

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 19. Dezember 2012

### **1362. Parlamentarische Initiative (Opferhilfegesetz, Schaffung wichtiger Informationsrechte des Opfers); Vernehmlassung**

Die am 30. April 2009 durch Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer eingereichte parlamentarische Initiative (09.430; «Opferhilfegesetz – Schaffung wichtiger Informationsrechte des Opfers») schlägt vor, das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfern von Straftaten (OHG, SR 312.5) dahingehend zu ergänzen, dass das Opfer von den Behörden auch über den Strafvollzug des Täters und wesentliche Haftentscheide informiert wird. Die Kommissionen für Rechtsfragen beider Räte haben dieses Anliegen positiv aufgenommen, da in ihren Augen hier ein echter Handlungsbedarf besteht. In der Folge hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates einen Vorentwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0), des Jugendstrafgesetzbuches (JStG, SR 311.1) und des Militärstrafprozesses (MStP, SR 322.1) ausgearbeitet.

Die seit dem 1. Januar 2011 in Kraft stehende Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) enthält in Art. 214 Abs. 4 Bestimmungen zu den Informationsrechten des Opfers während des laufenden Strafverfahrens. Danach wird das Opfer über die Anordnung und die Aufhebung der Untersuchungs- oder der Sicherheitshaft sowie über eine Flucht der beschuldigten Person orientiert, es sei denn, es habe ausdrücklich darauf verzichtet. Die Orientierung über die Aufhebung der Haft kann unterbleiben, wenn die beschuldigte Person dadurch einer ernsthaften Gefahr ausgesetzt würde. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass das Opfer bei einem frisch eingeleiteten Strafverfahren ein aktuelles Interesse an den Haftentscheiden aufweist.

Die parlamentarische Initiative verlangt ein Informationsrecht des Opfers während des Strafvollzugs. Die Interessenlage ist nach abgeschlossenem Strafverfahren anders, weil sich Opfer und Täter nicht mehr zwangsläufig begegnen müssen. Deshalb deckt sich der Gesetzesentwurf inhaltlich nicht mit der Regelung in der StPO. Die vorgeschlagene Regelung soll im Allgemeinen Teil des StGB verankert werden. Die StPO und das OHG eignen sich nicht, um die neue Regelung aufzunehmen. Erstere bezieht sich nicht auf abgeschlossene Strafverfahren, Letztere enthält seit der Annahme der StPO keine strafrechtlichen Bestimmungen mehr. Durch eine Verweisung im JStG sollen die Informationsrechte gemäss Art. 92a VE-StGB sinngemäss auch im Jugendstrafverfahren gelten.

Ausserdem soll im MStP im Sinne einer Lückenfüllung eine analoge Regelung eingeführt werden, wie sie bereits in Art. 214 Abs. 4 StPO vorgesehen ist.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Bundesrain 20, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2012 haben Sie uns den Vorentwurf vom 31. August 2012 zu einer Änderung des Opferhilfegesetzes betreffend Schaffung wichtiger Informationsrechte des Opfers zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

*Zu den Bestimmungen im Einzelnen*

Art. 92a VE-StGB:

Im Kanton Zürich besteht mit § 27 des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVG, LS 331) bereits eine ähnliche Bestimmung, wie in Art. 92a VE-StGB vorgesehen ist. Demgemäss werden Opfer von Straftaten des Verurteilten sowie andere Personen, die gegenüber der verurteilten Person ein höheres schützenswertes Interesse an der Information nachweisen können, auf schriftliches Gesuch hin über den Straf- und Massnahmenantritt einer verurteilten Person, ihre Beurlaubung, Versetzung und Entlassung orientiert (§ 27 Abs. 1 lit. a und b StJVG). Die Verurteilten werden über die Mitteilung nicht informiert (§ 27 Abs. 2 StJVG). Im Gegensatz zur vorgeschlagenen Bundesregelung ist somit auch keine Anhörung der Verurteilten vorgesehen. Es wird davon ausgegangen, dass diese spezifischen Vorschriften den Normen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) als *Leges speciales* vorgehen.

Mit der vorgeschlagenen Bundesregelung wird ein aufwendiges Verfahren geschaffen, indem ein Anhörungsrecht des Täters vorgesehen ist und die Behörden zudem über das Auskunftsbegehren mittels eines anfechtbaren Entscheids bzw. einer Verfügung entscheiden müssen (Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 31. August 2012, S. 12; nachfolgend: Kommissionsbericht). Wir befürchten, dass es zu einer Verschlechterung des Opferschutzes kommen wird.

Zu Abs. 1:

*Antrag:* Das Opfer soll bereits im Strafverfahren durch die Staatsanwaltschaft auf dessen Informationsrechte im Vollzug hingewiesen werden, nicht erst später durch die Vollzugsbehörden.

*Begründung:* Wir begrüssen grundsätzlich, dass das Opfer nur auf schriftliches Gesuch hin orientiert werden soll. So kann verhindert werden, dass Opfer, die dies nicht möchten, erneut mit der Straftat konfrontiert werden. Der Entwurf verlangt allerdings von den Vollzugsbehörden ein proaktives Handeln, namentlich, dass sämtliche Opfer im Sinne des OHG über ihr Recht, bei den Vollzugsbehörden ein schriftliches Gesuch um Information über gewisse Vorgänge im Straf- oder Massnahmenvollzug zu stellen, informiert werden. Mangels entsprechender Einschränkungen fallen darunter auch diejenigen Opfer, die im Strafverfahren auf Information verzichtet haben. Dies geht unseres Erachtens zu weit. Es würde dazu führen, dass die Vollzugsbehörden – allenfalls Jahre nach Abschluss des Strafverfahrens – ungefragt oder sogar unerwünscht an das Opfer gelangen und bei diesem das deliktische Geschehen, das ohne Weiteres Jahre zurückliegen kann, in Erinnerung rufen. Zu denken ist vor allem an Opfer, die durch die Tat schwer traumatisiert wurden, eines langen therapeutischen Prozesses bedürfen und gerade deswegen keinerlei Berührung mehr mit der Tat bzw. dem Täter wünschen und beispielsweise schon im Rahmen des Strafprozessverfahrens auf ihre Rechte verzichteten.

Aus den genannten Gründen erachten wir es als sinnvoll, dass das Opfer bereits im Strafverfahren durch die Staatsanwaltschaft (wie dies im Kanton Zürich praktiziert wird) auf dessen Informationsrechte im Vollzug hingewiesen wird. Da diese Information mit dem ausdrücklichen Hinweis einer rechtskräftigen Verurteilung einhergehen kann, erscheint es unter dem Gesichtspunkt der Unschuldsvermutung nicht verfrüht, das Opfer im Zeitpunkt der Anzeige oder im Laufe des Strafverfahrens über seine Rechte im Falle eines künftigen Straf- bzw. Massnahmenvollzugs der beschuldigten Person ins Bild zu setzen.

Im Gegensatz zum Strafverfahren stehen sich im Strafvollzugsverfahren nicht ein potenzielles Opfer und eine möglicherweise zu Unrecht beschuldigte Person, sondern ein Opfer und ein rechtskräftig verurteilter Straftäter gegenüber. Die Strafvollzugsbehörden haben – anders als die Strafuntersuchungsbehörden – dem Opfer gegenüber keinen Auftrag und entsprechend auch keinen persönlichen Kontakt zu diesem. Entsprechend sind die Vollzugsbehörden auch nicht ausreichend dokumentiert, um eine entsprechende Interessenabwägung vorzunehmen. Die Strafverfahrensakten beizuziehen und nach möglichen darin verborgenen Hinweisen zu forschen, wie im Kommissionsbericht auf Seite 11 vorgeschlagen, kann nicht Aufgabe der Vollzugsbehörden sein. Auch kann ihnen nicht die Verantwortung dafür auferlegt werden, dass dem Verurteilten beispielsweise auf der Flucht oder nach Gewährung der bedingten Entlassung nichts geschieht (vgl. Kommissionbericht Seite 11). Indem den Vollzugsbehörden die Aufgabe auferlegt wird, ein einmal

erteiltes Informationsrecht bei Veränderung der Verhältnisse einer Neuurteilung zu unterziehen, wird ihr eine Verantwortung auferlegt, die so eigentlich nur den Strafverfolgungsbehörden zukommen kann.

In der Praxis eher schwierig umzusetzen wird sein, das Opfer im Voraus über den Zeitpunkt des Sanktionenantritts des Verurteilten zu informieren. Namentlich in denjenigen Fällen, in denen der Verurteilte auf freiem Fuss ist, ist es in der Regel schwierig vorauszusagen, wann dieser den Sanktionenvollzug antritt, weil gegen die diesbezügliche Verfügung oftmals ein Rekursverfahren angestrengt wird.

Zu bemerken bleibt, dass eine Versetzung vom geschlossenen in den offenen Vollzug eine Vollzugsöffnung im Sinne von Art. 75a Abs. 2 StGB darstellt, die gemäss Art. 92a Abs. 1 Bst. a VE-StGB eine Informationspflicht gegenüber dem Opfer auslöst. Daher kann den Ausführungen in Fussnote 17 des Kommissionsberichts (S. 7) nicht gefolgt werden.

Zu Abs. 3 und 4:

*Antrag:* Die Anhörung des Verurteilten und dessen damit einhergehende Parteistellung soll nochmals überdacht werden.

*Begründung:* Dass der Täter zum Gesuch des Opfers angehört werden soll, erachten wir als fragwürdig. Man muss bedenken, dass dem Opfer das Informationsrecht möglicherweise gegen seinen Willen (und allenfalls nach grossem Aufwand, dieses ausfindig zu machen) angeboten wurde und dieses Recht in der Folge dann doch verweigert werden kann. Zudem wird dem Verurteilten damit eine Parteistellung eingeräumt. Er bekommt die Möglichkeit, eine gutheissende Verfügung der Vollzugsbehörde anzufechten. Dabei kann es erfahrungsgemäss zur Streitfrage kommen, ob das Opfer überhaupt Opferstellung im Sinne des OHG hat. Die Praxis zeigt, dass insbesondere unbehandelte Sexualstraf-täter ihre Delikte oft stark bagatellisieren. Nach unserer Auffassung ist es einem Opfer, namentlich im Bereich der pädosexuellen Delinquenz, wo oftmals mehrere bzw. viele und naturgemäss unterschiedlich schwer betroffene Opfer vorliegen, nicht zuzumuten, die Intensität seiner Betroffenheit im Rahmen der Geltendmachung seines Informationsanspruches nochmals mit dem Täter diskutieren zu müssen. Solche Konstellationen bergen unseres Erachtens ein grosses Risiko einer erneuten Traumatisierung des Opfers. Im Bewusstsein dieser Problematik, werden die Verurteilten im Kanton Zürich über die Orientierung des Opfers gemäss §27 Abs. 1 StJVG nicht informiert (§27 Abs. 2 StJVG). Diese gesetzgeberische Lösung entspricht dem Bedürfnis nach Opferschutz und hat sich im Kanton Zürich über lange Zeit sehr bewährt. Selbstverständlich obliegt es der Vollzugsbehörde auch in diesem Fall, die Interessen des Verurteilten zu wahren. So kann bei einer rechts-

missbräuchlichen Verwendung der Informationen von einer Benachrichtigung des Opfers abgesehen werden, unter anderem, wenn dem Verurteilten vom Opfer oder aus dessen Umfeld ernsthafte Nachteile drohen (wenn beispielsweise konkrete Drohungen ausgesprochen wurden oder solche Nachteile aufgrund der Umstände zu erwarten sind). In jedem Fall ist zu vermeiden, dass das Opfer nach Abschluss des Strafverfahrens nochmals in ein Verfahren involviert wird, in dem der Verurteilte Parteistellung hat. Dies würde einem wirksamen Opferschutz zuwiderlaufen. Vor allem stellt sich hierbei die Frage, wie viele Opfer tatsächlich von ihrem Informationsrecht Gebrauch machen würden, im Wissen darum, dass sie allenfalls erneut mit dem Verurteilten in einem Verfahren konfrontiert werden. Zudem muss unbedingt darauf geachtet werden, dass Verurteilte durch die Ergreifung von Rechtsmitteln gegen Informationsgesuche nicht zu Adressdaten von Opfern gelangen. Dies würde der Gewährleistung des Opferschutzes als Grundgedanken der vorgeschlagenen Neuregelung klar widersprechen.

Des Weiteren muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass die eingeräumten Rechtsmittel aufschiebende Wirkung haben. Dies hat zur Folge, dass bis zum rechtskräftigen Entscheid nach Ausschöpfung des Instanzenzugs mehrere Monate, wenn nicht gar Jahre vergehen können, bis das Opfer tatsächlich über die Vollzugssituation informiert wird. Straftäter, die nach Anrechnung der Untersuchungshaft den Zweidritteltermin in diesem Zeitraum erreichen und bedingt entlassen werden müssen, hätten es damit in der Hand, die Opferinformationsrechte vollständig zu unterlaufen, da laut Bericht der Rechtskommission nicht rückwirkend über Vollzugslockerungen informiert werden soll.

Art. 1 Abs. 2 Bst. i<sup>bis</sup> VE-JStG:

*Antrag:* Die Informationsrechte des Opfers im Jugendstrafverfahren sollen in der Jugendstrafprozessordnung geregelt werden. Dabei soll das Informationsrecht auf Freiheitsentzüge im Sinne von Art. 25 Abs. 2 JStG und die geschlossene Unterbringungen im Sinne von Art. 15 Abs. 2 JStG beschränkt werden.

*Begründung:* Die Bestimmung verweist sinngemäss auf Art. 92a VE-StGB, weil dieser Artikel auch im Jugendstrafverfahren angewandt werden soll. Auch das Opfer einer verurteilten Person, die vor dem vollendeten 18. Altersjahr eine opferrelevante Straftat begangen habe, soll das Recht erhalten, über wesentliche Haftentscheide, die im Zusammenhang mit freiheitsentziehenden Sanktionen (z. B. Freiheitsentzug und Unterbringung) ergehen, informiert zu werden. Bei der vorgeschlagenen Verankerung dieser Regelung im StGB wird übersehen, dass im Jugendstrafverfahren (anders als im Strafverfahren gegen Erwachsene) die Jugendstrafprozessordnung (JStPO, SR 312.1) nicht nur die Ver-

folgung und Beurteilung der von Jugendlichen verübten Straftaten regelt, sondern auch den Vollzug der gegen sie verhängten Sanktionen (vgl. Art. 1 JStPO und Art. 42 f. JStPO). Daher sind die besonderen Bestimmungen im Vollzugsverfahren von Jugendlichen in der JStPO zu verankern.

Daneben gibt es weitere Gründe, warum der Gesetzgeber für das Jugendstrafverfahren nicht eine sinngemässe Anwendung von Art. 92a VE-StGB vorsehen, sondern in der JStPO eine jugendstrafverfahrensspezifische Regelung erlassen sollte. In der Praxis führen Strafbestimmungen, die besonders für das Erwachsenenstrafverfahren getroffen wurden und die durch die Verweisung in Art. 1 Abs. 2 JStG im Jugendstrafverfahren sinngemäss anzuwenden sind, oft zu Problemen. So musste beispielsweise bei der Frage der Anrechnung der Schutzmassnahmen an die Strafe (sinngemässe Anwendung von Art. 51 StGB) das Bundesgericht angerufen werden, weil sich bei dieser Frage eine sehr unterschiedliche Gerichtspraxis entwickelte. Auch die Anwendung von Art. 92a VE-StGB im Jugendstrafverfahren ergäbe in der Praxis eine Vielzahl von Auslegungsfragen und Anwendungsproblemen. Gemäss Art. 92a Abs. 1 Bst. a VE-StGB ist das Opfer über den Zeitpunkt des Massnahmeantritts zu informieren, wobei sich das Informationsrecht des Opfers gemäss dem Kommissionsbericht auf freiheitsentziehende Massnahmen beschränkt. Damit bleibt unklar, ob Art. 92a VE-StGB auch bei der offenen Unterbringung nach Art. 15 Abs. 1 JStG (Unterbringung bei Privatpersonen oder in Erziehungs- oder Behandlungseinrichtungen) anzuwenden ist. Im Vollzug der jugendstrafrechtlichen offenen Unterbringung erschiene es unverhältnismässig, bei Umplatzierungen des Jugendlichen, bei Urlauben oder bei Entweichungen eine Meldung an das Opfer zu erstatten. Im Sinne einer Interessenabwägung zwischen dem Bedürfnis des Opfers nach Informationen über den Vollzug und den Interessen des verurteilten Jugendlichen (vgl. auch die Beschränkung der Akteneinsichtsrechte der Privatklägerschaft in Art. 15 JStPO) scheint es angezeigt, im Jugendstrafverfahren die Informationsrechte auf Freiheitsentzüge im Sinne von Art. 25 Abs. 2 JStG (Strafrahmen vier Jahre) und die geschlossene Unterbringungen im Sinne von Art. 15 Abs. 2 JStG zu beschränken.

Zu beachten ist sodann, dass Art. 92a Abs. 1 Bst. a VE-StGB auf Art. 75a Abs. 2 StGB verweist, der jedoch aufgrund der Regelung von Art. 1 Abs. 2 JStG im Jugendstrafverfahren nicht angewendet werden darf. Weiter knüpft Art. 92a Abs. 1 Bst. a VE-StGB die Informationspflichten an den Begriff Normalvollzug, wobei der Normalvollzug in Art. 77 StGB definiert wird. Indessen findet auch Art. 77 StGB im Jugendstrafverfahren aufgrund der Regelung von Art. 1 Abs. 2 JStG keine Anwendung.

Schliesslich werden in den meisten Jugendstrafverfahren die Schutzmassnahmen gestützt auf Art. 5 JStG bereits während der laufenden Strafuntersuchung vorsorglich angeordnet. Mit der Beschränkung von Art. 92a VE-StGB auf das Vollzugsverfahren wird indessen im Jugendstrafverfahren ausgeschlossen, dass die Informationsrechte bereits bei der vorsorglich angeordneten Unterbringung greifen.

Art. 56 Abs. 2 VE-MStP:

*Antrag:* In Art. 56 Abs. 2 VE-MStP soll aufgenommen werden, dass nicht nur die Anordnung und die Aufhebung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft eine Informationspflicht der Strafbehörden auslöst, sondern auch die trotz entsprechenden Antrags der Staatsanwaltschaft nicht angeordnete Untersuchungs- und Sicherheitshaft.

*Begründung:* Hinsichtlich dieser Bestimmung, die den Wortlaut von Art. 214 Abs. 4 StPO übernimmt, schlagen wir vor, dass nicht nur die Anordnung und die Aufhebung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft eine Informationspflicht der Strafbehörden auslöst, sondern auch die trotz entsprechenden Antrags der Staatsanwaltschaft nicht angeordnete Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Diesbezüglich besteht nämlich bereits in Art. 214 Abs. 4 StPO eine Gesetzeslücke, die zumindest im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision in Art. 56 Abs. 2 VE-MStP geschlossen werden sollte. Die Gesetzeslücke in Art. 214 Abs. 4 StPO sollte spätestens im Rahmen der nächsten Revision der StPO korrigiert werden.

Sollte die StPO im Rahmen dieser Gesetzesänderung angepasst werden, möchten wir auf weitere Probleme bei der Anwendung von Art. 214 StPO hinweisen. Opfer erhalten die Mitteilung über die Haftentlassung einer beschuldigten Person in der Praxis häufig erst nach deren Entlassung, da diese gemäss Gesetz unverzüglich zu erfolgen hat. Dem könnte begegnet werden, indem eine Bestimmung aufgenommen würde, dass das Opfer unverzüglich über die Antragstellung der Staatsanwaltschaft beim Zwangsmassnahmengericht (Art. 224 ff. StPO) informiert wird. So könnte das Opfer sich darauf einstellen, dass es innerhalb von 48 Stunden möglicherweise zu einer Entlassung der beschuldigten Person kommt. Sodann wäre es wünschenswert, wenn gemäss Art. 241 Abs. 4 StPO auch über angeordnete Ersatzmassnahmen (Art. 237 ff. StPO) informiert würde.

#### *Auswirkungen*

Gemäss Kommissionsbericht wird davon ausgegangen, dass sich der Mehraufwand für die zuständigen kantonalen Behörden in engen Grenzen halten wird (S. 13). Demgegenüber gehen die zürcherischen Vollzugsbehörden davon aus, dass die aktive Informationspflicht der Behörden sehr wohl zu einem grossen Aufwand führen wird, muss doch

der aktuelle Wohnort des Opfers ermittelt werden, was mangels eines eidgenössischen Registers sehr aufwendig sein kann. Bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils kann es unter Umständen Jahre dauern. Zudem fragt sich, an welche Stelle das Opfer eine Adressänderung melden müsste.

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



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**