

# Regierungsratsbeschluss

vom 25. August 2010

Nr. 2010/1524

KR.Nr. ID 113/2010 (DDI)

## **Dringliche Interpellation überparteilich: Ist eine unabhängige Opferberatung im Kanton Solothurn ab dem 1.1.2011 gewährleistet? (24.08.2010); Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Gemäss Opferhilfegesetz sorgen die Kantone dafür, dass fachlich selbständige und unabhängige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen. Seit 2003 führt die Frauenzentrale Aargau gestützt auf einen Leistungsauftrag des Kantons Solothurn eine unabhängige Beratungsstelle für Opfer von Straftaten. Die Beratungsstelle leistet unter anderem den Opfern und seinen Angehörigen sofort Hilfe für die dringendsten Bedürfnisse, die als Folge von Straftaten gegen die sexuelle, körperliche und physische Integrität entstehen (Soforthilfe). Diese Soforthilfe wurde bisher von der Beratungsstelle am Hauptstandort in Aarau sowie teilweise am Standort Solothurn erbracht. Da auch der Kanton Aargau seine Opferberatungsstelle mit einem eigenen Leistungsauftrag durch die Frauenzentrale Aargau führen liess, kam es zu Synergien. Nachdem der Kanton Aargau seinen Leistungsauftrag mit der Frauenzentrale Aargau per Ende 2010 aufgelöst hat, hat auch der Kanton Solothurn seinen per Ende 2010 auslaufenden Leistungsauftrag nicht mehr erneuert. Der Kanton Solothurn beabsichtigt gemäss Medienberichten ab 2011 sich an einer verwaltungsinternen Lösung des Kantons Aargau zu beteiligen. Aufgrund dieser neuen Situation bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen dringlich zu beantworten:

- 1) Wie will der Kanton Solothurn ab 1.1.2011 gewährleisten, dass unter seiner Leitung ein selbständiges und unabhängiges Beratungsangebot zur Verfügung steht?
- 2) Ist der Aufbau einer funktionsfähigen neuen Beratungsstelle bis Ende 2010 realistisch?
- 3) Wenn am 1.1.2011 noch keine Beratungsstelle aufgebaut ist:
  - a) Wo werden die laufenden Fälle ab 1.1.2011 beraten? Wie werden die opferhilferechtlichen Vorgaben (Unabhängigkeit, Schweigepflicht) garantiert bei Übergabe der Akten an Dritte?
  - b) Wann werden die betroffenen Opfer darüber informiert, wer ab 1.1.2011 für sie zuständig ist?
  - c) Wohin werden Opfer ab dem 1.1.2011 von der Polizei und den Strafbehörden verwiesen?
  - d) Wie wird die Öffentlichkeit über die Beratungsmöglichkeiten informiert?
  - e) Welche Kosten werden voraussichtlich entstehen, falls sich die Opfer an die Beratungsstellen der umliegenden Kantone wenden müssen.
- 4) Gemäss Opferhilfegesetz müssen die Opferberatungsstellen fachlich selbständig und damit unabhängig sein. Das Erteilen von Weisungen in einem konkreten, hängigen Beratungsfall ist deshalb grundsätzlich nicht zulässig. Auch sollte die Beratungsstelle selbständig in eigener finanzieller Kompetenz Kostengutsprachen für Dritthilfe erteilen können. Wie gewährleistet der Kanton Solothurn bei Auftragserteilung an eine Opferberatungsstelle, welche der Verwaltung des Kantons Aargau angegliedert ist, dass diese Rahmenbedingungen eingehalten werden, obwohl die bisherige Praxis zeigt, dass der Kanton Aargau bereits heute diesbezüglich eine ganz andere Philosophie vertritt als der Kanton Solothurn?
- 5) Ist bei einem Anschluss an eine verwaltungsinterne Lösung des Kantons Aargau gewährleistet, dass die Beratungstätigkeit für den Kanton Solothurn nach den bisherigen Grundsätzen und unter Gewährleistung aller bisherigen Leistungen unter einem eigenen Auftritt erfolgt?

- 6) Wie will der Kanton Solothurn Einfluss nehmen auf die personelle Leitung der Beratungsstelle, Stellenbeschriebe, Unabhängigkeitsregelungen, Beratungskonzepte einer durch den Kanton Aargau geführten verwaltungsinternen Beratungsstelle?
- 7) Wie wird die organisatorische Unabhängigkeit (z.B. verwaltungsferne Beratungsräume, verwaltungsunabhängige Informatik und Aktenverwaltung, eigenständiges Anstellungsverhältnis mit entsprechender Schweigepflicht) garantiert, wenn die Beratungsstelle als Teil der Verwaltung des Kantons Aargau installiert wird?
- 8) Ist vorgesehen, dass auch örtlich ein Beratungsangebot im Kanton Solothurn bestehen soll wie bisher?
- 9) Ist vorgesehen, das fachliche Knowhow in eine neue Lösung zu übernehmen? Wurde den Mitarbeiterinnen der heutigen Beratungsstelle eine Anstellung in der neuen Organisation angeboten?
- 10) Welche möglichen Lösungen (Anschluss an Beratungsangebot anderer Kantone, eigene Beratungsstellen) wurden geprüft?
- 11) Hat der Regierungsrat den Aufbau einer eigenen unabhängigen verwaltungsinternen Beratungsstelle im Kanton Solothurn geprüft? Von welchen Parametern müsste man ausgehen?
- 12) Der Kanton Solothurn hat bisher pro Einwohnerin und Einwohner im Vergleich zu andern Kantonen eine unterdurchschnittliche personelle Dotierung der Beratungsstelle gehabt? Was sind die Gründe?
- 13) Die im Kanton Solothurn beratene Opferzahl liegt heute unter dem Durchschnitt anderer Kantone. Ist es richtig, dass im Kanton Solothurn bisher ein grosser Teil der Opfer sich ausserkantonale beraten lassen? Was sind die Gründe für Beratungen im Kanton Basel, im Kanton Bern und in andern Kantonen? Was hat der Kanton Solothurn bisher unternommen, damit die eigene Beratungsstelle von den Opfern vorgezogen wird?
- 14) Mit welchen Kosten wäre zu rechnen, wenn der Kanton Solothurn eine eigene Beratungsstelle führen würde (z.B. nach dem Modell des Kantons Luzern)? Wie berechnen sich die Kosten, wenn die Ausgaben für ausserkantonale Beratungen wesentlich reduziert werden könnten, falls sich die Opfer vermehrt an die eigene Beratungsstelle wenden würden?

## **2. Begründung (Vorstosstext)**

## **3. Dringlichkeit**

Der Kantonsrat hat am 24. August 2010 die Dringlichkeit beschlossen.

## **4. Stellungnahme des Regierungsrates**

### **4.1 Zu Frage 1**

Die Gewährleistung der bundesrechtlichen Vorgaben gemäss Opferhilfegesetz stellt eine Aufgabe aller Kantone dar. Entsprechend unserem föderalistischen System können daher Anwendungen und Ausgestaltungen der Beratung verschiedener Kantone, welche alle die Bundesvorgaben erfüllen, als Beispiel dienen. Wie die Praxis aus Vorjahren zeigt, erweist sich jedoch der Kanton Solothurn als zu klein, um selbständig und auf Dauer ein entsprechendes Angebot in der erforderlichen Qualität – auch wirtschaftlich tragfähig – zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund der schweizweit identischen Ausgangslage kann das Beratungsangebot auch in interkantonaler Zusammenarbeit erfolgen. Der Bereich Opferhilfe eignet sich besonders gut für ein interkantonales Kooperationsmodell, da die komplexen, fachspezifischen Aufgaben einer Opferberatungsstelle aufgrund des Mengengerüsts (2009: Kanton Solothurn 321 neue Fälle, Kanton Aargau 542 neue Fälle) und der speziellen, fachlichen Anforderungen nur in grösseren Strukturen professionell und wirtschaftlich erbracht werden können. Gemäss Ziff. 5.48 des in-

tegrierten Aufgaben- und Finanzplans 2010 –2013 (IAFP) ist die Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen im Bereich der sozialen Sicherheit zu verstärken. In erster Priorität wird daher die Zusammenarbeit mit dem Kanton Aargau angestrebt. Die beidseitigen Absichtserklärungen der zuständigen Ämter der Kantone Aargau und Solothurn für die Errichtung einer gemeinsamen Opferberatungsstelle gründet im Interesse, eine fachlich selbständige und unabhängige Beratungsstelle gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben zu schaffen. Vertragsverhandlungen im engeren Sinne fanden bisher noch nicht statt, so dass zur Zeit keine detaillierten Angaben gemacht werden können (s. allerdings Antwort zu Frage 5). Fest steht jedoch, dass nach Opferhilfegesetzgebung auch öffentliche (öffentlich-rechtliche) Beratungsstellen als fachlich selbständig und unabhängig gelten und die diesbezüglichen Voraussetzungen erfüllen müssen.

#### 4.2 Zu Frage 2

Wir erachten es als ehrgeizig, aber möglich, bis Ende 2010, somit per 1.1. 2011 eine funktionsfähige neue Opferberatungsstelle zu realisieren.

#### 4.3 Zu Frage 3

Selbstverständlich werden Übergangsszenarien und Sofortmassnahmen geprüft, sollten sich unvorhergesehene Schwierigkeiten ergeben. Entsprechende Massnahmen sind vorbereitet und Kontakte geknüpft.

a) Immer unter dem Vorbehalt, dass bis Ende 2010 keine definitive Lösung gefunden würde, wird das Amt für soziale Sicherheit ASO unter dem Namen „Opferberatung Kanton Solothurn“ übergangsweise für mindestens sechs Monate die Funktion einer Beratungsstelle selber übernehmen. Zum einen ermöglichen die unterschiedlichen Fachausbildungen und praktischen Erfahrungen von ASO-Mitarbeitenden (Sozialpädagogik, Sozialarbeit, Recht, drei Mitarbeitende mit Fachausbildung Opferhilfe, ein ehemaliger Mitarbeiter der OPFERHILFE AG/SO) eine direkte Beratungsleistung im Einzelfall, zum andern kann das ASO während dieser Zeit die Funktion einer Triagestelle übernehmen und Personen an andere Beratungsstellen in den umliegenden Kantonen sowie an weitere Stellen (Anwälte, Frauenhaus, Fraueninformationszentrum etc.) übermitteln.

Wenn auch nicht ausdrücklich danach gefragt, ist für die „Kinderbefragungen“ im Rahmen des Opferhilfeprozesses bereits eine rechtskonforme Lösung mit der Polizei Kanton Solothurn (Mitarbeitende die zusätzlich über psychologische, pädagogische und sozialpädagogische Grundausbildungen verfügen) und dem Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst (KJPD) im Einzelfall abgesprochen.

Die Übergabe der Akten an Dritte erfolgt nur unter bestimmten Voraussetzungen: „Dritte“ sind nur vom ASO anerkannte Opferberatungsstellen, die auch der Schweigepflicht nach Opferhilfegesetz unterstellt sind. Dasselbe gilt für die ASO-Mitarbeitenden. Daher stellt die Schweigepflicht keine besondere Schwierigkeit dar, weil sie gesetzlich garantiert ist.

b) Die betroffenen Opfer werden so oder so, sei es zur Übergangsregelung oder zur Anschlusslösung informiert; nach bereits mündlich skizzierten Übergabekonzept mit der Frauenzentrale Aargau werden die Opfer von der derzeitigen Opferberatungsstelle über die neue Zuständigkeit informiert werden.

c) Von der Polizei und den Strafbehörden können Opfer ab 1.1.2011 an die Triagestelle „Opferberatung Kanton Solothurn“ verwiesen werden.

d) Die Öffentlichkeit wird mit den gängigsten Kommunikationsmitteln (Internet, Medienmitteilungen, Flyer, Telefonhilfen, Kreisschreiben an die Leistungsbringer, Institutionen und Sozialregionen etc.) informiert werden; die neue Ansprechstelle wird so auch von potentiellen neuen Opfern gefunden werden können.

e) Bereits heute besteht eine Wahlfreiheit in der Wahl der Beratungsstelle. Die Abgeltung der ausserkantonalen Beratungen ist subsidiär in der Opferhilfeverordnung geregelt. Zurzeit wird eine Vernehmlassung über die neuen SVK-OHG Empfehlungen zur Übernahme dieses Pauschalbetrags durchgeführt. Die Kosten lassen sich allerdings innert der Frist zur Beantwortung der dringlichen Interpellation nicht genau beziffern, da gemäss der Opferhilfestatistik des Bundesamts für Statistik künftig von einer neuen Falldefinition auszugehen ist und demnach kein direkter Vergleich mit der heutigen Praxis möglich ist. Da die Kosten der bisherigen Beratungsstelle wegfallen, dürften sich die Kosten der Übergangsregelung jedoch im ähnlichen Rahmen bewegen.

#### 4.4 Zu Frage 4

Wir stimmen mit den Interpellant/innen überein, dass Weisungen einer Verwaltungsbehörde an die Opferberatungsstelle in einem konkreten, hängigen Beratungsfall unzulässig sind. Das war auch schon bisher so. Die Bedenken sind unbegründet. Dieser Punkt wird jedoch – wie die übrigen Vorgaben des Opferhilfegesetzes an eine fachlich selbständige Opferberatung – in eine allfällige Leistungsvereinbarung aufgenommen. Eine eigene finanzielle Kompetenz der Opferberatungsstelle, um im Rahmen der sog. längerfristigen Hilfe Kostengutsprachen für Dritte zu erteilen und auszulösen, ist rechtlich nicht zwingend. Die zuständigen Ämter der Kantone Aargau und Solothurn haben die Absicht, die Soforthilfe-Kompetenz der Beratungsstellen beizubehalten.

Wie weit die Aussage stimmt, wonach der Kanton Aargau eine ganz andere Philosophie vertritt, können wir bisher nicht feststellen. Vielmehr besteht heute Einigkeit über die wesentlichen Eckpunkte (s. Antwort zu Frage 5). Im interkantonalen Vergleich steht zudem fest, dass auch der Kanton Aargau – genau gleich wie wir und die anderen Kantone auch – das Opferhilfegesetz rechtskonform umsetzt. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sowohl der Kanton Solothurn als auch der Kanton Aargau den Empfehlungen der SVK-OHG zum Opferhilfegesetz bezüglich der Zusprennung von finanzieller Soforthilfe folgen und in einigen Punkten sogar darüber hinausgehen. Die Empfehlungen der SVK-OHG gelten im Rahmen der Verhandlungen als Mindeststandard.

#### 4.5 Zu Frage 5

Wie schon ausgeführt fanden bisher keine definitiven Vertragsverhandlungen statt, so dass auch Modalitäten wie Telefonnummer und ähnliches oder Details nicht zur Sprache kamen. Allerdings ergab sich auf Ämterebene Konsens über die wichtigsten Eckpunkte einer allfällig gemeinsamen Beratungsstelle Aargau/Solothurn. Diese Eckpunkte betreffen einen gemeinsamen Auftritt, die fachliche Unabhängigkeit der Beratungsstelle, die Erreichbarkeit, die Beratungsqualität und das Anforderungsprofil der Beraterinnen und Berater, die räumliche Trennung der Beratungsstelle von übrigen Verwaltungsgebäuden, ein Beratungsangebot – wie bisher – im Raum Solothurn, die Aufgaben der Beratungsstelle (case-work), die einheitliche Anwendung von Soforthilfe, die Aufbauarbeit, die allfällige Übernahme von Personal und Räumlichkeiten und die Finanzen.

#### 4.6 Zu Frage 6

Der Kanton Solothurn wird partnerschaftlich mit einer detaillierten Leistungsvereinbarung direkt Einfluss auf das Beratungsangebot nehmen. Es wurde bereits eine Aufgabenteilung vorgenommen. So hat das ASO zuhanden des Kantons Aargau u.a. das Anforderungsprofil der Leiterin/des Leiters der Beratungsstelle sowie der Berater/innen erstellt.

Die Leistungsvereinbarung mit der Frauenzentrale Aargau sah keine Mitwirkungsbefugnis des Kantons Solothurn bei der Anstellung von neuen Mitarbeitenden vor.

#### 4.7 Zu Frage 7

Die fachliche und soweit möglich auch die organisatorische Unabhängigkeit werden Bestandteil der Leistungsvereinbarung sein. Auch andere Kantone haben eine verwaltungsinterne Lösung getroffen, ohne die Belange der Opfer damit zu schmälern (u.a. Luzern, Graubünden, Fribourg).

#### 4.8 Zu Frage 8

Ja, ein örtliches Beratungsangebot im Kanton Solothurn (v.a. in der Region Solothurn) ist Grundbedingung für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung.

#### 4.9 Zu Frage 9

Grundsätzlich ist vorgesehen, fachliches Knowhow in die neue Lösung zu übernehmen, sofern es im Rahmen der Ausrichtung der neuen Opferberatungsstelle notwendig ist und die Mitarbeitenden bereit sind, diese Ausrichtung mitzutragen.

#### 4.10 Zu Frage 10

Detailliert geprüft wurde die Offerte der Frauenzentrale Aargau, eine Opferberatungsstelle ausschliesslich für den Kanton Solothurn zu führen. Ferner wurde eine Offerte der Stiftung Opferhilfe Bern, welche wegen eines erhofften Synergiegewinns für die Opferberatungsstelle Biel ihre Tätigkeit auf den Kanton Solothurn ausdehnen würde, geprüft. Erste Abklärungen über eine mögliche Zusammenarbeit wurde zudem mit der Opferhilfe beider Basel getätigt. Weiter wurde geprüft, ob bestehende Institutionen oder Organisationen im Kanton Solothurn die Aufgaben einer Opferberatungsstelle übernehmen könnten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass im Laufe der Zeit – aber auch hier prioritär mit dem Kanton Aargau zusammen – eine eigene privatrechtliche Trägerschaft, zum Beispiel eine Stiftung gebildet oder eine bestehende Stiftung über eine Leistungsvereinbarung mit der Beratung beauftragt wird.

#### 4.11 Zu Frage 11

Beim Start des damals neuen Opferhilfegesetzes führte der Kanton Solothurn eine eigene verwaltungsinterne Beratungsstelle mit nachweisbarem Erfolg. Im Rahmen einer generellen Auslagerung sozialer Dienstleistungen wurde auch die Opferhilfe an eine Stiftung im Kanton Solothurn übertragen. Grundsätzlich war die Leistung ebenfalls zufriedenstellend. Bei beiden Modellen zeigte sich jedoch, dass der Kanton Solothurn für eine professionell und wirtschaftlich geführte Opferberatung mit guter Erreichbarkeit (geographisch und zeitlich) und guter Beratungsqualität für das solothurnische Einzugsgebiet zu klein ist. Auch heute belegt die Offerte der Frauenzentrale Aargau für ein rein solothurnisches Beratungsangebot, dass die Kosten sich um 70 – 90 % erhöhen würden, ohne dass aber die gewünschte Erreichbarkeit angesichts eines kleinen Teams mit Stellvertretung für Krankheit, Ferien und Weiterbildung vollends gewährleistet wäre. Wie bereits in der Antwort zu Frage 10 angedeutet, ist jedoch für die Zukunft durchaus ein Modell im Rahmen einer privatrechtlichen Organisationsform denkbar, aber nur mit einem oder mehreren Kantonen zusammen.

#### 4.12 Zu Frage 12

Aufgrund der damaligen Fallzahlen wurde 2007 eine neue Leistungsvereinbarung für die Vertragsperiode von vier Jahren mit der Frauenzentrale Aargau abgeschlossen. Wir gehen davon aus, dass mehrjährige Leistungsvereinbarungen ihre Gültigkeit bewahren und grundsätzlich nicht jedes Jahr nachverhandelt werden. Immerhin zeigte sich der Kanton Solothurn bereit, den Sockelbeitrag von Fr. 30'000.-- für das Jahr 2010 zu verdoppeln, um primär die gehäuften Kurzberatungen, die nach der gültigen Leistungsvereinbarung nicht als „neuer Fall“ erfasst wurden,

besser abzugelten. Der Frauenzentrale wurde auch signalisiert, dass bei allfälligem Abschluss einer neuen Leistungsvereinbarung, ausgehend von höheren Fallzahlen und einer neuen Falldefinition, die Gesamtabgeltung erhöht würde. Eine hohe Personaldotation ist jedoch noch keine Garantin für eine qualitativ gute Beratung. Zudem gilt es darauf hinzuweisen, dass die unterschiedliche Personaldotierung der Beratungsstellen teilweise auch von den unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen abhängt (z.B. für Kostengutsprachen), aber auch von der fachlichen Ausrichtung. So steht nach unserer Auffassung nicht eine zeitaufwendigere psychosoziale Beratung mit therapeutischem Gesprächsansatz im Vordergrund, sondern eine begleitende Beratung, welche die hilfesuchenden Personen entsprechend der Diagnose rasch an eine fachspezifische Stelle vermittelt und eine allfällige Soforthilfe sicherstellt.

#### 4.13 Zu Frage 13

Aufgrund der geografischen Gegebenheiten liegt es nahe, dass Opfer von Straftaten sich meist an die nächst gelegene Beratungsstelle wenden und damit auch ausserkantonale Angebote nutzen, zumal ihnen diese Wahlfreiheit nach der Opferhilfegesetzgebung auch zusteht. Wir begrüssen diese opferfreundliche Wahlfreiheit und wollen sie daher auch nicht beschränken. Wir kommen unseren Verpflichtungen in finanzieller Hinsicht nach, indem wir die ausserkantonalen Beratungen – sofern der Entwurf der SVK-OHG Empfehlung verabschiedet wird - nach dem Pauschalbetrag der Opferhilfeverordnung abgelden. Im Jahre 2008 waren es 184, im Jahre 2007 191 und im Jahre 2006 194 ausserkantonale Beratungen.

#### 4.14 Zu Frage 14

Gestützt auf die für den Kanton Solothurn realistische Offerte der Frauenzentrale Aargau über eine Beratungsstelle ausschliesslich für den Kanton Solothurn wäre bei der Führung einer eigenen Beratungsstelle mit einer 70 – 90%igen Erhöhung der Kosten zu rechnen. Oder in Zahlen: statt Ausgaben für die Opferberatungsstelle von Fr. 250'000.-- in den Jahren 2007 – 2009 bzw. Fr. 280'000.-- im Jahre 2010 würden neu mindestens Fr. 480'000.-- anfallen. Trotz der massiv höheren Ausgaben bestünde wegen der Kleinheit und der geographischen Strukturierung unseres Kantons keine Gewähr für die gewünschte Erreichbarkeit und für eine auf Dauer angelegte Qualitätssicherung.

Wie in der Antwort zu Frage 13 dargelegt, wollen wir die Wahlfreiheit der Opfer gar nicht einschränken. Auch mit einer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Aargau soll diese Wahlfreiheit beibehalten werden, umgekehrt werden ja auch die Kosten unserer Opferberatungsstelle – unabhängig davon, wie wir sie organisieren – für Opfer aus andern Kantonen vergütet.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

#### **Verteiler**

Amt für soziale Sicherheit (3, Ablage, BRU, MAJ)  
Kantonspolizei Solothurn  
Aktuariat SOGEKO  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat