

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. März 2009

374. Opferhilfe (Nichtverlängerung der Anerkennung der Opferberatungsstelle für Verkehrsoffer)

A. Gemäss Art. 9 des Opferhilfegesetzes (OHG) haben die Kantone dafür zu sorgen, dass fachlich selbstständige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen, die den besonderen Bedürfnissen verschiedener Opferkategorien Rechnung tragen. § 1 des Einführungsgesetzes zum OHG (EG OHG) sieht vor, dass private Organisationen als Beratungsstellen im Sinne des Opferhilfegesetzes anerkannt werden können. Die Anerkennung ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden und wird auf längstens vier Jahre befristet. Sie kann um jeweils vier Jahre verlängert werden (vgl. §§ 3 und 4 kantonale Opferhilfeverordnung). Zuständig für die Anerkennung einer Beratungsstelle ist der Regierungsrat, der auf entsprechenden Antrag der Direktion der Justiz und des Innern hin über das Gesuch einer Beratungsstelle entscheidet (§ 2 EG OHG in Verbindung mit § 3 kantonale Opferhilfeverordnung). Ein Anspruch auf Anerkennung als Opferberatungsstelle besteht nicht (vgl. RRB Nr. 1487/1996).

B. Mit der Anerkennung verbunden ist ein Anspruch auf angemessene Kostenanteile (§ 3 Abs. 1 EG OHG). Bis 2005 wurde mit den Staatsbeiträgen der Betrieb der Beratungsstellen finanziert. Die Ausrichtung der Kostenanteile erfolgte nach Prüfung und Genehmigung des jeweiligen Voranschlags gestützt auf die Jahresrechnung (vgl. §§ 10 ff. kantonale Opferhilfeverordnung). Per 1. Januar 2006 erfolgte ein Systemwechsel von der defizit- zur leistungsorientierten Finanzierung. Mit dem Systemwechsel wird zum einen eine bessere Steuerung des Angebots durch den Kanton als Auftraggeber und zum andern mehr Transparenz bezüglich der erbrachten Leistungen und der dafür eingesetzten Mittel angestrebt. Die Grundlagen der Zusammenarbeit sowie die Abgeltung der Leistungen werden in einem Leistungsauftrag festgelegt (vgl. § 10a kantonale Opferhilfeverordnung).

C. Die Beratungsstelle für Verkehrsoffer wurde 1993 als Opferberatungsstelle anerkannt (vgl. RRB Nr. 1587/1993). Letztmals wurde die Anerkennung der Opferberatungsstelle mit RRB Nr. 1931/2007 bis zum 31. Dezember 2009 verlängert.

D. Zurzeit nehmen im Kanton Zürich elf private Institutionen die Beratungsaufgaben gemäss Art. 12 ff. OHG wahr. Zehn der elf Beratungsstellen sind auf bestimmte Kategorien von Opfern (z. B. Opfer von

häuslicher Gewalt, Verkehrsoffer, Kinder als Opfer, männliche Opfer von Gewalt) und/oder auf bestimmte Delikte spezialisiert (z. B. Sexualdelikte). Einzig das Angebot der allgemeinen Opferberatungsstelle richtet sich an Opfer von Gewalttaten allgemein.

Die elf Opferberatungsstellen unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer Grösse, Struktur und Organisation als auch bezüglich ihrer Kultur und ihrer Geschichte erheblich voneinander. Gewisse Beratungsstellen beraten seit mehr als 20 Jahren Opfer von Gewaltdelikten und haben sich als Institutionen eigenständig und über die Opferberatung hinaus auch im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit für die Anliegen der Opfer engagiert und positioniert. Bezüglich der Grösse ist vorab festzuhalten, dass es sich grundsätzlich bei allen vom Kanton anerkannten Beratungsstellen um kleine Stellen handelt. So werden bei den elf anerkannten Opferberatungsstellen zurzeit insgesamt rund 33 Vollzeitstellen über den Staatsbeitrag (mit-)finanziert. Die kleinste Opferberatungsstelle verfügt über 100, die grösste Beratungsstelle über 680 Stellenprozent. Fünf der elf Beratungsstellen weisen *mehr* als 400 Stellenprozent auf. Von den sechs Beratungsstellen mit *weniger* als 400 Stellenprozent sind vier Beratungsstellen Teil einer grösseren bzw. grossen Institution (z. B. Kinderspital Zürich, Kantonsspital Winterthur). Bei zwei der Beratungsstellen mit weniger als 400 Stellenprozent handelt es sich dagegen um strukturell und organisatorisch selbstständige Institutionen mit je einer eigenen Trägerschaft: Bei der vom Verein Strassenopferhilfe-vfs Zürich geführten Beratungsstelle werden über den Staatsbeitrag 100, bei der Beratungsstelle für gewaltbetroffene Jungen und Männer des Vereins Zürcher Sozialprojekte 180 Stellenprozent finanziert.

E. Der Einbezug privater Institutionen im Bereich der Opferberatung hat sich grundsätzlich bewährt. Zum einen kann damit vorhandenes Erfahrungs- und Wissenspotenzial genutzt werden. Zum andern wird dem Erfordernis der Niederschwelligkeit des Hilfsangebots Rechnung getragen. Opfer von Gewalttaten wenden sich wegen der erwarteten höheren Anonymität eher an private Institutionen als an staatliche Stellen. Die Erfahrungen der letzten Jahre bei der Finanzierung und Beaufsichtigung der Beratungsstellen haben aber auch gezeigt, dass sowohl fachlich/qualitative als auch betriebswirtschaftliche Überlegungen dafür sprechen, dass eine Beratungsstelle über eine bestimmte kritische Betriebsgrösse verfügt. Verschärft hat sich die Problematik durch die Umstellung von der Betriebs- zur Leistungsfinanzierung mit den damit einhergehenden Vorgaben zur Struktur- und Prozessqualität. Deutlich wurde dabei unter anderem, dass es für die zwei selbstständigen kleinsten Stellen – die Beratungsstelle Verkehrsoffer und die Beratungsstelle für gewaltbetroffene Jungen und Männer – längerfristig schwierig

sein wird, ihre Kosten über die Leistungsabgeltung zu decken. Im Vergleich zu grösseren Stellen sind die sogenannten Overheadkosten bei sehr kleinen Stellen hoch, und es besteht anders als bei grösseren Stellen wenig bis gar kein Spielraum zur Senkung des Gesamtaufwands. Bei den genannten sehr kleinen Opferberatungsstellen sind zudem auch die sogenannten Transaktionskosten, d.h. die Kosten, die dem Kanton für die Beaufsichtigung und Finanzierung der Beratungsstelle anfallen, unverhältnismässig hoch. Die betriebliche Grösse steht sodann in direktem Zusammenhang mit qualitativen und fachlichen Aspekten der Beratungstätigkeit. Die Einhaltung der oben erwähnten Vorgaben zur Prozess- und Strukturqualität sollen ein hochstehendes, professionelles Beratungsangebot sicherstellen. Sowohl der Aufbau als auch die Anwendung und Weiterentwicklung eines entsprechenden Instrumentariums ist zeit- und kostenaufwendig. Je kleiner der Betrieb ist, desto weniger macht ein solcher aus professionellen Gründen angezeigter Aufwand aber Sinn. In einem Kleinstbetrieb mit nur wenigen, zu Teilzeitpensen angestellten Mitarbeitenden ist es sodann weitaus schwieriger, die notwendige fachliche, organisatorische und personelle Weiterentwicklung zu gewährleisten, ohne dass die Kontinuität in der täglichen Arbeit gefährdet ist. Es geht dabei unter anderem um Themen wie Erreichbarkeit und Flexibilität einer Stelle, Wissenstransfer (implizites und explizites Wissen), Möglichkeit der innerbetrieblichen Intervention, Vernetzungs- und Gremienarbeit usw.

F. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei allen anerkannten Opferberatungsstellen um kleine Institutionen. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre und gestützt auf die oben ausgeführten Überlegungen muss jedoch festgehalten werden, dass es bei den zwei kleinsten, nicht einer grösseren Organisation angehörenden Beratungsstellen mit weniger als 400 Stellenprozenten an der für ein fachlich qualifiziertes und effizientes Angebot notwendigen kritischen Betriebsgrösse fehlt. Die Direktion der Justiz und des Innern hat deshalb beschlossen, die Beratungsangebote für Verkehrsoffer und für männliche Opfer ab 1. Januar 2010 bei der nicht spezialisierten allgemeinen Opferberatungsstelle zu integrieren und diese Stelle entsprechend auszubauen. Die allgemeine Opferberatungsstelle verfügt heute über 440 Stellenprocente, mit der Integration der genannten Angebote werden es 720 Stellenprocente sein.

Sowohl die Beratungsstelle für Verkehrsoffer als auch die Beratungsstelle für gewaltbetroffene Jungen und Männer bzw. ihre Trägerschaften wurden im November 2008 über das geplante Vorgehen informiert. Erstmals thematisiert wurde die Problematik mit beiden Stellen bereits anlässlich der Verhandlungsgespräche zu den Leistungsaufträgen 2006/2007 im Jahr 2005.

G. Mit der Integration des Beratungsangebotes für Verkehrsofper und für männliche Opfer bei der allgemeinen Opferberatungsstelle können sowohl auf der fachlichen als auch auf der betrieblichen Ebene Synergien geschaffen werden, was zu einer Optimierung des Angebots führt. Bei der allgemeinen Opferberatungsstelle handelt es sich um eine professionell geführte Institution, die sowohl aufgrund ihrer Grösse als auch aufgrund ihrer Strukturen und ihrer Organisation bereits heute sämtliche Vorgaben zur Struktur- und Prozessqualität erfüllt. Die Beratungsstelle verfügt über ein umfassendes und prozessorientiertes Qualitätsmanagementsystem, das insbesondere auch den personenunabhängigen Wissenstransfer gewährleistet. In fachlicher Hinsicht ist das für die Beratung von Verkehrsopfern notwendige Knowhow vorhanden. Die allgemeine Opferberatungsstelle verfügt namentlich auch über ein sehr gutes Wissen bezüglich der sich aus einer Straftat ergebenden finanziellen Ansprüche eines Opfers. Sie unterstützt jedes Jahr zahlreiche Opfer bei der Einreichung von Gesuchen um finanzielle Opferhilfe und konnte sich in diesem Zusammenhang ein fundiertes Wissen im Bereich der haftpflicht- und sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche des Opfers erarbeiten.

H. Bezüglich der Ausgestaltung des Angebots für Verkehrsofper wird sich die allgemeine Opferberatungsstelle an folgende Vorgaben halten müssen: Das Beratungsangebot für Verkehrsofper muss ein zielgruppenspezifisches und eigenständiges Profil aufweisen, das auch von aussen als solches erkennbar ist (Website, Erscheinungsbild usw.). Auf der organisatorischen Ebene ist dem genannten Erfordernis durch einen eigenen Fachbereich «Verkehrsofper» Rechnung zu tragen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anerkennung der Beratungsstelle für Verkehrsofper des Vereins Strassenopferhilfe-vfs Zürich als Beratungsstelle im Sinne des Opferhilfegesetzes wird nicht verlängert.

II. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

III. Mitteilung an den Verein Strassenopferhilfe-vfs Zürich, Baumackerstrasse 53, 8050 Zürich (R), die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi