

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

Sitzung vom 17. Februar 2010

### **246. Umsetzung und Ratifikation des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (Zeugenschutzgesetz [ZeugSG]; Vernehmlassung)**

#### **Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels**

Das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde am 16. Mai 2005 in Warschau zur Unterzeichnung aufgelegt. Es ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten. Es bezweckt die Bekämpfung aller Formen von Menschenhandel (sexuelle Ausbeutung, Zwangarbeit, Organhandel) auf inner- und zwischenstaatlicher Ebene. Es setzt rechtliche Standards in den Bereichen Strafrecht, Opferhilfe, Ausländerrecht sowie prozessualer und ausserprozessualer Zeugenschutz. Es will ausserdem die Prävention und die Eindämmung der Nachfrage stärken. Gegenüber dem von der Schweiz bereits ratifizierten UNO-Zusatzprotokoll zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels (SR 0.311.542) sieht die Konvention in den Bereichen Opfer- und Zeugenschutz verbindlichere Bestimmungen sowie einen unabhängigen Überwachungsmechanismus vor, der die Umsetzung gewährleisten soll. Es handelt sich dabei um eine Expertenkommission «GRETA» aus Vertreterinnen und Vertretern der Signatarstaaten. Weiter ist die Konvention nicht auf grenzüberschreitende organisierte Kriminalität beschränkt.

Die Schweiz ist Zielland und in geringerer Masse ein Transitland des Menschenhandels. Die schweizerische Strafurteilsstatistik weist für 2002–2006 durchschnittlich fünf Verurteilungen wegen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und zwölf Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution aus. Es wird jedoch von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen. Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Organentnahmen wurden in der Schweiz bisher nicht bekannt.

Nach Meinung des Bundesrates erfüllt die schweizerische Rechtsordnung mit einer Ausnahme (dem ausserprozessualen Zeugenschutz) die Anforderungen der Konvention bereits weitgehend.

Der Regierungsrat hat in Beantwortung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 338/2006 betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Unterzeichnung und Ratifizierung des vorgenannten Übereinkommens mit Stellungnahme vom 7. Mai 2008 (RRB Nr. 668/2008) festgehalten, dass eine Unterzeichnung und Ratifizierung dieses Übereinkommens ernsthaft zu prüfen sei.

Die Schweiz hat die Konvention am 8. September 2008 unterzeichnet. Bis Ende Oktober 2009 haben 26 Mitgliedstaaten des Europarats die Konvention ratifiziert.

### **Ausserprozessualer Zeugenschutz**

Umsetzungsbedarf besteht beim ausserprozessuellen Zeugenschutz. Gemäss Art. 28 des Übereinkommen sind die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um in einem Strafverfahren gegen Menschenhandel aussagenden Personen während und nach den Ermittlungen einen wirksamen und angemessenen Schutz vor möglicher Vergeltung oder Einschüchterung zu gewähren.

Bis anhin wurden in der Schweiz einzelne ausserprozessuale Zeugenschutzmassnahmen gestützt auf die allgemeine Gefahrenabwehrpflicht der Kantone ergriffen; eigentliche Zeugenschutzprogramme wurden mangels spezifischer Rechtsgrundlagen nicht durchgeführt. Für den Kanton Zürich sieht der Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2009 zum Gesetz über die Anpassung der kantonalen Behördenorganisation und des kantonalen Prozessrechts in Zivil- und Strafsachen an die neuen Prozessgesetze des Bundes (GOG; Vorlage 4611) in §159 neu eine Regelung zum ausserprozessuellen Personenschutz vor. Mit dieser Bestimmung wurde auch dem Anliegen der als Postulat überwiesenen Motion KR-Nr. 287/2007 betreffend Schaffung von Rechtsgrundlagen für den ausserprozessuellen Zeugenschutz Rechnung getragen. Diese Bestimmung würde für den Fall einer bundesrechtlichen Regelung weitgehend hinfällig.

Eine Ende 2007 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) über die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) sowie die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) veranlasste Anhörung bei den Kantonen hat zur Regelung des Zeugenschutzes die Bevorzugung einer bundesweiten Regelung ergeben.

Der Vorentwurf sieht nun die Durchführung von Zeugenschutzprogrammen durch eine zentrale *Zeugenschutzstelle*, angegliedert beim Bundesamt für Polizei, für Personen aus Strafverfahren des Bundes oder der Kantone vor. Die Zeugenschutzstelle ist – auf Antrag der Verfahrensleitung – auch für die Vorprüfung und die Antragstellung an den entscheidenden Direktor des Bundesamtes für Polizei zuständig. Als einschneidendste Massnahme wird die Ausstattung einer Person mit Tarndokumenten vorgeschlagen. Auf die Möglichkeit einer kompletten Identitätsänderung («registerrechtliches Sterbenlassen») wird verzichtet. Ebenfalls vorgesehen ist die Beratung und Unterstützung der Kantone zugunsten von Personen, die nicht in ein eigentliches Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden, jedoch einzelner Schutzmassnahmen

bedürfen. Diesfalls greift im Übrigen nach wie vor die kantonale Zuständigkeit zum Schutz von gefährdeten Personen gemäss kantonaler Polizeihoheit.

Bei vollem Betrieb der Zeugenschutzstelle wird mit einem jährlichen Fallaufkommen von 10–15 Zeugenschutzfällen aus Bund und Kantonen sowie rund 140 Beratungen zugunsten der Kantone gerechnet. Hinzu kommen diejenigen Fälle, die gestützt auf Abkommen mit internationalen Strafgerichten übernommen werden. Aufgrund dieser Schätzungen wird für den Aufbau der Stelle mit einem (zusätzlichen) Bedarf von 600 und für den ordentlichen Betrieb mit 1000 Stellenprozenten gerechnet. Für den Aufbau und Betrieb der Stelle wird mit Investitionskosten von rund Fr. 260 000 pro Jahr und wiederkehrenden Investitionskosten von Fr. 260 000 alle fünf bis sechs Jahre (Wechsel der Dienststelle) und Fr. 100 000 jährlich (Ersatzbeschaffungen) gerechnet. An die Kosten für Aufbau und Betrieb der Stelle hätten sich die Kantone gemäss Gesetz mit einer angemessenen Pauschale zu beteiligen. Die Lebenshaltungskosten der zu schützenden Person sowie die laufenden Kosten für besondere Zeugenschutzmassnahmen im Rahmen eines Zeugenschutzprogramms tragen der antragstellende Bund oder Kanton.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement  
(Zustelladresse: Bundesamt für Polizei, fedpol, Stab Rechtsdienst / Datenschutz, Nussbaumstrasse 29, 3003 Bern)

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2009 (Eingangsdatum) haben Sie uns den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie den Vorentwurf des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz sowie die erläuternden Berichte dazu unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

**A. Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung  
des Menschenhandels**

Menschenhandel ist ein globales Problem mit zahlreichen internationalen Auswirkungen und Hintergründen. Die Umsetzung und Ratifikation des internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels ist deshalb zu begrüssen. Erstmals werden den Vertragsstaaten nicht nur im Bereich der strafrechtlichen Bekämpfung des Menschenhandels verbindliche Vorgaben gemacht, sondern auch in den Bereichen Opferschutz und Prävention.

Art. 14 des Übereinkommens sieht die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Opfer auch alleine aufgrund der persönlichen Situation – *ohne Aussagebereitschaft* – vor. Im Sinne einer Klarstellung (auf S. 9 der Erläuterungen zum Übereinkommen wird festgehalten, dieses Erfordernis sei durch die schweizerische Ausländergesetzgebung bereits erfüllt) schlagen wir eine entsprechende, ausdrückliche Ergänzung von Art. 36 Abs. 6 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) vor. Es fragt sich auch, ob die in der genannten Verordnungsbestimmung statuierte Verweisung auf die Härtefallklausel nach Art. 31 VZAE den besonderen Gegebenheiten der Opfer von Menschenhandel gerecht wird.

## **B. Vorentwurf zu einem Zeugenschutzgesetz**

### **1. Grundsätzliche Bemerkungen**

Wir befürworten die Schaffung einer bundesrechtlichen Regelung für den ausserprozessualen Zeugenschutz im Bereich der Schwerstdelinquenz. Ist eine Person aufgrund ihrer Aussagebereitschaft in einem Strafverfahren einer besonderen Gefährdung ausgesetzt, darf vom Staat grundsätzlich auch erwartet werden, dass er besondere Anstrengungen zum Schutze der gefährdeten Person unternimmt (BGE 125 I 127, 142 mit zahlreichen Hinweisen; vgl. auch J. P. Müller/M. Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Bern 2008, 4. Auflage, S. 53 ff. u. 74 ff.).

### **2. Zu den einzelnen Bestimmungen**

#### *Zu Art. 1 und 3 ZeugSG, Gegenstand/Geltungsbereich*

Zeugenschutzmassnahmen stehen im Spannungsfeld verschiedener Interessen der Verfahrensbeteiligten (vgl. auch BGE 125 I 127, 142; vgl. T. Hug, Zeugenschutz im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen der Verfahrensbeteiligten, ZStrR 4/1998, S. 405). Das Erfordernis des Vorliegens einer Gefährdung der Zeugin oder des Zeugen postuliert Art. 3 Abs. 1 lit. a ZeugSG. Diese Norm dient dem Schutzinteresse der Zeugin oder des Zeugen. Im Gegenzug dient Art. 3 Abs. 1 lit. b ZeugSG der Wahrheitsfindung bzw. der Aufklärung im Strafprozess, indem diese Gesetzesbestimmung voraussetzt, dass ohne die Mitwirkung der Zeugin oder des Zeugen die Strafverfolgung *wesentlich* erschwert würde. Es sind nun aber Fallkonstellationen denkbar, in denen zahlreiche Aussagen von verschiedenen Personen einzelne Mosaiksteine darstellen, die (nur) zusammen ein klares Bild im Sinne der Tataufklärung ergeben. Zudem kann sich die Bedeutung einer Aussage im Laufe eines Verfahrens verändern. Auch im Hinblick auf die Möglichkeit der objektiven sowie subjektiven Interpretation der Wesentlichkeit können sich Probleme erge-

ben. So kann aus Sicht der Verfahrensleiterin oder des Verfahrensleiters eine Zeugenaussage als nicht wesentlich erscheinen, die Täterin oder der Täter kann diese jedoch subjektiv als wesentlich einstufen und die Zeugin oder den Zeugen daraufhin einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben oder einem anderen schweren Nachteil aussetzen. Es ist daher zu empfehlen, das Erfordernis der «Wesentlichkeit» aus Art. 3 Abs. 1 lit. b ZeugSG zu streichen.

In zeitlicher Hinsicht ist zu bemerken, dass nach dem Wortlaut des Gesetzes nur Zeuginnen und Zeugen in laufenden Strafverfahren Schutzmassnahmen gewährt werden (vgl. Art. 1 lit. a wie auch Art. 3 Abs. 1 lit. b ZeugSG). Das Gesetz regelt insbesondere diejenigen Fälle nicht, in denen (erst) nach der Verurteilung der Täterin oder des Täters eine Gefährdungslage entsteht, obschon gerade auch diesfalls Schutzmassnahmen dringend notwendig sein können (vgl. auch T. Hug, a. a. O., S. 406). Das Zeugenschutzprogramm sollte daher nicht nur für Zeuginnen und Zeugen zugänglich sein, die in einem laufenden Strafverfahren mitwirken, sondern auch für jene, die in der Vergangenheit in einem Strafverfahren mitgewirkt haben und Schutz benötigen.

*Zu Art. 4 ZeugSG, Begriff*

In Art. 4 ZeugSG wird der Begriff des Zeugenschutzprogrammes bestimmt. Die in diesem Zusammenhang genannten Gefährdungssituationen (Einschüchterungen usw.) sind nicht deckungsgleich mit den in Art. 3 Abs. 1 lit. a ZeugSG genannten Konstellationen. Es fragt sich deshalb, ob im Sinne einer einheitlichen Begrifflichkeit hier nicht auf Art. 3 Abs. 1 lit. a ZeugSG zu verweisen wäre.

*Zu Art. 5 lit. e ZeugSG, Inhalt; Aufbau einer vorübergehenden Tarnidentität*

Wesentliche Schutzmassnahmen im Rahmen eines Zeugenschutzprogramms sind in Art. 5 ZeugSG festgelegt. Eine mögliche Massnahme stellt der Aufbau einer vorübergehenden neuen Identität der zu schützenden Person dar (Art. 5 lit. e ZeugSG). Eine Gefährdungssituation kann zwar nach einer Urteilsfällung abklingen oder sich einstellen. Die Bedrohungslage kann aber auch nach Verfahrensschluss für unabsehbare Zeit anhalten. Um diesen Fällen Rechnung zu tragen, ist zu überdenken, die Formulierung der «vorübergehenden» mit dem Passus «oder dauernder» Identität zu ergänzen. Insoweit scheint zudem prüfenswert, für äusserst schwerwiegende und langanhaltende Bedrohungslagen – im Sinne einer Ultima Ratio – ein «registerrechtliches Sterbenlassen» der alten Identität vorzusehen.

*Zu Art. 6–8 ZeugSG, Antrag Verfahrensleitung, Prüfung des Antrags, Entscheid*

a) Grundsätzliche Bemerkungen zum Verfahrensablauf

In den vorgeschlagenen Bestimmungen zur Ausarbeitung des Zeugenschutzprogrammes findet unseres Erachtens der konkrete, operative Verfahrensverlauf im Ermittlungsverfahren bzw. in der Strafverfolgung zu wenig Berücksichtigung. Der Vorentwurf beruht u. a. auf der Annahme, dass die Beschuldigten bereits berührt oder gar inhaftiert sind. Gerade bei proaktiven Ermittlungsverfahren sind aber die Verfahrensbeteiligten häufig noch gar nicht einbezogen worden bzw. sie wissen (noch) nichts über das Verfahren. Die Entwicklung des Falles und die künftige prozessuale Stellung der gefährdeten Person, die ihrerseits auch Täterin oder Täter sein kann, stehen in einem frühen Verfahrensstadium häufig ebenfalls noch nicht fest. Einerseits kann damit das gemäss Art. 7 und 8 ZeugSG vorgesehene Prüfverfahren durch die Zeugenschutzstelle zur Farce werden und gar – wenn Informationen nach aussen dringen – die Untersuchungen gefährden. Andererseits sollte kontaktierten, gefährdeten potenziellen Zeuginnen und Zeugen bereits in diesem Verfahrensstadium aufgezeigt werden können, welche Schutzmassnahmen getroffen werden können. Insoweit hat die Verfahrensleitung – oder bereits die polizeiliche Ermittlungsstelle – die nötigen Beurteilungen mit Blick auf die Gefährdungs- und Beweislage und das Verfahren allenfalls bereits sehr früh vorzunehmen; die zeitlichen Verhältnisse sind dabei meist eng und verfahrensleitende Entscheide müssen rasch gefällt werden.

b) Verfahrensleitung

Wir gehen davon aus, dass die Kantone frei sind, für eine erste Einschätzung der Gefahrenlage auch eine Vorprüfung der Polizei im Ermittlungsverfahren zu ermöglichen. Deren Einschätzung wäre mittels einer Empfehlung der Verfahrensleitung zum Entscheid über die Antragstellung zu unterbreiten.

Im Hinblick auf eine effiziente und praxisnahe Vorgehensweise wäre sodann zu überlegen, ob der *Verfahrensleitung* in Art. 6 ZeugSG (anstelle der hierfür in Art. 7 der Zeugenschutzstelle eingeräumten Kompetenz) allgemein die Aufgabe zur Vorprüfung der Notwendigkeit von Zeugenschutzmassnahmen und entsprechende Antragstellung an die entscheidende Stelle zukommen soll.

Die Verfahrensleitung hat unseres Erachtens jedenfalls (vor-) zu prüfen, ob eine Strafverfolgung/Beweisführung ohne die Schutz suchende Person erschwert wäre und ob diese Beweisführung auch bei der Gewährung von Schutzmassnahmen zielführend ist. Kommt die Verfahrensleitung nämlich zum Schluss, auch bei Gewährung der Schutzmassnahmen lasse sich dieses persönliche Beweismittel nicht verwerten bzw. es sei für den Verfahrensausgang ohne Bedeutung, so ist auf die Zeu-

genaussage und damit die Schutzmassnahmen zu verzichten (vgl. auch §§ 129 ff. StPO des Kantons Zürich bzw. Art. 168 ff. schweizerische StPO). Die Verfahrensleitung (und allenfalls auch die bereits involvierten polizeilichen Organe) hat im Übrigen ebenfalls dafür zu sorgen, dass bis zum Entscheid über die Durchführung eines Zeugenschutzprogramms keine Daten der Schutz suchenden Person in die Verfahrensakten gelangen. Auch dies wäre gesetzlich ausdrücklich zu regeln.

c) Zeitliche Vorgaben / vorsorgliche Massnahmen

Vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen zentralen Entscheid-zuständigkeit beim Bund, die zur Gewährleistung der einheitlichen gesamtschweizerischen Handhabung notwendig ist, und mit Blick auf den Umstand, dass die fraglichen Fälle ohnehin meist kantonsübergreifender oder gar internationaler Natur sind, erscheint es uns unabdingbar, in Art. 7 und 8 ZeugSG *kurze Prüf-/Entscheidfristen* der involvierten Instanzen zu verankern, um einen effizienten Verfahrensablauf zu gewährleisten. Zudem muss den ermittelnden polizeilichen Behörden bzw. der Verfahrensleitung die Kompetenz eingeräumt werden, *vorsorgliche Massnahmen* zu ergreifen, um allfälliger Gefahr in Verzug wirkungsvoll begegnen zu können.

d) Rechtsmittel

Rechtsmittel sind im Gesetzesentwurf nicht erwähnt. In den Erläuterungen (S. 66) wird zwar darauf hingewiesen, dass für den Fall, dass die Staatsanwaltschaft es verneine, einen Antrag zu stellen, die betroffene Person gegen diesen Entscheid die im Strafprozess üblichen Rechtsmittel oder Rechtsbehelfe ergreifen könne. Zum Entscheid der Zeugenschutzstelle wird in den Erläuterungen (S. 68) festgehalten, dass dieser eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.072) darstelle. Es fragt sich, ob der Rechtsmittelweg nicht ausdrücklich im Gesetz aufzuzeigen ist. Ausserdem wäre auch für diese Verfahren den Sicherheitsaspekten Rechnung zu tragen.

*Zu Art. 10 ZeugSG, Beendigung*

Wir regen an, Art. 10 ZeugSG ausdrücklich in dem Sinne zu ergänzen, dass das Zeugenschutzprogramm spätestens mit dem Tod der betroffenen Person endet, damit der Tod mit den richtigen Personalien beurkundet werden kann. Dies dient der Rechtssicherheit.

*Zu Art. 13 und 16 ZeugSG, Wahrung von Ansprüchen, Mitwirkung in Verfahren*

Fraglich ist, ob die in den Art. 13 und 16 ZeugSG getroffenen Regelungen zur Wahrung von Ansprüchen / Mitwirkung in Verfahren unter Wahrung der Anonymität der geschützten Person ausreichend sind. Zu

prüfen wäre etwa auch, welche Auswirkungen der Aufbau einer Tarnidentität auf Eheschliessungen oder Nachkommen, auf geplante oder laufende Einbürgerungsverfahren oder auf die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene der geschützten Person usw. hat.

*Zu Art. 19 ZeugSG, Aufbau einer vorübergehenden neuen Identität*

Hinsichtlich der vorgesehenen Möglichkeit des Aufbaus einer Tarnidentität ist unseres Erachtens prüfenswert, ob auf Bundes- und/oder Kantonsebene in den entsprechenden Registerbereichen (Informatisiertes Personenstandsregister [Infostar], Einwohnerregister, Stimmregister, Steuerregister, Betreibungsregister usw.) eine zuständige zentrale Stelle zu bezeichnen ist, welche die entsprechenden Einträge und/oder Datensperrungen vornehmen kann, damit diese Vorgänge optimal koordiniert werden können. Eine entsprechende Bestimmung könnte im Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister aufgenommen werden (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02). Änderungen im Infostar könnten durch das Eidgenössische Amt für Zivilstandswesen (EAZW) vorgenommen werden; diese Stelle könnte auch Tarndokumente ausstellen. Zu prüfen wäre schliesslich, ob in weiteren als den in Art. 36 ZeugSG genannten Bundesgesetzen Anpassungen erforderlich sind (z. B. Ausweissgesetz [AwG], SR 143.1; Bürgerrechtsgesetz [BüG], SR 141.0; Bundesgesetz über die politischen Rechte [BPR], SR 161.1; RHG; Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB, SR 210]).

*Zu Art. 20 ZeugSG, Aufenthaltsregelungen*

Bei ausländischen Personen, die über keine Anwesenheitsregelung verfügen bzw. aufgrund des Zeugenschutzprogramms eine solche erhalten sollen, ist das Bundesamt für Migration in das Verfahren einzubeziehen, damit es der örtlich zuständigen kantonalen Migrationsbehörde für die Aufenthaltsregelung die entsprechenden Weisungen erteilen kann. Bei ausländischen Personen, die bereits über eine Aufenthaltsregelung verfügen, müssen das Bundesamt für Migration und die zuständige kantonale Migrationsbehörde über den Umstand eines Zeugenschutzprogramms informiert werden, damit vor ausländerrechtlichen Entscheiden das Bundesamt für Polizei bzw. die Zeugenschutzstelle konsultiert werden kann. Dabei ist nicht nur an den Entzug einer Bewilligung, sondern auch an andere ausländerrechtliche Tatbestände wie Familiennachzug, Kantonswechsel, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit usw. zu denken. Art. 20 des Vorentwurfs für ein Zeugenschutzgesetz und die vorgesehene Anpassung von Art. 30 AuG (vgl. auch Art. 36 ZeugSG) lassen hier noch entscheidende Punkte offen.

*Zu Art. 21 ZeugSG, Abstimmung bei freiheitsentziehenden Massnahmen*

Art. 21 ZeugSG, wonach die Zeugenschutzstelle Entscheide, die Auswirkungen auf die Art und den Ort des Vollzugs von freiheitsentziehenden Massnahmen haben können, im Einvernehmen mit den zuständigen kantonalen Stellen trifft, ist sehr weitgehend formuliert und kann allenfalls in die Kompetenzen der Kantone eingreifen.

*Zu Art. 23 ZeugSG, Aufgaben der Zeugenschutzstelle*

Im Hinblick auf Art. 23 lit. d ZeugSG (Koordination mit prozessuellen Massnahmen gemäss StPO) ist festzuhalten, dass die *prozessuellen* Zeugenschutzmassnahmen nach wie vor von der Verfahrensleitung getroffen werden. Die Zusicherung der Anonymität ist durch das Zwangsmassnahmengericht genehmigen zu lassen (Art. 150 Abs. 2 schweizerische StPO).

Im Übrigen empfehlen wir die Aufnahme einer Norm, wonach die Zeugenschutzstelle mit den spezialisierten Beratungsstellen – beispielsweise dem Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa in Zürich (FIZ) und der Fondation Terre des Hommes in Lausanne, die auch ständige Mitglieder der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) des EJPD sind – zusammenzuarbeiten hat (vgl. auch S. 40 der Erläuterungen bzw. Art. 35 des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels). Die Opferhilfeorganisationen nehmen für die Stabilisierung und Aussagebereitschaft von Opfern und potenziellen Zeuginnen oder Zeugen eine zentrale Rolle ein, indem sie die Opfer nicht nur psychisch, sondern auch materiell betreuen.

*Zu Art. 34 und 35 ZeugSG, Kostenfolge*

Die Regelung, dass die (Lebenshaltungs-)Kosten für die gefährdete Person im konkreten Zeugenschutzprogramm durch das antragstellende Gemeinwesen zu tragen sind (Art. 34 Abs. 1), ist nachvollziehbar und grundsätzlich gerechtfertigt.

Die Regelungen zu den Kantonsbeiträgen an den Aufbau und Betrieb der Zeugenschutzstelle (Art. 34 Abs. 2 und 3) sowie die Abgeltung für Beratungs- und Unterstützungsleistung der Kantone (Art. 35 Abs. 1 und 2) sind unzureichend. Die Grundzüge dieser Regelungen und der Verteilschlüssel müssen grundsätzlich im Gesetz festgehalten werden. Zumindest wären aber Höhe, Modalitäten und Verteilschlüssel in den Materialien genügend konkret darzulegen, damit die Interessen der Kantone entsprechend eingebracht werden können. Die im Vorentwurf zum ZeugSG vorgeschlagene Regelung, wonach der Bundesrat erst später die Höhe und die Modalitäten der Vergütung bestimmt, erachten wir als ungenügend. Abgesehen davon sind unseres Erachtens die Kosten für

die Beratungen der Kantone durch die Zeugenschutzstelle nicht zu verfügen, wenn die Kantone bereits an die Einrichtung und den Betrieb der Zeugenschutzstelle Beiträge leisten. Andernfalls wären aber zumindest in diesem Bereich Fallpauschalen, die der Vorschlag für die einzelnen Zeugenschutzprogramme nun ablehnt, vorstellbar.

### C. Zusammenfassung

Wir begrüssen die Ratifikation und Umsetzung des internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels. Ebenfalls befürworten wir den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Zeugenschutz. Wir regen dazu verschiedene Änderungen bzw. Ergänzungen an (vgl. vorne B.). Diese betreffen u.a. die Erweiterung des Gegenstandes und Geltungsbereiches der Zeugenschutzmassnahmen. Um schnelles Handeln und eine gute Koordination mit den kantonalen Stellen zu gewährleisten, sind unseres Erachtens sodann (zeitliche) Vorgaben für die Entscheidfindung der Bundesstellen erforderlich. Aus dem gleichen Grund ist die Aufgabenteilung zwischen Verfahrensleitung, Koordinationsstelle und entscheidender Stelle nochmals zu überprüfen. Zweckmäßig wäre jedenfalls eine Anordnungskompetenz der Verfahrensleitung für vorsorgliche Massnahmen. Zu empfehlen ist überdies die Regelung der Zusammenarbeit der zentralen Bundesstelle mit (Opferhilfe-)Beratungsstellen. Hinsichtlich der Kostenfolgen sind die vorgesehenen Regelungen – insbesondere was den Betrieb und Aufbau der Zeugenschutzstelle anbelangt – unseres Erachtens noch unzureichend.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:



Husi