

Rapport, und ich ersuche Sie alle, diesem entsprechenden Antrag beizupflichten.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Kommission 115 Stimmen  
Für den Antrag Carobbio 11 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

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. 64ter (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. 64ter*

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 folgensweren 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 Initianten 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 Sondertatbestände, 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 Einnahme 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 eine 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 unschuldiges 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 Bezug 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 milieu 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 initiateurs 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 jalonner 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 éloquentement 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 modifions 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 désespérés 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. Müssen 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 wirtschaftlichen 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 vorsieht und der Vorschlag Iten mir etwas zu zentralistisch erscheint (und vielleicht auch materiell etwas zu wenig eingeeengt 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 Strafgesetzbuch es 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 Kritik 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 Gewaltdeliktens 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 Armengenössigkeit 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 Kommissionssprechern 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 ältesten 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 Hilfekonzept 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*

## **Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen. Volksinitiative**

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

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.059
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1984 - 14:30
Date	
Data	
Seite	253-263
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 246

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.