir haben für jeden Fall eine Entschädigung zu zahlen. Wenn Sie die Bundesgerichtspraxis in den Enteignungstatbeständen kennen, dann bedeutet der Anspruch auf eine angemessene Entschädigung in jedem Fall eine Entschädigung. Da muss ich Sie wirklich fragen, ob Sie das wollen: Wollen Sie in jedem Fall – auch wenn jemand in wirtschaftlich sehr günstigen Verhältnissen steht – eine Entschädigung, auch wenn es nur eine geringe Entschädigung ist, aus allgemeinen Steuermitteln ausrichten? Oder sind Sie nicht der Meinung, dass dies nur denjenigen zukommen soll, die in wirtschaftlich bedrückenderen Verhältnissen leben?

Es ist ganz klar die Meinung des Gegenvorschlages, dass nicht erst dann diese Entschädigung – als Ausgleich für den direkten Schaden, der durch ein Verbrechen entstanden ist – ausgerichtet werden soll, wenn der Betroffene am Rande des Existenzminimums steht. Das hat schon der Bundesrat nicht so gewollt, und die Kommission hat dies noch verdeutlicht, indem sie den Begriff «ernsthaft» gestrichen hat und damit einen Schritt in Richtung der Initianten getan hat. Es besteht trotzdem noch eine Differenz zwischen dem Text der Initiative, dem Antrag Iten und dem Gegenvorschlag des Bundesrates, unterstützt durch die Kommissionsmehrheit, wie ich es Ihnen dargestellt habe.

Ich möchte Sie aus den dargelegten Gründen nochmals bitten, dem Gegenvorschlag, so wie er aus den Kommissionsberatungen hervorgegangen ist, zuzustimmen.

M. Jeanneret, rapporteur: Après ce qu'a dit Mme Kopp, je serai très bref, pour satisfaire au surplus à un vœu de la Conférence des présidents de groupe qui souhaite que les rapporteurs ne se répètent pas mais éclairent le problème sous des angles différents. Je m'attacherai essentiellement à définir ce qui distingue la proposition de M. Coutau de celle de la commission et du Conseil fédéral. Il ne s'agit pas encore maintenant de parler de la proposition de M. Iten, j'en dirai néanmoins un mot tout à l'heure.

Avant encore, en ce qui concerne le débat général, je ne reviendrai pas sur le cas de ceux qui ont posé des questions

au Conseil fédéral comme M. Hofmann, mais j'aimerais insister, pour l'interprétation de ce projet, sur ce qu'ont dit MM. Oester, Fischer, Allenspach et Geissbühler en ce qui concerne d'une part, la collaboration entre Confédération et cantons et, d'autre part, le rôle subsidiaire de la collectivité publique, de l'Etat donc, quel que soit le niveau canton ou Confédération. M. Oester et M. Allenspach ont insisté sur la nécessité d'une collaboration entre cantons et Confédération; M. Fischer et M. Geissbühler, eux, ont insisté sur le côté subsidiaire de l'intervention de l'Etat après les autres institutions ou le privé.

J'en viens maintenant à l'intervention de M. Coutau qui n'était pas connue de la commission. Ce dernier n'aurait certainement pas trouvé une majorité dans celle-ci, mais son intervention représente peut-être quelques idées d'une partie de ses membres. Il me paraît important et essentiel de rappeler que tout le monde est favorable au rejet de l'initiative, le Conseil fédéral, la commission, votre conseil puisqu'on n'a entendu aucune voix faisant une proposition tendant à ce que le Conseil national propose au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative. Tout le monde propose donc le rejet, le reste est une appréciation du courage que l'on a de ce geste ou pas. Va-t-on devant le peuple seulement contre l'initiative ou va-t-on devant le peuple avec un contre-projet, c'est là la différence entre la proposition de M. Coutau et celle du Conseil fédéral, soutenue par la commission; la proposition de M. Iten n'est qu'une question de texte à l'intérieur du contre-projet.

Le Conseil fédéral et la commission s'opposent à la proposition de M. Coutau pour deux raisons, des raisons d'ordre matériel et d'opportunité. Mme Kopp a rappelé un certain nombre de raisons d'ordre matériel, M. Friedrich entrera plus dans les détails. Je crois qu'on peut les dégager de la manière suivante: l'Etat jouerait dans cette affaire le rôle d'un intermédiaire seulement entre la victime et l'auteur, que l'on ne peut laisser continuellement seuls, l'intervention de l'Etat est nécessaire; l'Etat pourrait se retourner contre l'auteur, froidement, alors que la victime est encore sous le coup de l'émotion. Le Conseil fédéral présente d'autre part un contre-projet – et je pense que le chef du département le développera également – qui, par certains de ses aspects, est différent de l'initiative et, selon le Conseil fédéral, plus propre à résoudre les problèmes; enfin, il s'agit d'une tâche commune de la Confédération et des cantons, la Confédération doit poser un certain nombre de principes, il y a un vide – certains orateurs l'ont dit – au niveau de la constitution fédérale; il ne faut pas seulement être pragmatique au coup à coup, il n'y a pas assez de mesures permettant une intervention sociale.

Voici grossièrement résumés les avis qui l'emportent pour le principe d'un contre-projet. De l'autre côté, M. Coutau explique que notre arsenal juridique, nos instruments privés, publics, et notamment cantonaux, sont suffisants et qu'au moment où nous délibérons de la répartition des tâches il n'est pas opportun d'introduire une nouvelle norme constitutionnelle, une nouvelle règle au niveau le plus élevé de notre droit positif suisse.

En ce qui concerne le second argument, celui de l'opportunité, M. Coutau a dit que c'était une parodie politicienne à une initiative populaire, ou populiste. C'est probablement cela et le Conseil fédéral aura l'occasion de s'exprimer. Le Conseil fédéral et la commission ont peur que l'initiative soit seule devant le peuple, que l'équation victime/délinquant posée au citoyen l'amène à ne pas se préoccuper des détails, à voter sans autre l'initiative. Comme cette dernière paraît critiquable, on préfère un contre-projet qui est moins discutable, on estime que ce contre-projet est indispensable pour aller devant le peuple qui, autrement, serait trop sensible à l'idée qu'on ne pense qu'aux délinquants et pas assez aux victimes, sans s'occuper de savoir qui intervient – le privé, les cantons, les communes ou la Confédération. Ce sont donc des motifs d'opportunité qui incitent le Conseil fédéral à proposer ce contre-projet. La commission suit le Conseil fédéral, c'est-à-dire qu'elle s'oppose à la proposition

de M. Coutau et nous reviendrons demain sur celle de M. Iten.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.20 Uhr
La séance est levée à 19 h 20*

83.059

**Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen.
Volksinitiative**

**Indemnisation des victimes d'actes
de violence criminels. Initiative populaire**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 253 hiervor – Voir page 253 ci-devant

Bundesrat Friedrich: Sie beraten eine Volksinitiative, die auch der Bundesrat mit einer gewissen Sympathie entgegen genommen hat. Trotz unserer grundsätzlichen Zustim-

mung haben wir Ihnen aber einen Gegenentwurf unterbreitet, weil wir an der Initiative gewisse Mängel sehen und dementsprechend Verbesserungen anbringen möchten. Das schweizerische Haftpflicht- und Versicherungsrecht – wir haben Ihnen das in der Botschaft dargestellt – erfasst zwar fast alle durch Straftaten entstandenen Schadenfälle. Trotz diesem gut ausgebauten System kann es indessen vorkommen, dass das Opfer einer Straftat seinen Schaden selber tragen muss. Zum Beispiel, weil es nicht versichert ist und der Täter nicht bekannt oder – wie es oft vorkommt – nicht zahlungsfähig ist.

Der Bundesrat vertritt mit den Initianten die Auffassung, dass diese Lücke in gewissen Fällen derart gravierende Folgen habe, dass sie von Staates wegen geschlossen werden sollte. Das ist der Grund, weshalb wir der Idee der Initianten zustimmen und den Antrag von Herrn Nationalrat Coutau ablehnen. Aber – und ich möchte das mit aller Deutlichkeit sagen – wir wollen nicht etwa eine allgemeine staatliche Entschädigung für die Opfer von Straftaten schaffen, sondern nur eine punktuelle, nämlich dort, wo sie sich besonders aufdrängt.

Der Bundesrat vertritt – genau wie Ihre Kommission und auch die Initianten – die Auffassung, dass dies bei Delikten gegen Leib und Leben, und nur hier, der Fall ist. Diese Delikte bewirken nämlich eine besonders gravierende Verletzung der Persönlichkeit. Es ist stossend, wenn das Opfer dabei leer ausgeht.

Unter Straftaten gegen Leib und Leben verstehen wir nicht nur die Delikte im gleichnamigen Titel des Strafgesetzbuches, sondern alle Fälle, in denen Leib und Leben als Rechtsgut verletzt werden, beispielsweise auch bei Raub, bei Freiheitsberaubung, bei Notzucht, bei Brandstiftung. Wer Opfer einer Straftat gegen Leib und Leben wird, das ist gestern mehrmals richtig hervorgehoben worden, erleidet in der Regel zunächst einen psychischen Schock. Zudem steht er aber unvermittelt einer Vielzahl von materiellen und vor allem auch prozessualen, verfahrensrechtlichen Problemen gegenüber.

Für die Lösung dieser Probleme braucht das Opfer nicht in erster Linie Geld, sondern moralische Unterstützung. Diese Unterstützung können am ehesten spezialisierte Beratungsstellen leisten, die von den Kantonen getragen werden. Zusätzlich soll gegebenenfalls eine finanzielle Hilfe zur wirksamen und raschen Deckung des eingetretenen materiellen Schadens bereitgestellt werden. Diese Hilfe wäre aber – wie die Kommissionsprecher gestern zu Recht hervorgehoben haben – nur subsidiär zu leisten, d. h. nur dann, wenn das Opfer nicht vom Täter selbst oder von einer Versicherung entschädigt wird.

In Ihrer Kommission haben wir auch von der Zahl der zu erwartenden Fälle gesprochen. Das Initiativkomitee rechnet mit ungefähr 50 Fällen pro Jahr und mit durchschnittlichen Kosten von 30 000 Franken pro Fall. Weil aber die zur Verfügung stehenden Statistiken nur sehr allgemeine Angaben liefern, ist eine exakte Voraussage fast unmöglich.

Die durchschnittliche Höhe der Entschädigung dürfte indessen nach unserer Auffassung und nach ausländischen Erfahrungen tiefer liegen als die erwähnten 30 000 Franken. Wir rechnen jedenfalls mit einem Gesamtaufwand von höchstens 1 Million Franken pro Jahr, sofern es nach dem Konzept des bundesrätlichen Gegenvorschlages geht.

Nun eine kurze Gegenüberstellung des Initiativtextes mit dem Gegenvorschlag des Bundesrates: Sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag wollen eine Hilfe für die Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben. Der Initiativtext erwähnt jedoch allein die finanzielle Hilfe. Im Konzept des Bundesrates steht umgekehrt die moralische Hilfe im Vordergrund. Sie soll allen Opfern grundsätzlich zur Verfügung stehen. Der Initiativtext will – wie die Kommissionspräsidentin gestern erklärt hat – die Hilfe auf Menschen beschränken, die Opfer von vorsätzlichen Straftaten geworden sind. Diese Beschränkung ist auch nach unserer Auffassung falsch. Für das Opfer spielt es nämlich wirklich keine Rolle, ob der Täter mit oder ohne Vorsatz gehandelt hat. Denken Sie etwa an die Straftat eines Unzurechnungsfähigen, der ja

gar nicht vorsätzlich handeln kann. Der Bundesrat verzichtet deshalb auf diese zweck- und sinnlose Beschränkung.

In einem wichtigen Bereich lässt die Initiative Fragen in einem allzu grossen Ausmass offen: es handelt sich um die wirtschaftlichen Voraussetzungen, die das Opfer erfüllen muss, um finanzielle Hilfe zu erhalten. Der Initiativtext äussert sich überhaupt nicht zu dieser Frage. Es versteht sich, dass diese Probleme im Detail natürlich erst im Gesetz gelöst werden können. Die Verfassung muss unseres Erachtens jedoch einen gewissen Rahmen abstecken. Der Bundesrat hat in seinem Gegenentwurf die Formulierung verwendet: «... wenn die Opfer infolge der Straftat in ernsthafter wirtschaftlicher Schwierigkeiten geraten.»

Ihre Kommission hat nun wegen des Ausdruckes «ernsthaft» gewisse Bedenken. Es wurde geltend gemacht, dass dieser Begriff eine allzu grosse Einschränkung bedeute, die fast nur noch eigentliche Sozialfälle in den Genuss finanzieller Hilfe kommen lasse. Ihre Kommission hat deshalb die Streichung des Wortes «ernsthaft» beschlossen. Der Bundesrat ist mit diesem Antrag einverstanden, hält aber im übrigen fest, dass materielle Hilfe nur dort geleistet werden soll, wo es wirklich notwendig ist.

Der Initiativtext äussert sich sodann nicht zur Beteiligung der Kantone. Seine Formulierung schliesst zwar die Kantone nicht rundweg aus. Nach dem Konzept des Bundesrates spielen die Kantone aber eine derart wichtige Rolle, dass sie im Verfassungstext ausdrücklich erwähnt werden müssen. Wir haben Ihnen in der Botschaft erklärt, dass der Bundesrat zu einer föderalistischen Lösung tendiert. Die Hauptrolle soll bei den Kantonen liegen. Insofern tragen wir auch dem Anliegen von Herrn Nationalrat Coutau und – unserer Meinung nach – den Prinzipien der Aufgabenteilung Rechnung. Die Hilfe an die Opfer von Straftaten gehört bereits nach der heutigen Aufgabenverteilung in den Bereich der Kantone; und was neu ist, ist abzustimmen auf die Aufgabe der Kantone im Strafverfahren, im Strafvollzug, in der Fürsorge und im Gesundheitswesen. Die moralische Hilfe kann schon aus rein praktischen Gründen nur von den Kantonen geleistet werden. Nur die kantonalen Institutionen ermöglichen einen direkten Kontakt zum Opfer und zu den übrigen, mit verwandten Aufgaben betrauten Stellen. Wenn die finanzielle Hilfe von den gleichen Organen zugesprochen wird, dann ist auch eine bessere Koordination dieser Hilfe möglich. Der Bund sollte sich also in der Ausführungsgesetzgebung darauf beschränken, Grundsätze für die Hilfe zu erlassen und die Koordination unter den Kantonen sicherzustellen. Aber das muss er unseres Erachtens tun, und dafür ist natürlich eine entsprechende verfassungsmässige Kompetenz erforderlich.

Nun noch eine Bemerkung zu zwei Detailfragen, die gestern gestellt worden sind.

Herrn Braunschweig kann ich sagen: Wenn der Verfassungsartikel angenommen und das Ausführungsgesetz vorhanden ist, wird der Bundesrat selbstverständlich auch die Unterzeichnung der Konvention des Europarates über die Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen in Betracht ziehen.

Herr Nationalrat Hofmann fragte, wie es mit dem Rechtsbeistand stehe und wie weit die materielle Hilfe gehen werde. Im Detail kann beides natürlich erst im Ausführungsgesetz geregelt werden. Ich kann und will dem Gesetzgeber nicht vorgreifen; Gesetzgeber sind Sie. Meines Erachtens gehört aber der Rechtsbeistand in den Bereich der moralischen Hilfe, wenn er aufgrund der Sach- und Rechtslage erforderlich ist. Man wird hier ruhig etwas grosszügiger sein können als es die meisten kantonalen Strafprozessordnungen heute sind.

Wie weit die materielle Hilfe gehen soll, lässt sich beim besten Willen nicht generell beantworten, sondern ist im Einzelfall zu entscheiden. Der bundesrätliche Gegenvorschlag nennt wirtschaftliche Schwierigkeiten als Voraussetzung. Das bedeutet aber nicht – wie gestern gesagt wurde – Armengenössigkeit. Aber es muss eine gewisse Notwendigkeit bestehen, und die Hilfe soll sich auch im Rahmen dieses Notwendigen halten. Wir wollen materiell helfen, wo es

wirklich erforderlich ist, d. h. wir wollen gezielt helfen und nicht einfach schematisch überall etwas geben. Nur so können wir nämlich auch wirksam helfen, wo Bedarf vorhanden ist. Wir wollen einerseits nicht knauserig sein, aber wir wollen andererseits ebenso wenig einmal mehr die berühmte Subventionsgiesskanne zur Hand nehmen. Wir wollen nebenbei natürlich auch an die Finanzen von Bund und Kantonen denken. Details wird – wie gesagt – der Gesetzgeber zu regeln haben. Auf Verfassungsstufe ist aber der Grundsatz festzulegen.

Damit möchte ich Ihnen beantragen, den Gegenentwurf in der Fassung Ihrer Kommission anzunehmen und den Antrag von Herrn Coutau abzulehnen. Zum Antrag Iten werde ich mich äussern, wenn er begründet worden ist.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2, 3

Anträge siehe Seite 253 hiavor

Propositions voir page 253 ci-devant

Iten: Nachdem gestern an diesem Pult bereits viel Negatives zu diesem Antrag gesagt wurde, scheint es angemessen, auch noch etwas Positives darüber zu berichten.

Zunächst möchte ich die Feststellung machen, dass zwischen dem Gegenvorschlag des Bundesrates und diesem Minderheitsantrag nicht sehr grosse Unterschiede bestehen. Die beiden Anträge unterscheiden sich in vier Punkten. Sie nehmen teilweise eine andere politische Wertung oder Beurteilung des Anliegens der Volksinitiative vor. Der Minderheitsantrag betont vermehrt die Zusammenarbeit mit den Kantonen, also die Kantonshoheit. Er ist redaktionell offener und lässt somit unserem späteren Gesetzgebungsauftrag grössere Freiheit. Schliesslich ist dieser Gegenvorschlag textlich und redaktionell einfacher und – wie uns scheint – auch besser.

In der Kommission war das von den Volksinitianten verfolgte Anliegen grundsätzlich nicht bestritten. Divergierende Meinungen bestanden lediglich bezüglich der Formulierung des Verfassungstextes, der Art der Entschädigung und deren Umfang. Es wurden denn auch verschiedene Anträge in dieser Richtung gestellt. Der Minderheitsvorschlag versucht, mit folgender Begründung den Anliegen dieser verschiedenen Anträge Rechnung zu tragen:

1. Im vorliegenden Antrag kommen die föderalistischen Momente und der Grundsatz der Subsidiarität vermehrt bzw. klarer zum Ausdruck. Der Bund soll durch den Verfassungstext nicht einfach beschliessen, er und die Kantone hätten für die Entschädigung der Opfer zu sorgen, sondern der Verfassungstext lässt das Handlungsprimat zwar beim Bund, verpflichtet diesen aber zur Zusammenarbeit mit den Kantonen; der Bund soll also mit ihnen gemeinsam ans Werk gehen. Ich bin der Meinung, dass eine solche Formulierung die spätere Gesetzesarbeit und die praktische Durchführung in Form der Zusammenarbeit mit den Kantonen psychologisch erleichtern würde.

2. Im Zuge der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips sieht der Antrag zusätzlich die Berücksichtigung privater Organisationen vor. Verfassungsrechtlich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Begriff «private Organisationen» in dieser Art oder in ähnlichen Formen schon in verschiedenen anderen Verfassungsbestimmungen vorkommt, beispiels-

weise als Konsumentenorganisationen, private und öffentliche Vereinigungen oder Organisationen der Wirtschaft. Von daher gesehen ist es also weder etwas Neues noch ein Sündenfall gegen die Reinheit der Verfassung. Wichtig scheint indessen, dass wir durch diesen Zusatz die bereits in grossem Umfang vorhandenen Bemühungen privater Organisationen im Interesse der Opfer von Gewaltverbrechen verfassungsrechtlich anerkennen und damit gleichzeitig auch die Grundlage schaffen, die Zusammenarbeit mit diesen privaten Organisationen – sei es direkt vom Bund her, sei es via Kantone – sicherzustellen.

Nicht abschliessend, sondern lediglich exemplarisch weise ich darauf hin, dass die Pro Infirmis, der Rechtsdienst für Behinderte in Zürich, der Schweizerische Invalidenverband und mehrere andere Organisationen bereits diesbezügliche Bemühungen unternehmen oder jedenfalls von ihrer Zielsetzung und vorhandenen Infrastruktur her bereit oder geeignet wären, einen wesentlichen Teil der vor allem moralischen Hilfe, die den Opfern von Straftaten zugute kommen sollte, zu leisten.

3. Der Text bringt zum Ausdruck, dass das rein organisatorische Primat beim Bund liegt und dass dieser in Zusammenarbeit mit den Kantonen und privaten Organisationen das Problem lösen soll. Es ist also nicht einzusehen, warum man diesem Antrag unterstellt, er sei zu zentralistisch. Ich möchte Herrn Schmid bitten, doch einmal die Botschaft nachzulesen, insbesondere Ziffer 11, Seite 30. Dort können Sie nachlesen, wie föderalistisch die Variante des Bundesrates ist, indem nach dem Modell der Botschaft vorgesehen ist, dass zwar der Bund legiferiert, dass die Kantone verpflichtet werden, aber nur noch Vollziehungsaufgaben haben und die Sache auch bezahlen dürfen. Gerade gegen diese Einseitigkeit möchte ich mit diesem Antrag antreten. Dieses organisatorische Primat findet seine rechtliche Begründung in der Kombination der beiden Grundtheorien, weswegen sich der Staat überhaupt der Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben anzunehmen hat. Während die eine Haupttheorie darin besteht, dass der Staat verpflichtet sei, sich der Opfer strafbarer Handlungen anzunehmen, weil er das Strafverfolgungsmonopol beansprucht und die Selbstjustiz verbietet, vertritt eine andere Theorie die Meinung, die Hilfe für die Opfer gründe in der Sorge um soziale Gerechtigkeit und Billigkeit. Mit dieser Geste drücke die Gemeinschaft ihre Solidarität mit den von schwerem Leid geprüften Menschen aus.

Es gibt nun gute Gründe, die eine oder die andere Theorie zu vertreten. Durch den vorgeschlagenen Text werden die Anhänger beider Theorien angemessen berücksichtigt. Die organisatorische Hauptverpflichtung liegt beim Bund, der die Strafhoheit hat. Die Detailregelung und vermutlich auch der Vollzug liegen bei den Kantonen, analog dem Strafvollzug.

4. Der Gegenvorschlag des Bundesrates macht im zweiten Satz eine Einschränkung der Entschädigungsanspruchsberechtigten. Er sieht schon auf Verfassungsstufe vor, dass nur solche Opfer eine Entschädigung erhalten sollen, die infolge der Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind. Uns scheint diese Einschränkung unbillig, jedenfalls zu absolut und zu verfrüht. Anspruchsberechtigt sollen auf Verfassungsstufe grundsätzlich alle Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben sein. Damit aber für die Gesetzgebung eine gewisse ordnende Schranke, die der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit wünschen, gesetzt werden kann, damit keine unnötigen oder unbilligen Entschädigungen ausgerichtet werden müssen, schlagen wir vor, lediglich die Schranke «angemessen» einzubauen und es dann dem Gesetzgeber zu überlassen, wie hoch bzw. wie tief er diese Schranke ansetzen will.

Auch wenn *prima vista* die Lösung des Bundesrates vernünftiger und in diesem Punkt klarer erscheint, wird sie den späteren Gesetzgebungsauftrag eher erschweren; denn was heisst: wirtschaftliche Schwierigkeiten? Wer will dies auf der Stufe der Verfassung genau definieren? Schwierig ist auch zu erklären, wer Adressat dieser Einschränkung sein

soll. Es ist doch durchaus möglich, dass das Opfer selbst nicht in wirtschaftliche Schwierigkeiten kommt oder durch die Straftat geraten wäre, hingegen seine Hinterbliebenen, die Angehörigen oder Unterhaltsberechtigten. Auch ist unklar, ob sich diese wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf das Einkommen oder das Vermögen beziehen. Und es ist auch nicht einzusehen, weswegen jemand, der durch die Straftat nicht in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät, nicht trotzdem verfassungsmässigen Anspruch haben soll auf Therapie oder auf moralischen Beistand oder nur die Gewissheit haben darf, dass der Bund und die Kantone oder private Organisationen ihm bei der Geltendmachung seiner Rechte zur Seite stehen oder mindestens im Bedarfsfall zur Seite stehen würden. Ich nenne hier nur ein Stichwort: Kostenvorschüsse.

Vielfach wird jemand durch die Straftat eben gerade vorübergehend in eine wirtschaftliche Notlage versetzt, weil er seine Ansprüche gegenüber dem Täter oder einer allfälligen Versicherung zuerst einmal prozessual geltend machen und durchsetzen muss. Auch die Initianten selbst lehnen diese vom Bundesrat vorgesehene Einschränkung kategorisch ab. In dem Ihnen zugestellten Brief vom 15. März können Sie auf Seite 2 lesen: «Wird die grundsätzliche Einschränkung, wonach Opferhilfe nur an Bürger in wirtschaftlichen Schwierigkeiten geleistet werden kann, aufrechterhalten, so würde das ganze Verfassungswerk weitgehend zu einer reinen Alibiübung zugunsten einer zu vernachlässigenden Minderheit von Opfern.» Soweit die Initianten.

5. Schliesslich, nehme ich an, werden auch jene den Gegenvorschlag des Bundesrates eher ablehnen, die grundsätzlich offene Verfassungstexte wünschen. Wenn wir schon davon ausgehen, dass die Totalrevision der Bundesverfassung weit hinaus geschoben wird, sollten wir nach Möglichkeit bei der Schaffung eines jeden neuen Verfassungstextes darauf achten, dass dieser Text kurz, verständlich und redaktionell einfach gestaltet wird und dass die Modalitäten, die Einschränkungen, die Spezialfälle und das Verfahren der Gesetzgebung vorbehalten bleibt. So gesehen ist unseres Erachtens der zweite Satz des Gegenentwurfes des Bundesrates durchaus entbehrlich.

Ich fasse zusammen: Die Kommission hat das Anliegen der Initiative grossmehrheitlich als richtig bewertet. Wenn dies auch das Parlament tut, folgt daraus, dass wir den Initianten entgegenkommen sollten. Wir müssen uns bemühen, einen Gegenvorschlag der Bundesversammlung zu verabschieden, der es den Initianten ermöglicht, die eigene Initiative der Sache zuliebe zurückzuziehen. Für den Fall, dass Sie diesen Minderheitsantrag annehmen, haben die Initianten zugesichert, dass sie ihre Initiative zurückziehen. Ob dies auch beim Gegenvorschlag des Bundesrates der Fall ist, bleibt mindestens fraglich, und zwar deshalb, weil der Vorschlag des Bundesrates wohl weitergeht als der Text der Initiative, jedoch die Anspruchsberechtigung erheblich einschränkt.

Aus der Sicht der Initiative ist der Gegenvorschlag des Bundesrates also sowohl besser als auch schlechter. Falls die Initiative trotzdem zurückgezogen würde, dann nur deshalb, um einer Doppelabstimmung mit den bekannten Nachteilen aus dem Weg zu gehen. Ich meine aber, dass wir gut beraten sind, wenn wir den Initianten dieser Initiative – die mit über 160 000 Unterschriften zustande gekommen ist, dies, obwohl eigentlich keine Lobby und keine Interessenverbände dahinterstehen – zustimmen. Schliesslich bejaht der Bundesrat die Zielrichtung der Initiative, so dass wir den Initianten zur Chance verhelfen sollten, ihren Vorschlag zugunsten des Vorschlages des Parlamentes zurückzuziehen. Auf diese Weise wird das Abstimmungsverfahren vereinfacht, und wir sorgen dafür, dass Initianten und Parlament im Abstimmungskampf miteinander in die gleiche Richtung ziehen können.

M. Couchepin: Ce débat aura démontré que le problème de l'indemnisation des victimes d'actes de violence criminels doit trouver une solution. On l'a dit et répété, il est temps de s'intéresser davantage au sort des victimes de tels actes.

Ce débat aura aussi démontré qu'il y a de fortes réticences face à l'attribution à l'Etat central, en particulier, de nouvelles compétences dans ce domaine. Comme M. Coutau l'a relevé hier, est-il juste de faire de l'Etat une sorte de protecteur omniprésent contre tous les risques de l'existence? Les organisations privées, généralement fort efficaces dans notre pays, ne sont-elles pas en mesure d'assurer l'appui moral et matériel que sont en droit d'attendre de la société les victimes d'actes de violence?

Toutes ces questions ont déjà été débattues, et elles le seront à nouveau lors de la campagne précédant la votation populaire. Il n'empêche qu'aujourd'hui il convient de marquer fermement quelques limites à l'intervention étatique. Dans cet esprit, la proposition de M. Iten, même si elle part d'excellentes intentions, me paraît dangereuse. C'est l'exemple même d'une disposition constitutionnelle ouverte – M. Iten l'a confirmé tout à l'heure – permettant l'interprétation la plus large et la naissance d'une législation trop extensive. L'auteur de la proposition voit un avantage dans l'ouverture constitutionnelle qu'il recommande. Quant à nous, nous y voyons un inconvénient. Cette proposition est vague lorsqu'elle mentionne l'obligation d'apporter une aide appropriée. Or, qu'est-ce qu'une aide appropriée? Cette notion est trop vague et elle apportera davantage de jurisprudence que d'efficacité dans l'aide de l'Etat.

Avec le Conseil fédéral, je suis d'avis qu'il faut, en toute hypothèse, limiter l'aide, autre que morale, aux seules victimes qui connaissent des difficultés matérielles. Il n'est pas possible de prévoir une aide matérielle généralisée à toutes les victimes, quelle que soit leur situation personnelle. Ce serait méconnaître le rôle subsidiaire que l'on peut tout de même reconnaître à l'Etat dans ce domaine.

Dans cet esprit, je vous invite à rejeter la proposition de M. Iten et à soutenir le contre-projet du Conseil fédéral, laissant ainsi aller la chose devant le peuple.

M. Cotti Gianfranco: Je soutiens la proposition de M. Iten, qui me paraît la meilleure réponse au problème posé par les promoteurs de l'initiative. Elle ouvre la possibilité de légiférer en la matière en laissant une large marge d'évaluation. C'est au moment de la concrétisation de ce principe qu'il s'agira d'établir qui interviendra en faveur des victimes d'actes de violence, à savoir le canton, la Confédération, les organisations privées, et cela sous quelle forme et dans quelle mesure. En effet, le projet parle d'«aide appropriée». M. Iten reprend en partie le texte du contre-projet du Conseil fédéral, surtout en ce qui concerne une aide qui ne soit pas seulement matérielle, mais il va au-delà de la proposition du Conseil fédéral lorsqu'il prévoit la possibilité de secourir toutes les victimes. Par cette formulation donc, le législateur pourra accorder une aide matérielle ou morale à toutes les victimes, indépendamment de leur situation économique, voire les deux, et cela dans des cas à déterminer.

En outre, la locution proposée par M. Iten «aide appropriée» souligne doublement le caractère subsidiaire du secours. Aider, c'est soutenir quelqu'un qui fait un effort dans une certaine direction; aider d'une façon appropriée, c'est le faire en tenant compte des circonstances. En somme, le législateur aura la tâche et la liberté d'accorder l'aide la plus appropriée.

Enfin, le texte suggéré par M. Iten est plus ouvert que celui de l'initiative et du contre-projet du Conseil fédéral. Il fixe un principe général et laisse ainsi au législateur le soin de régler les détails, ce que nous ne serions pas à même de faire actuellement. La proposition que je soutiens a l'avantage d'être dépouillée de toute signification idéologique. Elle ne tranche pas entre ceux qui considèrent l'Etat comme responsable du dommage causé à la victime, en raison du fait qu'il n'a pas pu ou pas su empêcher la violence, et ceux qui souhaitent l'intervention étatique pour des raisons de solidarité et d'équilibre. Cette proposition, plus que le contre-projet du Conseil fédéral, est centrée surtout sur la personne de la victime.

En conclusion, je vous prie de vous prononcer en faveur de la proposition de M. Iten.

Frau Grendelmeier: Herr Bundesrat Friedrich, Sie haben mich nicht von der Fassung des Bundesrates überzeugen können. Ich bin jetzt, da ich die Begründung von Herrn Iten gehört habe, sehr viel mehr vom Minderheitsantrag überzeugt. Herr Bundesrat Friedrich hat gestern wie heute betont, dass moralische und finanzielle Unterstützung zusammen gehörten. Das scheint mir richtig. Aber was heisst denn «moralische Unterstützung» konkret? Was heisst es dann auf Gesetzesebene, wenn man das den Kantonen überlässt? Wir wissen, dass die Kantone vor allen Dingen auf so heiklen Gebieten ausserordentlich verschieden legiferieren. Erst in zweiter Linie soll dann materielle Hilfe gewährt werden, und zwar nur subsidiär. Es scheint mir klar zu sein, dass damit keine Multimillionäre, zum Beispiel Chefärzte, die ein Jahreshonorar von 1,2 Millionen Franken beziehen, unterstützt werden sollen.

Mir scheint es aber ausserordentlich gefährlich zu sein, wenn wir – was ich gestern schon anzudeuten versuchte – eine Grenze ziehen und sagen: Entschädigung nur bis zu einem gewissen Einkommen. Was heisst denn das? Sind Sie da gemeint, bin ich da gemeint? Ist damit ein Familienvater, der 30 000 Franken verdient, drei Kinder hat und zum Krüppel geschlagen wird, gemeint?

Es scheint mir gefährlich zu sein, wenn wir bereits auf Verfassungsstufe solche Einschränkungen einbauen. Ich würde Ihnen aus diesem Grunde den Antrag Iten empfehlen, weil er einfach die Hilfe in die Verfassung aufnimmt. Und Hilfe ist letztlich ein ethischer Begriff, und daher unteilbar. Moralische Hilfe und materielle Entschädigung gehören zum Begriff «Hilfe». Und nur dieser Begriff ist meines Erachtens verfassungswürdig. Alles andere ist auf Gesetzesstufe zu regeln.

Ich bitte Sie daher, den Antrag Iten zu unterstützen, und den Gegenvorschlag von Bundesrat Friedrich abzulehnen.

Frau Kopp, Berichterstatterin: Der Antrag Iten lag der Kommission nicht vor, hingegen ein sehr ähnlicher Antrag, der jedoch mit 11 zu 4 Stimmen abgelehnt wurde. Ich kann also meine Argumente nur teilweise auf die Kommission gründen, im übrigen sind es meine persönlichen.

Nun zum ersten Punkt: Ich verstehe nicht ganz, weshalb Herr Iten sagt, seine Lösung sei föderalistischer und weniger zentralistisch. Ich glaube, die Formulierung «Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen und privaten Organisationen...», wie er das vorschlägt, ist doch viel zentralistischer als die Formulierung des Gegenvorschlags, die heisst «Bund und Kantone...»; hier wird das Gemeinsame betont, und (wie hier bereits ausgeführt wurde) das Schwergewicht soll bei den Kantonen liegen.

Der Antrag von Herrn Iten mit der neuen Formulierung steht ganz eindeutig auch im Widerspruch zur Aufgabenteilung, wie wir sie in der ersten Woche dieser Session diskutiert haben.

Ich glaube auch, wenn wir die Beispiele in der Verfassung anschauen, in denen der Bund zusammen mit den Kantonen genannt wird, nämlich in der Formulierung von Herrn Iten, sind es eindeutig Materien, bei denen das Schwergewicht beim Bund liegt. Ich denke an Artikel 42quinquies, an die Steuerharmonisierung, dann auch an den Familienschutz oder an die Fuss- und Wanderwege. Wenn die Verfassung «In Zusammenarbeit mit den Kantonen...» lautet, dann heisst das eindeutig, das Schwergewicht liege beim Bund und die Kantone werden vor Erlass der Gesetzgebung angehört und wirken allenfalls beim Vollzug mit.

Dann scheint mir die Formulierung in doppelter Hinsicht etwas problematisch: «Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen und privaten Organisationen für angemessene Hilfe.» Mir scheint es gerade auf dem Gebiet der Fürsorge, die ja hier im Vordergrund steht, problematisch zu sein, den Bund zu verpflichten, mit privaten Organisationen zusammenzuarbeiten. Ich hätte sehr viel mehr Verständnis für den Antrag des Herrn Iten, wenn er sagte: «Die Kantone arbeiten mit privaten Organisationen zusammen.» Wir möchten doch, dass auf den Gebieten der Fürsorge, der moralischen Hilfe und der Prozesshilfe, die ganz klar Aufga-

ben der Kantone sind, die Kantone mit den privaten Organisationen zusammenarbeiten und nicht der Bund. Also das scheint mir nicht ganz logisch.

Dann möchte ich Sie noch auf ein weiteres Problem hinweisen: Mir erscheint es zum mindesten als fraglich, ob wir in einem Verfassungstext auf die Art, wie das Herr Iten vorschlägt, die privaten Organisationen zu dieser Hilfe verpflichten können. Es ist, wie Herr Iten richtig gesagt hat, durchaus üblich, und es gibt verschiedene Artikel, wo die privaten Organisationen angesprochen werden. Aber dies ist ausschliesslich für den Vollzug, allenfalls für die Anhörung bestimmt. Aber hier, mit diesem Text, verpflichten wir private Organisationen zur Leistung von angemessener Hilfe; rein verfassungsrechtlich setze ich hier zum mindesten ein Fragezeichen.

Der Antrag Iten spricht von «angemessener Hilfe». Herr Iten ist sich in einem Punkt wahrscheinlich nicht ganz klar, dass sich diese «angemessene Hilfe» auch auf die moralische und auf die Prozesshilfe bezieht; in bezug auf die Prozesshilfe und auf die moralische Hilfe bedeutet der Antrag Iten sogar einen Rückschritt, denn der Gegenvorschlag des Bundesrates möchte ja die Prozesshilfe, auf die auch die Initianten Wert legen, unabhängig von den wirtschaftlichen Verhältnissen den Opfern zugute kommen lassen.

Was die materielle Entschädigung betrifft, möchte ich mich ganz kurz fassen. Wir haben darüber ja bereits gestern ausgiebig diskutiert. Der Vorschlag von Herrn Iten ist sehr offen. Er lässt alles offen für die Gesetzgebung, er verschiebt natürlich damit auch das Problem lediglich auf die Gesetzgebung. Der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat scheint es unerlässlich zu sein, dass hier gewisse «Leitplanken» bereits in der Verfassung gesetzt werden.

Ich komme zum Schluss: Die ganze Diskussion hat gezeigt, dass das Anliegen der Initianten zu unterstützen ist, und wir wollen dem Anliegen der Initianten zum Durchbruch verhelfen.

Wenn sichergestellt ist, dass die Opfer – wie dies der Gegenvorschlag vorsieht –, Prozesshilfe erhalten, dann ist der Weg zum Rückzug der Initiative geebnet. Wenn wir dem Antrag des Herrn Iten folgen, dann kommen wir zwar den Initianten etwas mehr entgegen, aber wir werden zweifellos die Opposition der Kantone gegen uns haben.

Persönlich möchte ich Sie deshalb nochmals bitten, gerade weil mir das Problem der Initiative ein Anliegen ist, dem Gegenentwurf zuzustimmen, wie er aus den Beratungen Ihrer Kommission hervorgegangen ist.

M. Jeanneret, rapporteur: Je serai très bref car le problème de qualité soulevé par M. Iten – l'idée est séduisante, elle a retenu notre attention et son auteur présente toujours des propositions de qualité – que l'on ne peut passer simplement sous la jambe, a déjà été examiné hier, et la présidente de la commission a donné sa réponse. Au nom de la commission, je vous invite donc à vous rallier au contre-projet du Conseil fédéral.

A première vue, sur le fond, la proposition de M. Iten pourrait se rapprocher de certaines remarques de M. Coutau, car elle porte particulièrement l'accent sur les cantons et sur l'initiative privée, étant donné que l'on insiste sur la collaboration avec les cantons et l'initiative privée. Cependant, sur le plan formel, M. Iten admet le principe d'un contre-projet; il ne veut pas que l'on combatte l'initiative sans contre-projet et il propose simplement une formulation différente de celle du Conseil fédéral qui – il faut le reconnaître – apparaît dans la traduction française comme claire, courte et cohérente. Néanmoins, je suis amené à vous proposer de la rejeter au nom de la majorité de la commission, pour les raisons qui ont été rappelées et que je résumerai ainsi: tout d'abord, matériellement, les termes «aide appropriée» revêtent une certaine incertitude. Dans la version française, on revient à l'adjectif «appropriée». Dans l'initiative, on parlait «d'équitablement»; en allemand, les deux fois de «angemessene Hilfe». De quoi s'agit-il donc exactement? Dans le message du Conseil fédéral, le texte apparaît plus clair, plus complet, plus global. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il convient de

fixer déjà un certain nombre de règles au niveau de la constitution, qu'il ne faut pas tout laisser à la compétence du législateur de demain.

Le deuxième problème est celui du fédéralisme. Ici, à première vue, une certaine hésitation est de mise. Lorsqu'on dit: «en collaboration avec les cantons et les organisations privées» – et à mon avis, il est important d'avoir insisté sur les organisations privées – est-on plus proche de la réalité que lorsqu'on dit: «la Confédération et les cantons veillent»?

De prime abord, la proposition de M. Iten pourrait paraître plus fédéraliste, mais un examen plus approfondi démontre que tel n'est pas le cas, puisque c'est la Confédération qui reste l'autorité principale, c'est la Confédération qui «veille». Au contraire, dans le texte du Conseil fédéral, l'on trouve une responsabilité commune de la Confédération et des cantons qui «veillent» ensemble «à ce que...»; c'est la raison pour laquelle la solution du Conseil fédéral apparaît comme plus conforme à ce qui a été souligné hier dans cette salle. M. Couchepin a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler tout à l'heure un certain nombre d'arguments sur le plan de la langue française, en faveur du projet du Conseil fédéral. La commission n'avait pas reçu la proposition de M. Iten telle qu'elle est ici, mais une autre qui, à certains égards, allait dans le sens de celle qui est présentée par son auteur. La commission l'avait rejetée à une grande majorité, ce qui laisse à penser que celle-ci continue de suivre l'avis du Conseil fédéral. Elle vous propose en l'occurrence de rejeter la proposition de M. Iten.

Bundesrat Friedrich: Der Antrag Iten strebt zwar dasselbe Ziel an wie der bundesrätliche Gegenvorschlag. Aber dieser Gegenvorschlag ist aus meiner Sicht aus verschiedenen Gründen besser als die Formulierung von Herrn Iten. Ich möchte das in fünf Punkten zusammenfassen.

1. Ich will gewiss keinen geschwätzigen Verfassungsartikel, aber ich bin der Meinung, dass die wesentlichen Grundsätze in die Verfassung hineingehören und nicht einfach alles dem Gesetzgeber überlassen werden kann. Wir wollen keinen allzu offenen Verfassungsartikel, der zwar vielleicht «elegant» tönt – das gebe ich ohne weiteres zu –, der aber zu wenig aussagt. Wir wollen vor allem auch, dass Volk und Stände wissen, worüber sie abstimmen und was sie vom Gesetzgeber zu erwarten haben.

2. Herr Iten strebt, meines Erachtens im Gegensatz zu dem, was er sagt, eine bedeutend zentralistischere Lösung an – wie es gestern auch Herr Schmid zu Recht angeführt hat –, wenn er einfach den Bund sorgen lässt und die Kantone lediglich auf die Zusammenarbeit verweist. Wir wollen hingegen deutlich sagen, dass den Kantonen hier eine massgebende Rolle zukommen soll. Wir sprechen daher von Bund und Kantonen auf der gleichen Stufe. Bei der Hilfe an die Opfer werden mehrere eindeutig kantonale Kompetenzen angesprochen, an denen die Ausführungsgesetzgebung eben nichts ändern soll. Der Antrag Iten stellt aber ganz deutlich den Bund in den Vordergrund und weist den Kantonen nur eine untergeordnete Rolle zu.

3. Wir wollen keine generelle staatliche Finanzhilfe an Opfer von Straftaten, sondern wollen sie nur dort, wo es aus materiellen Gründen wirklich nötig ist. Der Staat soll also nicht zahlen, wenn das Opfer gut gestellt ist oder anderweitig entschädigt wird. Das ist unseres Erachtens auch aus Gründen der Sparsamkeit geboten. Diese Schranke wollen wir bereits auf der Verfassungsebene aufrichten. Dieses Ziel wird aber mit dem Ausdruck «angemessene Hilfe» allein nicht erreicht, wie es die Frau Präsidentin richtig gesagt hat. Angemessen heisst in normaler Interpretation nur, dass nicht voller Ersatz geleistet wird. Es kann aber nach dieser Terminologie ohne weiteres in allen Fällen teilweiser Ersatz geleistet werden, sogar dort, wo es überhaupt nicht notwendig ist.

Wir wollen – und das möchte ich ganz deutlich sagen – vom Bundesrat aus keinen allgemeinen «Subventionsartikel». Wir setzen, Frau Grendelmeier, keine Einkommensgrenze;

davon ist überhaupt keine Rede. Aber wir wollen nur helfen, wenn es wirklich notwendig ist. Das soll eben bereits auf Verfassungsstufe zum Ausdruck kommen.

4. Wir möchten weiter erkennbar machen, dass es nicht nur um materielle Hilfe geht, sondern auch – und zwar in erster Linie – um moralische Hilfe. Das ist im Gegenvorschlag eindeutig angesprochen, indem die materielle Hilfe nur als eine mögliche Variante erwähnt wird. Im Antrag Iten aber, der einfach von Hilfe spricht, fehlt jegliche Unterscheidung.

5. Der Antrag Iten sieht den obligatorischen Beizug von privaten Organisationen vor. Diese Festlegung sollte so nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Das hat Herr Schmid gestern – auch zu Recht – betont. Normalerweise sieht die Bundesverfassung diesbezüglich eine Kann-Vorschritt oder allenfalls eine Anhörungspflicht vor. Wir erachten zwar den Beizug privater Organisationen grundsätzlich als Möglichkeit. Aber dieser Beizug soll gegebenenfalls durch die Kantone und nicht durch den Bund erfolgen. Wir möchten den Kantonen nicht in ihre Organisationsautonomie hineinreden; wir sind also auch hier konsequent föderalistisch.

Aus allen diesen Gründen ersuche ich Sie, den Antrag Iten abzulehnen und dem Gegenvorschlag des Bundesrates zuzustimmen.

Le président: La situation est la suivante:

– le Conseil fédéral nous propose un contre-projet à l'initiative, soutenu par la commission;

– M. Iten propose un autre texte pour le contre-projet;

– M. Coutau propose de biffer l'article 2.

Tout d'abord, nous opposerons la proposition du Conseil fédéral, soutenue par la commission, à celle de M. Iten. Le résultat sera opposé à la proposition de M. Coutau.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Kommission	101 Stimmen
Für den Antrag Iten	45 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	129 Stimmen
Für den Antrag Coutau	11 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	129 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Abschreibung – Classement

Le président: Le Conseil fédéral vous propose de classer les postulats suivants:

11.108, Haller, Responsabilité civile des entreprises publiques

75.351, Reiniger, Victimes d'actes de violence. Indemnisation

78.230, Actes de violence. Indemnisation des victimes

Zustimmung – Adhésion

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 6.6.1984
Séance du 6.6.1984

83.059

**Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen.
Volksinitiative****Indemnisation des victimes
d'actes de violence criminels. Initiative populaire**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 6. Juli 1983 (BBI III, 869)

Message et projet d'arrêté du 6 juillet 1983 (FF III, 901)

Beschluss des Nationalrates vom 20. März 1984

Décision du Conseil national du 20 mars 1984

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

84.434

Motion Hänsenberger**Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen
Indemnisation des victimes
d'actes de violence criminels***Wortlaut der Motion vom 4. Juni 1984*

Sofern Volk und Stände die Vorlage zu Artikel 64ter der Bundesverfassung annehmen, hat der Bundesrat mit den kantonalen Behörden und mit privaten, eidgenössischen und kantonalen Organisationen dafür zu sorgen, dass mit geringstem gesetzgeberischem und administrativem Aufwand der in Artikel 64ter der Bundesverfassung enthaltene Auftrag erfüllt wird.

Texte de la motion du 4 juin 1984

Si le peuple et les cantons acceptent le projet d'article 64^{ter} de la constitution, le Conseil fédéral est invité à agir, avec les autorités cantonales ainsi qu'avec les organisations tant privées que fédérales et cantonales, en sorte que le mandat contenu dans cette disposition soit rempli avec un minimum de travail législatif et administratif.

Arnold, Berichterstatter: Die Vorlage, die wir zu behandeln haben, will den Opfern von Gewaltverbrechen Hilfe bringen. Sie geht auf eine Volksinitiative zurück. Es ehrt die Initianten und die 164 237 Unterzeichner der Initiative, dass sie Mitmenschen in Not helfen wollen. Es berührt mich auch sympathisch, dass die Initianten in ihren Forderungen Mass halten wollen und die Fälle von Hilfe zum vornherein auf vorsätzlich begangene Verbrechen und auf die materiellen Folgen beim Opfer eingrenzen. Von der Sache her haben sich diese Beschränkungen freilich nicht als richtig erwiesen. Der Bundesrat nahm das Anliegen der Initianten auf. Es

war ihm übrigens aus mehreren Vorstössen im Parlament bereits bekannt. Ohne die eingereichte Volksinitiative mit ihren gesetzlichen Behandlungsfristen hätte die Angelegenheit freilich nicht gerade erste Priorität gehabt. In einer sorgfältigen Analyse der heutigen Rechtslage stellte der Bundesrat in seiner Botschaft fest, dass zwar in den meisten Fällen die materiellen Folgen von Gewaltverbrechen durch die Sozialversicherung oder durch Privatversicherungen oder aufgrund bestehender gesetzlicher Vorschriften über die Haftung bei unerlaubten Handlungen gedeckt werden. Es wird aber zugegeben, dass es im Versicherungsschutz Lücken geben kann oder dass der Täter oft nicht zahlen kann, weil er im Gefängnis, mittellos oder flüchtig ist. Nicht selten muss über Jahre hinweg auf den Abschluss des Verfahrens und auf Ratenzahlungen gewartet werden. Der Bundesrat anerkennt aber insbesondere, dass die Straftat selber und das anschliessende Verfahren die Opfer seelisch stark belasten können, so dass neben der Entschädigung die moralische Hilfe und Beratung oft ebenso wichtig wäre und mehr zur Anwendung kommen sollte.

Aus solchen Überlegungen hat der Bundesrat in einem Gegenvorschlag die Hilfe für Opfer von Gewaltverbrechen ausgeweitet. Er möchte die Opfer nicht bloss entschädigen, also Vermögensschaden decken, sondern ihnen auch immaterielle, moralische Hilfe leisten. Die Entschädigung für Vermögensschaden würde aber auf Fälle von wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Opfer eingeschränkt und wäre auch dann nicht immer eine volle, sondern eine angemessene Schadloshaltung. Die letztere Beschränkung sieht auch die Initiative vor.

Der Bundesrat ist noch in einem anderen Sinne über die Initiative hinausgegangen. Nicht nur vorsätzlich begangene Gewaltverbrechen, wie es die Initianten verlangen, sollen Anlass zur Hilfe sein. Das Opfer kann von bloss fahrlässig begangenen Verbrechen oder von Taten eines Geistesgestörten, dem keine Schuld zugerechnet werden kann, ebenso hart betroffen werden. Der Bundesrat möchte deshalb, dass einfach von Straftaten gegen Leib und Leben gesprochen wird. Zu einem Gegenvorschlag wurde der Bundesrat aber auch dadurch veranlasst, dass die Initiative nichts darüber aussagt, wer die Entschädigung oder die Hilfe leisten soll. Ob es der Bund oder die Kantone oder die Gemeinden oder private Organisationen sein sollen. Tatsächlich ist es eine wichtige Aufgabe der Bundesverfassung, die Aufgaben des Bundes und diejenigen der Kantone abzugrenzen oder aufzuteilen und zu koordinieren. Nach dem Gegenvorschlag des Bundesrates sollen der Bund und die Kantone – also beide – dafür sorgen, dass die Opfer von Gewaltverbrechen Hilfe erhalten. Bei der moralischen Hilfe, bei der persönlichen Beratung und Betreuung, stehen die Kantone, allenfalls die Gemeinden oder private Organisationen, dem Betroffenen offensichtlich näher als Organe des Bundes. Bei den finanziellen Folgen der Beratung und bei der materiellen Hilfe wird die Gesetzgebung die Kostentragung regeln müssen.

Ist es richtig, dass der Bund im Verfassungstext überhaupt erwähnt wird? Könnte man nicht alles den Kantonen, die ja im Fürsorgewesen zuständig sind, überlassen? Meines Erachtens ist der Bund in dieser Sache in doppelter Hinsicht angesprochen. Einmal als Gesetzgeber: Die strafrechtlichen Folgen von Gewaltverbrechen sind bekanntlich im Bundesrecht, nämlich im schweizerischen Strafgesetzbuch, geregelt. Aber auch die zivilrechtlichen Folgen von unerlaubten Handlungen, die Entschädigung und die Genugtuung, regelt das Bundesrecht, namentlich das Obligationenrecht. In diesem Zusammenhang kann das kommende Gesetz, das die Hilfe an Opfer von Gewaltverbrechen näher regeln wird, gesehen werden. Der Bund wird im neuen Verfassungssatz, aber wohl auch mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen, erwähnt. Der Bundesrat schreibt in der Botschaft, dass nicht grosse Kosten zu erwarten sind und dass diese bei den Kantonen anfallen werden. Die kommende Gesetzgebung wird entscheiden müssen, ob sich der Bund bei den Kosten dieser Vorlage ganz zurückziehen kann oder nicht. Jedenfalls darf es nicht zu neuen Bagatellsubventionen kommen.

Sowohl für die Initiative wie für den Gegenvorschlag des Bundesrates gelten ein paar gemeinsame Überlegungen. Worin liegt eigentlich die Rechtfertigung dafür, dass sich Bund und Kantone zur Hilfe an Opfer von Gewaltverbrechen verpflichten wollen? Meines Erachtens wäre es falsch, darin das Eingeständnis sehen zu wollen, der Staat habe versagt; er habe sich selber schuldig gemacht und werde nun selber auch Schadenersatzpflichtig. Motiv für die neue Gesetzgebung ist vielmehr die Solidarität mit dem seelisch und materiell geschädigten Mitmenschen und die Vermeidung von Härtefällen. Gemeinsam für Initiative und Gegenvorschlag ist sodann die Feststellung, dass wir einen Verfassungsgrundsatz behandeln. Er entfaltet noch keine unmittelbaren, direkten Wirkungen. Ein Bundesgesetz muss zuerst das Nähere regeln.

Das Konzept des Bundesrates und seine Formulierung im Gegenentwurf sind klar. Herr Bundesrat Friedrich wird es vielleicht heute nochmals kurz skizzieren. Freilich bleiben wie bei jedem Verfassungsgrundsatz sehr viele Fragen offen. Ich wäre froh, wenn wir die Diskussion darüber auf die Beratung des Bundesgesetzes verschieben könnten. Ich bin überzeugt davon, dass die Gesetzgebungsarbeiten und das Vernehmlassungsverfahren die zahlreichen praktischen und rechtlichen Probleme im Zusammenhang mit der Hilfe für Opfer von Gewaltverbrechen zutage fördern werden.

Insbesondere werden sich im Vernehmlassungsverfahren die Kantone zum Wort melden. Es ist nicht zu verkennen, dass der Bund mit der neuen Verfassungsbestimmung den Kantonen eine neue Pflicht überbindet, nämlich dafür zu sorgen, dass die Opfer von Gewaltverbrechen Hilfe erhalten. Unser Rat ist für neue Belastungen der Kantone besonders hellhörig. Zudem habe ich unsere gestrige Diskussion über die Regierungsrichtlinien und die Klage über die Belastung der Kantone noch in den Ohren. Das einseitige Diktat des Bundes darf in unserem föderalistischen Staat nur zurückhaltend zur Anwendung kommen. Im vorliegenden Falle wird man aber davon ausgehen können, dass auch die Kantone eine Verbesserung der Hilfe für Opfer von Gewaltverbrechen grundsätzlich nicht ablehnen – obschon sie zu dieser Frage bisher nicht ausdrücklich Stellung nehmen konnten – und dass die zu erwartende Belastung der Kantone nicht gross sein wird. Für die ganze Schweiz wird mit 50 bis 100 Fällen pro Jahr gerechnet.

Wir sind Zweitrat. Der Nationalrat hat einen Antrag, der die Ablehnung von Initiative und Gegenvorschlag zum Ziel hatte, mit 129 gegen 11 Stimmen verworfen und hierauf mit 129 gegen 7 Stimmen gemäss Antrag des Bundesrates beschlossen, Volk und Ständen zu empfehlen, die Initiative zu verwerfen und den Gegenvorschlag anzunehmen. Im Text des Gegenvorschlages hat der Nationalrat durch die Streichung eines Wortes präzisiert, dass die vorgesehene angemessene Entschädigung nicht bloss bei «ernsthafte» wirtschaftlichen Schwierigkeiten, sondern allgemein bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Opfers zu leisten sei. Ich komme zu den Beratungen in Ihrer Kommission. Ich nehme das Ergebnis vorweg. Die Kommission hat einstimmig dem Bundesrat und dem Nationalrat zugestimmt und empfiehlt ebenfalls Verwerfung der Volksinitiative und Annahme des Gegenvorschlages. In Ihrer Kommission tauchte die Frage auf, ob nicht private Organisationen, die allenfalls vom Staat finanzielle Zuschüsse erhielten, besser in der Lage wären, den Betroffenen zu helfen. Dazu kann gesagt werden, dass solche Lösungen den Kantonen sicher offenstehen werden.

Die Diskussion in der Kommission führte auch zur Feststellung, dass nicht bloss durch Gewaltverbrechen, sondern auch durch andere Straftaten, ja selbst durch Ereignisse aus sogenannten höherer Gewalt Mitmenschen unverschuldeterweise zu Schaden kommen und in Notlagen geraten können. Für diese Fälle sehen Initiative und Gegenvorschlag keine besondere Hilfe des Staates vor. Wohl ist das Gewaltverbrechen häufig ein besonders schwerer Angriff auf die körperliche und seelische Integrität eines Menschen. Aber auch eine schwere Verletzung der Ehre und des guten Namens kann das Opfer seelisch tief treffen und ihm auch

materiellen Schaden zufügen. Dieses Beispiel will zeigen, dass wir die Opfer von Gewaltverbrechen besonders behandeln und eine Ausnahme für sie schaffen. Der Gesetzgeber wird darauf achten müssen, dass die Ungleichheit im Verhältnis zu ähnlichen Fällen und Opfern nicht zu gross wird. Er wird das kommende Gesetz entsprechend zurückhaltend ausgestalten müssen.

Nachdem bei der Durchführung der Hilfe für Opfer von Gewaltverbrechen den Kantonen die Hauptrolle zugeordnet ist, wird es nach Ansicht Ihrer Kommission wichtig sein, dass die künftigen gesetzlichen Regelungen mit den Kantonen sorgfältig, vielleicht schon vor dem eigentlichen Vernehmlassungsverfahren, abgesprochen werden. Wir fragten uns sogar, ob es nicht nützlich gewesen wäre, die Kantone schon vor der Formulierung des Gegenvorschlages anzuhören. Dies ist aber bei Volksinitiativen offenbar aus Zeitgründen nicht möglich und nicht üblich. Vor Erlass des Bundesgesetzes werden die Kantone und weitere Kreise selbstverständlich zur Vernehmlassung eingeladen, was uns Herr Bundesrat Friedrich noch ausdrücklich bestätigt hat.

Es ist im Interesse der Sache zu wünschen, dass sich Bund und Kantone finden können. Gegen die Übernahme der praktischen Beratungs- und Betreuungsaufgaben werden sich die Kantone wohl nicht sträuben. Freilich entstehen auch hier bereits Kosten. Je nach Fall können noch Geldleistungen an den Geschädigten zur Deckung von Vermögensschaden hinzukommen.

Nicht ganz leicht für den Bundesgesetzgeber wird es sein, einerseits die verfassungsmässige Zuständigkeit der Kantone im Prozessrecht, auch im Strafverfahren, zu respektieren und andererseits auf eine verbesserte Stellung der Opfer im Prozess und auf eine Beschleunigung des kantonalen Verfahrens hinzuwirken. Wenn von den Initianten am heutigen Rechtszustand etwa gerügt wird, dass das Opfer im Strafuntersuchung ausgefragt, mit dem Täter konfrontiert werde, lange auf das Urteil warten und die Kosten des Rechtsbeistandes selber tragen müsse, befinden wir uns im Bereich des kantonalen Prozessrechtes. Auch der Wunsch nach grosszügiger Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege, also die Befreiung von Prozesskosten und Anspruch auf Bezahlung der Anwaltskosten durch den Staat, richtet sich an die Kantone. Man darf hoffen, dass die Kantone in diesem Bereich, wo es um eine bessere Stellung des Geschädigten im Strafprozess geht und wo sie zuständig sind, freiwillig mitmachen werden, wenn einmal das Schweizer Volk in der Abstimmung zur Hilfe an Opfer von Gewaltverbrechen ja gesagt hat.

Zum Schluss stelle ich fest, dass bei der Behandlung von Volksinitiativen Eintreten obligatorisch ist. Im Namen der einstimmigen Kommission stelle ich den Antrag, die Volksinitiative zur Verwerfung und den Gegenvorschlag zur Annahme zu empfehlen, indem Sie dem Beschlussentwurf in der Fassung des Nationalrates zustimmen.

Dobler: Grundanliegen der Initiative ist der längst fällige Schutz der Opfer bei Gewaltverbrechen. Allzu lange haben sich die Wissenschaftler verschiedenster Fakultäten, die öffentliche Meinung, die Politiker und schliesslich sogar der Gesetzgeber ausschliesslich mit dem Täter befasst. Da wurde während Jahrzehnten über die Frage philosophiert, ob dem Täter besser mit Strafe oder Massnahmen beizukommen sei, was Sinn und Zweck des Strafvollzugs sei, kurzum, wie am besten der Täterpersönlichkeit, ihrem Vorleben und ihrem Charakter, wie den Umständen entsprechend Recht gesprochen werden könne. Dabei trat das Opfer weitgehend, wenn nicht vollumfänglich in den Hintergrund. Vielfach wurde vergessen, dass es neben der Rechtssphäre des Täters auch eine solche der Gesellschaft und insbesondere der Opfer von Gewaltverbrechen gibt. Es brauchte offensichtlich den Anstoss via einer Initiative, die den parlamentarischen Vorstössen für eine effiziente und zeitlich forcierte Durchsetzung der Ansprüche der Geschädigten Nachachtung verschaffte. Dabei ist gleichzeitig zu betonen, dass der Initiativtext für die berechtigten Anliegen der Geschädigten zu eng ist. Der Gegenvorschlag ist umfassender.

Dieser befürwortet in erster Linie die moralische Hilfe. Wer Opfer eines Gewaltverbrechens wird, kann einen starken psychischen Schock erleiden. Denkbar sind dabei sogar Reaktionen der Umwelt, die im Opfer das Gefühl erwecken, aus der Gesellschaft eliminiert zu werden. Die moralische Hilfe soll unabhängig von der finanziellen Lage des Opfers erfolgen und nicht von der Bedürftigkeit abhängen.

An zweiter Stelle steht die wirtschaftliche Hilfe. Abgesehen von den psychologischen Schwierigkeiten können Opfer von Gewaltverbrechen einer Vielzahl von materiellen und prozessualen Problemen gegenüberstehen. Diese prozessualen und materiellen Probleme müssen und können durch adäquate Massnahmen in einer für den Geschädigten nützlichen Frist gelöst werden.

Der Gegenentwurf macht klar, dass den Kantonen die Hauptrolle bei der Hilfe an die Opfer von Straftaten gegen Leib und Leben zufällt, dies vor allem bei der Beratung, der moralischen Hilfe, wo Bundesstellen schlechterdings unvorstellbar sind, sodann aber auch für die finanzielle Hilfe. Die Kantone hätten Fachstellen zu bezeichnen bzw. neu zu schaffen. Das Lösungsmodell, wie es die bundesrätliche Botschaft umreisst, greift auf bewährte Zusammenarbeitsmodelle zurück. Der Gegenentwurf basiert ferner auf dem Prinzip der Subsidiarität. Die öffentliche Hand soll nur dann eine finanzielle Hilfe zur wirksamen und raschen Deckung des eingetretenen materiellen Schadens bereitstellen, wenn das Opfer nicht vom Täter selbst oder von einer Versicherung entschädigt wird. Eine angemessene Entschädigung soll nur dann ausgerichtet werden, wenn die Opfer infolge der Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

Im Zusammenhang mit der gestrigen Diskussion um die Regierungsrichtlinien und den Finanzplan wurde unterschieden zwischen wünschbaren und notwendigen Anliegen. Es wurden auch kritische Äusserungen über die Gesetzesmaschinerie angebracht. Die Anliegen, die mit dieser Vorlage verfolgt werden, sind zweifelsohne nicht nur wünschbar, sondern notwendig. Es ist ein Akt der Gerechtigkeit und der Solidarität, die von der Gesellschaft vergessenen Sorgen und Nöte der Opfer von Gewaltverbrechen zu lindern.

In der Kommission ist auch die Frage der Notwendigkeit einer neuen Verfassungsgrundlage eingehend diskutiert worden. Ich habe mich davon überzeugen lassen, dass die Strafrechtskompetenz des Bundes (Art. 64bis BV) nicht genügt; sie ist täterorientiert. Aber auch die Unfallversicherungskompetenz im Sinne von Artikel 34bis der Bundesverfassung befriedigt nicht. Im Vordergrund kann nur eine Entschädigungspflicht stehen, da es sich um eine reine Versicherung handelt. Fraglich ist zudem, ob Unfallversicherte Solidarbeiträge für Verbrechenopfer erbringen sollen.

Das Fazit: Es braucht eine neue Verfassungskompetenz, die zudem erlaubt, kantonale und eidgenössische Kompetenzen zu koordinieren. Ich bin mit dem Präsidenten der Kommission damit einverstanden, dass das Gesetzgebungsverfahren die Vernehmlassungsmöglichkeit der Kantone speziell zu berücksichtigen hat. Mir scheint indessen, wenn ich etwas vorwegnehmen darf, dass die Motion, die von Herrn Kollege Hänsenberger eingereicht worden ist, gebührend zu berücksichtigen ist, wobei nicht ausser acht gelassen werden kann, dass es immer unser Wunsch bleibt, bei jeder Gesetzgebungsvorlage das Verfahren und auch den Inhalt der Gesetze möglichst einfach zu gestalten. Ich glaube, dieser Wunsch, der von Herrn Hänsenberger in bezug auf diese Vorlage geäussert wird, soll eigentlich bei jeder Vorlage der Wunsch unseres Rates sein.

Ich beantrage Ihnen in diesem Sinn die Ablehnung der Initiative und die Gutheissung des Gegenvorschlages.

Hänsenberger: Auch ich beantrage Zustimmung zum Bundesbeschluss und damit Ablehnung der Volksinitiative und Annahme des Gegenvorschlages. Ich anerkenne den Willen der Initianten, einer Anzahl von Menschen, die von schwerem Schicksal getroffen sind, Hilfe zu bringen. Ich anerkenne auch den Willen des Bundesrates, dem Anliegen der

vielen Unterzeichner der Initiative zu entsprechen und eine sogar bessere Lösung zu suchen, ohne die Einschränkung auf bloss materielle Hilfe und ohne die Einschränkung nur auf vorsätzliche Taten, wie der Initiativtext dies vorsieht. Das ist alles lobenswert. Aber zeigt uns nun nicht die Botschaft des Bundesrates – er betont, dass es sich vor allem um rasche mitmenschliche Hilfe und um Prozessbeistand handelt –, dass wir gesetzgeberisch wahrscheinlich mit Kanonen auf Spatzen schiessen? Wir setzen einen neuen Artikel in die Bundesverfassung; darauf wird ein Bundesgesetz fassen; dieses wird zur Hauptsache die Kantone beauftragen, auf ihrem Gebiet und in Übereinstimmung mit den kantonalen Prozessordnungen etwas vorzukehren, die Kantone werden Einführungsgesetze und Verordnungen erlassen, und vielleicht gibt es dann auf dem einzelnen Gebiet der Kantone überhaupt nie einen Fall, der diese Hilfe benötigt. Dagegen kann während Jahren all jenen nicht geholfen werden, die in Kantonen mit noch keiner entsprechenden Gesetzgebung in moralische oder materielle Not geraten. Ich bin überzeugt, dass wir dem Gegenvorschlag des Bundesrates zustimmen müssen, weil mit dem Volksbegehren die Angelegenheit sonst trotzdem und in einer wesentlich weniger guten Formulierung vor das Volk käme und zweifellos angenommen würde. Aber nach Annahme des Gegenvorschlages, wie für mich feststeht, sollte der Bundesrat ein unkonventionelles, dieser Angelegenheit angepasstes Verfahren wählen und nicht, wie üblich, ein Vernehmlassungsverfahren mit einem bereits ausgearbeiteten Gesetzestext durchführen. Ich bin Herrn Arnold und Herrn Dobler dankbar für ihre Ausführungen, die ebenfalls in diese Richtung gingen.

Der Bundesrat soll mit den privaten Organisationen und den Fürsorgebehörden aus den Kantonen Kontakt aufnehmen, zusammenkommen und eine Lösung suchen, die rasch und ohne viel administrativen Aufwand zum Ziele führen kann. Man kann natürlich glauben, das sei eine Selbstverständlichkeit und das werde überall gemacht. Aber ich fürchte, das ist nicht der Fall. Das darf man betonen, und man darf es wahrscheinlich auch betonen im Hinblick auf die Volksabstimmung, damit bereits in der Vorbereitung der Volksabstimmung in der Botschaft darauf hingewiesen wird, dass hier eine Lösung gesucht werden soll, die der Anzahl der Fälle angepasst ist. Ich weiss, wie schwierig es ist, eine von der Öffentlichkeit zu erfüllende Aufgabe an private Organisationen zu übertragen. Sofort stellen sich Fragen der Kontrolle der öffentlichen Mittel, stellen sich Fragen der Verantwortlichkeit, der gesetzmässigen Verwaltung, des Beschwerdeweges, und doch sollte einmal so ein Weg geprüft werden. Hier wäre eine Gelegenheit dazu. Man schätzt – Herr Arnold hat das bereits aufgeführt –, dass es sich um 50 Fälle im Jahr handeln könnte. Die finanziellen Aufwendungen werden total vielleicht eine Million – vielleicht mehr, vielleicht weniger –, verteilt auf die ganze Schweiz, ausmachen. Diesen Opfern sollte möglichst rasch, möglichst innert Tagen moralische Hilfe und erste Beratung zukommen. Sie sollten sofort die Überzeugung haben, dass sie nicht verlassen und nicht allein sind. Aber diese Hilfe sollen auch nur diejenigen Opfer erhalten, die dies wünschen. Schon die Frage, wer überhaupt Hilfe wünscht, kann nur ganz subtil und mit viel Einfühlungsvermögen geklärt werden. Für dieses rasche und subtile Vorgehen sollten meines Erachtens Organisationen beigezogen werden und Einrichtungen, die in den Kantonen schon bisher auf ähnlichen Gebieten tätig waren, private und öffentliche Stellen oder neue private Organisationen. Das Gespräch mit diesen Organisationen sollte eine Möglichkeit zeigen, rasch und unkompliziert zu den gewünschten Resultaten in diesen wenigen Fällen zu gelangen.

Man wird einwenden, das könne nicht so bewerkstelligt werden wegen der Verwendung der öffentlichen Mittel. Diese müssten durch Beamte verwendet werden. Immerhin erlaube ich mir darauf hinzuweisen, dass an einer Stelle der Bundesverwaltung, wo der Personalstopp und gleichzeitig die Notwendigkeit, die öffentliche Hilfe zu erhöhen, anerkannt wurden, nämlich bei der Direktion für Entwicklungs-

zusammenarbeit und humanitäre Hilfe, ein ungewöhnliches Vorgehen gewählt wurde: Die Zusammenarbeit der DEH mit der Intercooperation, einer Organisation, an der weder Bund noch Kantone beteiligt sind, sondern die aus den grösseren Hilfswerken besteht und die von der DEH ihre Aufträge erhält. Ferner erwähnt die Botschaft auf Seite 16 das Beispiel von Grossbritannien. Seit 1984 gibt es in London versuchsweise ein Criminal Injuries Compensation Board (also eine Kommission für die Entschädigung von Opfern strafbarer Handlungen). Die Kommission ist eine Verwaltungsbehörde, die nach freiem Ermessen den Opfern von Gewalttaten Entschädigungen ausrichtet. Sie untersteht keinem Ministerium und hat keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Offenbar ist das in England möglich, bei uns wahrscheinlich nicht genau gleich. Aber wir geben ja auch an andere private Organisationen Mittel, zum Beispiel bei der Krankenschwesternausbildung und ähnlichem. Am Montag ist mir bei der Beratung des Voranschlags der Eidgenössischen Alkoholverwaltung noch aufgefallen, dass offenbar auch an eine «Zentralstelle für häusliche und bürgerliche Obstverwertung» während 20 Jahren grössenordnungsmässig 700 000 Franken pro Jahr ausgerichtet worden sind, ohne dass diese Organisation ein Teil der Alkoholverwaltung gewesen wäre. Ich will nicht behaupten, diese Beispiele seien wegberaubend für mehr private Lösungen ohne direkte staatliche Organisationen. Aber Sie können doch zeigen, dass es möglich ist, unkonventionelle Wege zu finden.

Ich möchte deshalb eine Motion einreichen – sie wurde Ihnen gestern ausgeteilt –, die auf diese Möglichkeiten hinweist und den Bundesrat auffordert, bereits vor Erlass eines Bundesgesetzes diese Kontakte aufzunehmen und zu versuchen, den Zweck zu erreichen, der uns allen vorschwebt: Eine rasche, unkomplizierte, vorab menschliche Hilfe mit möglichst geringem staatlichem Aufwand.

Frau Meier Josi: Die Hilfe an Opfer von Straftaten scheint uns an sich selbstverständlich zu sein, so dass gerade in diesem Haus sich mancher fragen mag, ob darüber noch Gesetze zu erlassen seien. Ich wende mich vor allem an diese Zögernden, um ihnen Eintreten und Zustimmung zu empfehlen, und möchte ihnen dazu dreierlei zu bedenken geben:

1. Die heutige Entwicklung;
2. die Erfolgchancen der Initiative;
3. die Vorteile des Gegenvorschlages.

In der heutigen mobilen Gesellschaft ist die Gefahr, dass Täter unerkannt entkommen, viel grösser als früher. Grösser als früher ist in der anonymen und urbanen Gesellschaft aber auch die Gefahr, dass man Opfer eines solchen Täters wird. Der isolierte Mensch von heute ist seelisch stark betroffen, weil ihn die Medien, die sich nur von der Sensation einer Tat angezogen fühlen, seinen Dauerschaden besonders bitter empfinden lassen. Das Solidaritätsbedürfnis in diesem Bereich ist damit heute grösser als früher.

Die Initiative hat diese Frage gefühlsmässig genau erfasst und wird daher, wie wir die Situation beurteilen, voraussichtlich zum Erfolg führen. Wenn wir also ihre Mängel nicht wollen, dann müssen wir ihr etwas gegenüberstellen, was den Initianten den Rückzug erlaubt.

Der Gegenvorschlag tut dies, indem er den Schwerpunkt auf die immaterielle Hilfe und Beratung legt, indem er die materielle Hilfe gemäss unseren gestrigen Legislaturprogramm-Beratungen einschränkt auf jene Leute, die darauf angewiesen sind, und indem er die Rolle der Kantone zum voraus anerkennt.

Die Kommission hat dabei – es ist schon erwähnt worden – ganz eindeutig auch festgestellt, dass die Mithilfe von Privaten ohne weiteres nicht nur denkbar ist, sondern ernsthaft in Frage kommt und berücksichtigt werden muss. Ich denke auch noch – abgesehen von den Beispielen, die Herr Hänsenberger gebracht hat – an andere Bereiche der heutigen Sozialveränderungen, etwa an die IV, die auf Pro Infirmis abstellt und mit weiteren privaten Organisationen zusammenarbeitet.

Zustimmen kann man daher sicher auch dem Grundanliegen von Herrn Hänsenberger, dass nämlich bei einer Annahme des Gegenvorschlages ein Minimum von Aufwand zu treiben sei und eben private Organisationen bei der Hilfe beizuziehen seien.

Bedenken habe ich aber ganz eindeutig gegen die Form, in der Herr Hänsenberger seinen Vorschlag vorbringt. Ich glaube, wir betreten damit Neuland, indem wir die bedingte Motion einführen, die Motion auf Vorrat, die Motion «für den Fall, dass etwas angenommen wird». Grundsätzlich will doch eine Motion, dass der Bundesrat etwas tut und es wenn möglich sofort tut; sie will nicht, dass der Bundesrat etwas nicht tut. Der Inhalt dieses Vorstosses (Vermeidung von gesetzgeberischem Aufwand) spricht daher gegen die Form der Motion.

Ich werde daher dem Vorschlag nur als Postulat zustimmen können.

Jagmetti: Gestatten Sie mir, ergänzend noch auf einen bestimmten Aspekt hinzuweisen.

Der Gegenentwurf ist noch deutlicher als die Initiative darauf angelegt, nicht etwa die Ausrichtung von Schadenersatz- und Genugtuungsansprüchen durch den Staat an das Opfer eines solchen Verbrechens vorzusehen, sondern menschliche Hilfe an Leute zu erbringen, die durch eine solche Tat in eine schwer zu verkraftende Lage geraten sind. Dieser Unterschied scheint mit nicht ohne Bedeutung. Die Übernahme der Garantie durch das Gemeinwesen für Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche, die nicht einzubringen sind und auch nicht von einer Versicherung gedeckt werden, ist in einer solchen Situation nicht das Entscheidende. Es wäre sogar problematisch, wenn der Staat sich in dieser Weise als Garant von Ansprüchen betätigen würde. Wesentlich ist aber, dass Menschen, die in eine schwierige Situation geraten sind, Hilfe geleistet wird, und dass diese Hilfe ohne Beachtung detaillierter Verfahrensregeln und ohne dass ganz bestimmte Voraussetzungen, wie sie etwa für die Haftungs- und Genugtuungsansprüche bestehen, erbracht wird. Es braucht in einer solchen Situation eine rasche, eine der Situation angepasste und ohne Formalien zu erbringende Hilfe. Es braucht keine Garantieverpflichtung des Staates. Einer solchen Lösung, die mitmenschliche Hilfe bringt und nicht etwa die Garantie des Staates für Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche einführt, kann ich aus Überzeugung zustimmen.

Bundesrat Friedrich: Die vorliegende Initiative zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen will einer kleinen Gruppe von Menschen Hilfe leisten, die Opfer einer Straftat gegen Leib und Leben geworden sind. Wir alle wissen, dass es Fälle gibt, in denen die benötigte Hilfe fehlt. Wir haben Ihnen in der Botschaft Beispiele dafür aufgeführt. Diese Lücke sollte auch nach unserer Auffassung geschlossen werden. Der Bundesrat und der Nationalrat als Erstrat haben deshalb das Anliegen der Initiative positiv aufgenommen, auch wenn ich Ihnen sagen muss, dass das Thema ohne Initiative in unserem Gesetzgebungsprogramm nicht erste Priorität gewesen wäre. Wir finden aber, dass die Initiative gewisse Mängel aufweist, die mit dem Gegenentwurf behoben werden sollen. Wie der Präsident der Kommission bereits ausführte, hat der Nationalrat seinerseits am Gegenentwurf eine kleine Korrektur vorgenommen, der wir zugestimmt haben.

Diese Hilfe an Opfer von Straftaten scheint uns aus zwei wesentlichen Gründen notwendig zu sein. Erstens ist es nicht gerecht, Menschen, die als Folge von brutalen Straftaten in persönliche oder materielle Schwierigkeiten geraten, einfach ihrem Schicksal zu überlassen. Zweitens sollte sich der Staat nicht nur um die Resozialisierung des Täters, sondern auch um das Opfer kümmern.

Wie soll die staatliche Hilfe aussehen? Wir sind der Meinung, dass die Initiative in vier Punkten verbessert werden muss. Die Initiative sieht nur eine materielle Entschädigung vor. Wichtiger als eine Geldzahlung scheint uns aber – ich glaube, das trifft sich mit der Auffassung, die vorhin von

Herrn Ständerat Jagmetti vertreten worden ist –, dass im Vordergrund die Hilfe von Mensch zu Mensch steht. Es soll dem Opfer eine Stelle zur Verfügung stehen, die es berät, allenfalls auch die Hilfe von Spezialisten vermittelt, die es über seine Rechte gegenüber Behörden, vielleicht auch gegenüber Spitälern, Versicherungen usw. aufklärt. Wenn das Opfer seine Ansprüche gerichtlich durchsetzen muss oder im Strafverfahren mitzuwirken hat, dann soll ihm – vielleicht auch etwas grosszügiger als heute – ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zur Verfügung gestellt werden. Die Beratungsstellen soll jedes Opfer beanspruchen können. Nur subsidiär – wie das in der Debatte zu Recht betont worden ist – sollen hingegen die finanziellen Hilfen gewährt werden. Das kann nötig sein, weil der Täter beispielsweise unbekannt oder zahlungsunfähig ist oder weil eine Vorleistung erbracht werden muss, wenn der Schadenersatz erst in einem sehr langwierigen Prozess geltend gemacht und allenfalls durchgesetzt werden kann.

Zweiter Mangel der Initiative: Sie lässt offen, wer Empfänger der Entschädigung sein kann. Wir sind der Ansicht, dass bereits im Verfassungsartikel klar gesagt werden muss, dass – etwas grob ausgedrückt – der Millionär und der Fürsorgeempfänger nicht gleich beurteilt werden können. Die Geldleistung ist ein Ausdruck der Solidarität und nicht eine eigentliche Schadenersatzpflicht des Staates. Sie wird deshalb nur für Fälle vorgesehen, in denen das Opfer in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät. In dieser Beziehung möchten wir schon auf Verfassungsstufe eine deutliche Leitplanke setzen.

Der dritte Mangel der Initiative ist die Beschränkung auf vorsätzliche Straftaten. Diese Einschränkung ist nicht begründet. Der Kommissionspräsident hat bereits den Fall des unzurechnungsfähigen Täters genannt. Es kann auch ein unbekannter Täter sein, bei dem der Vorsatz nach der Natur der Sache nicht nachgewiesen werden kann. Es kann aber auch sein, dass das Opfer durch ein fahrlässiges Delikt in die genau gleiche Situation gebracht wird, wie wenn es vorsätzlich verletzt worden wäre.

Der vierte Mangel der Initiative liegt schliesslich darin, dass die wichtige Funktion der Kantone aus dem Initiativtext nicht ersichtlich ist. Wirksame Hilfe muss aber – und das ist ebenfalls zu Recht betont worden – in den Kantonen geleistet werden. Der Gesetzgeber wird die genaue Aufgabenteilung vorsehen und auch die Art der Mitwirkung des Bundes festlegen müssen. Dieses Konzept werden wir selbstverständlich, wie gewünscht, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeiten und den Entwurf auch in eine Vernehmlassung geben.

In der Kommission und heute auch durch den Präsidenten ist die Frage aufgeworfen worden, ob nicht in erster Linie private Organisationen mit der Hilfeleistung zu beauftragen seien. Das ist nach unserer Auffassung selbstverständlich möglich, ja sogar erwünscht. Aber wir sind der Meinung, dass die Kantone darüber zu befinden haben und dass es nicht unsere Aufgabe sein kann, ihnen hier bindende Vorschriften zu machen.

Darf ich noch eine kleine Korrektur vornehmen? Die Herren Ständeräte Arnold und Hänsenberger nennen als Zahl, in denen überhaupt Hilfe nötig ist, 50 bis 100 Fälle pro Jahr. Der Bundesrat schätzt die Zahl der Fälle mit Entschädigung auf ungefähr 50 bis 100. Die Zahl der Fälle, in denen lediglich andere, vor allem moralische Hilfe notwendig ist, dürfte voraussichtlich höher sein. Nach unserer Auffassung stehen diese Fälle im Vordergrund.

Noch kurz zur Frage, ob überhaupt eine Verfassungsrevision nötig ist: Sie ist es nach unserer Auffassung ganz eindeutig, denn es geht einmal um die Aufgabenteilung im Bundesstaat. Der Bund kann ja nur legislieren, wenn eine Verfassungsgrundlage vorliegt. Die bestehenden Kompetenzen auf dem Gebiete des Strafrechtes, des Privatrechtes und des Sozialversicherungsrechtes stehen eindeutigen kantonalen Kompetenzen im Verfahrensrecht und in der sozialen Hilfe gegenüber. Wenn der Bund die Koordination von Massnahmen und auch das Ausfüllen von Lücken regeln soll, dann ist eine klare Verfassungsgrundlage unerlässlich.

Der Bund kann sich auch nicht einfach auf dem Budgetweg an den Kosten einer solchen Hilfe beteiligen. Heute ist allgemein anerkannt, dass auch die Leistungsverwaltung dem Gesetzmässigkeitsprinzip untersteht.

Wenn wir den Anliegen der Initianten entgegenkommen wollen, haben wir also nur die Wahl zwischen der Initiative und einem Gegenentwurf auf Verfassungsstufe. Es braucht auf jeden Fall eine verfassungsmässige Kompetenz.

Ich komme zum Schluss. Der Bundesrat bejaht das Anliegen der Initiative, wenn die nötigen Verbesserungen vorgenommen werden. Er stellt Ihnen deshalb den Antrag, Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative und die Annahme des Gegenvorschlages in der Fassung des Nationalrates zu empfehlen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Arnold, Berichterstatter: Der Artikel 2 enthält die Formulierung des Gegenentwurfes. Wenn Sie die Fassung des Bundesrates vor sich sehen, stellen Sie fest, dass der Bundesrat hier eine Einschränkung bei den Entschädigungsfällen vornehmen wollte, indem er die Hilfe einschränken wollte auf ernsthafte wirtschaftliche Schwierigkeiten des Opfers. Der Nationalrat hat diese Einschränkungen fallen gelassen. Er hat beschlossen, das Wort «ernsthaft» zu streichen, so dass die Formulierung des Nationalrates lautet: «... wenn die Opfer infolge einer Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.»

Ihre Kommission beantragt, dem Nationalrat zuzustimmen.

Bundesrat Friedrich: Der Bundesrat hat sich dieser Formulierung angeschlossen.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für die Annahme des Beschlussesentwurfes
Dagegen

34 Stimmen
2 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Abschreibung – Classement

Le président: Le Conseil fédéral propose le classement du postulat ad 78.230, Actes de violence, Indemnisation des

victimes (N 4. 3. 80, E 18. 6. 80, postulat des deux conseils). Il n'est pas fait d'autre proposition.

Zustimmung – Adhésion

Motion Hänsenberger

Wortlaut siehe Seite 243 hiervoor

Texte voir page 243 ci-devant

Le président: Mme Meier Josi a proposé d'accepter la motion Hänsenberger sous forme d'un postulat. En vertu de l'article 28 de notre règlement, cela ne peut intervenir que lorsque l'auteur de la motion donne son accord.

Hänsenberger: Ich hätte vorab gerne die Stellungnahme des Bundesrates zu dieser Motion gehört.

Bundesrat Friedrich: Herr Hänsenberger verlangt mit seiner Motion, dass die Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen mit geringstem gesetzgeberischem und administrativem Aufwand durchgeführt wird. Ich nehme diese Forderung ohne weiteres entgegen. Es ist auch mein Wunsch. Ich habe den Bundesrat an der Sitzung vom Montag kurz darüber informiert, dass mit einer solchen Motion zu rechnen sei. Es ist keine ausdrückliche Opposition erhoben worden. Aber der Bundesrat konnte natürlich keinen Beschluss fassen, weil die Motion ja noch gar nicht vorlag.

Ich bin allerdings ein bisschen skeptisch, ob der Vorstoss in Form der Motion nun wirklich richtig und notwendig ist. Eine Motion muss nachher noch vor den Nationalrat, muss dort behandelt und genehmigt werden. Der Vorstoss würde also beide Räte mit einer wahrscheinlich völlig unbestrittenen Angelegenheit befassen. Um Ihnen eine gewisse Vorstellung zu geben, wie wir das Bundesgesetz etwa sehen, möchte ich Ihnen noch die folgenden Stichworte unterbreiten:

1. Die Aufgabenteilung Bund/Kantone ist in der Verfassung nicht abschliessend geregelt, sondern muss im Bundesgesetz festgelegt werden. Insbesondere muss jeder Kanton ein Beratungsorgan einsetzen.
2. Die Voraussetzungen der Entschädigung müssen genauer umschrieben werden.
3. Das Rückgriffsrecht bzw. Rückforderungsrecht des entschädigenden Gemeinwesens muss präzisiert werden.
4. Gegen den Entscheid auf kantonaler Ebene wird die Beschwerde an eine eidgenössische Instanz zuzulassen sein, damit die Einheit der Rechtsprechung gewahrt ist.
5. Wenn der Bund Beiträge ausrichtet, dann müssen sie im Gesetz erwähnt und irgendwie umschrieben werden.

Das wäre unseres Erachtens etwa der Mindestinhalt des Gesetzes.

Der Auftrag, ein solches Gesetz zu erlassen, ergibt sich aus der Verfassung selber. Wir müssen das tun. Sie können nun diesem Auftrag eine bestimmte Richtung geben, wozu aber meines Erachtens auch ein Postulat genügen würde. Das müsste dann lediglich von Ihrem Rat behandelt werden. Aber da der Gesamtbundesrat, wie gesagt, noch nicht Stellung nehmen konnte, kann ich auch keinen formellen Antrag stellen. Ich glaube jedoch, dass das Postulat die Lage vereinfachen würde, zumal ich Ihnen zusichern kann, dass wir zusammen mit den Kantonen einen möglichst einfachen Weg suchen wollen.

Hänsenberger: Es ging mir nicht darum, die Angelegenheit zu komplizieren, sondern – genauso, wie Herr Bundesrat Friedrich es gesagt hat – darum, bereits jetzt in eine bestimmte Richtung zu zeigen, damit wirklich die Kontakte auch mit privaten Organisationen gesucht werden. Ich habe von Anfang an geschwankt zwischen Postulat und Motion. Nach diesen Zusicherungen des Departementsvorstehers bin ich mit der Umwandlung einverstanden.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Begrüssung – Bienvenue

Le président: Monsieur le Conseiller fédéral, vous représentez pour la première fois notre haut gouvernement devant notre Chambre, haute elle aussi.

Dans votre discours du 14 décembre 1983 au Palais de Beaulieu à Lausanne, vous avez imaginé votre présentation devant l'Assemblée qui est enchantée de vous accueillir ce matin. Vous avez bien voulu déclarer notre conseil illustre et vous avez souhaité une admission en tant que membre ami. Tell est effectivement et chaleureusement celle-ci. Nous sommes sensibles à votre estime et nous vous assurons de la nôtre.

Vous avez empoigné votre tâche nouvelle comme vous avez assumé et mené à bien vos tâches précédentes. La tâche est grande; votre engagement est total; il en va de même de notre confiance. Je l'affirme le plus cordialement du monde, autrement dit avec une cordialité, qualité Conseil des Etats! Tous nos vœux, Monsieur le Conseiller fédéral!

M. Delamuraz, conseiller fédéral: Merci, Monsieur le Président!

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 22.6.1984
Séance du 22.6.1984

Schlussabstimmung
Vote final

83.059

**Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen.
Volksinitiative
Indemnisation des victimes d'actes
de violence criminels. Initiative populaire**

Siehe Seite 253 hiervoor - Voir page 253 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 6. Juni 1984

Décision du Conseil des Etats du 6 juin 1984

Schlussabstimmung - Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes
Dagegen

155 Stimmen
7 Stimmen

An den Ständerat - Au Conseil des Etats

**Ständerat
Conseil des Etats**

**Sitzung vom 22.6.1984
Séance du 22.6.1984**

**Schlussabstimmung
Vote final**

83.059

**Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen.
Volksinitiative**

**Indemnisation des victimes d'actes de
violence criminels. Initiative populaire**

Siehe Seite 245 hiervor – Voir page 243 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1984

Décision du Conseil national du 22 juin 1984

Schlussabstimmung – Vote final

**Für Annahme des Beschlusentwurfes
Dagegen**

**33 Stimmen
4 Stimmen**

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral