



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Polizei
Stab Rechtsdienst
Datenschutz
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

Luzern, 2. März 2010 / RRB-Nr. 225
2585 / VM-JSD 2010-03-02 Zeugenschutz

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

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD hat die Kantonsregierungen zur Stellungnahme zur Vorlage über die Umsetzung und Ratifikation der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns im Namen und Auftrag des Regierungsrates wie folgt:

1. Allgemeines

Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels bezweckt die Bekämpfung aller Formen von Menschenhandel auf inner- und zwischenstaatlicher Ebene. Dieses Ziel deckt sich mit den Interessen und der deklarierten Haltung der Schweiz. Wir teilen diese Haltung vollumfänglich und begrüssen die Bestrebungen des Bundes zur Bekämpfung des Menschenhandels. Dazu gehört auch die Einführung eines Gesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz. Im Rahmen der Opferhilfe hat sich gezeigt, dass nach wie vor Lücken im Schutzsystem bestehen. So kann die Opferhilfe beispielsweise keine Unterstützung für Zeugen bieten, solange diese nicht als Opfer gemäss Opferhilfegesetz qualifiziert sind. Diese Lücke kann mit dem vorgeschlagenen Zeugenschutzgesetz geschlossen werden. Zudem dient ein effizienter Zeugenschutz nicht nur dem Schutz der betreffenden Personen, sondern liegt auch im Sinne eines effizienten Beweisrechtes. Mit dem vorliegenden Entwurf werden im Bundesrecht die staatlichen Strukturen und Voraussetzungen für die Durchführung von Zeugenschutzprogrammen geschaffen. Da nur mit einer vergleichsweise geringen Anzahl Zeugenschutzfälle jährlich zu rechnen ist, ist es richtig, die Kompetenz zur Durchführung von Zeugenschutzmassnahmen zentral bei einer nationalen Zeugenschutzstelle anzusiedeln.

Der Menschenhandel stellt eine gravierende Menschenrechtsverletzung dar. Die traumatischen Erlebnisse der Opfer von Menschenhandel führen teilweise dazu, dass sie nicht in der Lage sind, von sich aus Anzeige zu erstatten oder eine aktive Teilnahme an einem Verfahren gar erschweren oder verunmöglichen. Um die Aussagebereitschaft von solchen Opfern zu erhöhen, erachten wir folgende Punkte für wichtig:

– Aufnahme von Opfern von Menschenhandel ins Zeugenschutzprogramm

Die Opfer von Menschenhandel müssen aufgrund ihrer schwierigen Situation zur Teilnahme an Strafverfahren motiviert werden. Sie benötigen deshalb die Zusage für die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm, bevor sie überhaupt Aussagen gemacht haben oder die Eignung ihrer Aussage geklärt ist. Ihnen muss der Schutz auch zugesprochen werden können, bevor die Opferqualität endgültig feststeht. In dieser Situation muss schnell entschieden werden können. Das vorgesehene Verfahren der doppelten Antragstellung (zuständige Verfahrensleitung bei der Zeugenschutzstelle, Zeugenschutzstelle beim Direktor des Bundesamtes für Polizei) wird diesem Anspruch nicht gerecht. Es dauert zu lange. Deshalb ist zu prüfen, wie das Verfahren vereinfacht werden könnte.

– Kinder und Jugendliche als Zeugen

Für die Betreuung und Beratung von Kindern und Jugendlichen, die in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden, müssen adäquate Lösungen gefunden werden. Diese brauchen einen gesetzlichen Beistand, damit die Zustimmung für ein Zeugenschutzprogramm eingeholt werden kann.

– Integrative Massnahmen bei dauerhaftem Aufenthaltsrecht

Das Ausländergesetz und seine Ausführungsbestimmungen regeln den Aufenthalt von Opfern des Menschenhandels. In den Fällen, in denen Betroffenen in der Schweiz ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht gewährt wird, müssen geeignete Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration geprüft und getroffen werden.

– Weiterbildung und Kooperation mit Fachstellen

Das Erkennen der Opfer von Menschenhandel ist oft schwierig, weil die Betroffenen verängstigt sind und kaum Aussagen zu ihrer Situation machen. Gerade in diesen Fällen besteht die Gefahr, dass diese Personen nicht als Opfer identifiziert, sondern als illegal Anwesende kriminalisiert werden. Deshalb müssen die zuständigen Behörden geschult und qualifiziert sein, um potentielle Opfer zu erkennen. Wichtig ist, dass insbesondere die Verfahrensleitung, welche den Antrag für ein Zeugenschutzprogramm stellen kann, über ein grosses Fachwissen verfügt. Ganz wichtig ist auch die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und Fachstellen. Wir erachten es deshalb für sinnvoll, dass die Zeugenschutzstelle mit Fachorganisationen, die sich auf Fragen des Menschenhandels spezialisiert haben, zusammenarbeitet. Eine Zusammenarbeit von Opferschutz, Strafverfolgung und Zeugenschutz ist unabdingbar für eine effektive Bekämpfung des Menschenhandels.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs

– zu Artikel 3

Das Zeugenschutzgesetz soll für Personen gelten, die aufgrund ihrer Aussage oder Aussagebereitschaft in einem Strafverfahren einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben oder einem anderen schweren Nachteil ausgesetzt sind oder sein können (lit. a) und ohne deren Mitwirkung die Strafverfolgung wesentlich erschwert wäre (lit. b). Ob eine Aussage wesentlich zur Aufklärung eines Delikts beitragen kann, lässt sich vielfach nicht ohne weiteres sagen. Die Relevanz einer Aussage und deren Bedeutung für ein Strafverfahren lassen sich oftmals nicht klar abschätzen. Zudem kann sich die Bedeutung einer Aussage im Laufe ei-

nes Verfahrens ändern. Eine anfangs unwesentliche Aussage kann sehr wesentlich werden oder umgekehrt. Dies hängt davon ab, welche anderen Beweismittel vorhanden sind. Ebenfalls kann auch bereits eine erste Befragung durch die Polizei, welche protokolliert und Bestandteil der Akten wird, zu einer Gefährdung einer Person führen, auch wenn später andere Tatbeweise entscheidend für eine Verurteilung der Täterschaft werden. Aus diesen Gründen erachten wir es für sinnvoll, dass die Gefährdung und Schutzbedürftigkeit einer Person und nicht die Wesentlichkeit ihrer Aussage für die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm ausschlaggebend sein sollten.

– zu Artikel 5

Im Entwurf wird als eine der besonderen Zeugenschutzmassnahmen der Aufbau einer vorübergehenden neuen Identität vorgeschlagen. Auf die Möglichkeit einer dauerhaften Identitätsänderung wird jedoch verzichtet. Dies erachten wir nicht für richtig. Es ist denkbar, dass Opfer ein Leben lang befürchten müssen, von der Täterschaft verfolgt und getötet zu werden. Es braucht deshalb auch die Möglichkeit einer langfristigen Perspektive, wie dies eine dauerhafte neue Identität darstellt.

– zu Artikel 6

Der Entwurf sieht vor, dass nur die zuständige Verfahrensleitung bei der Zeugenschutzstelle Antrag auf Durchführung eines Zeugenschutzprogrammes stellen kann. Tut sie dies nicht, kann die betroffene Person gegen diesen Entscheid die im Strafprozess üblichen Rechtsmittel oder Rechtsbehelfe ergreifen. Dieses Vorgehen erachten wir nicht für sinnvoll, könnte doch eine kantonale Rechtsmittelinstanz die zuständige Verfahrensleitung nur verpflichten, bei der Zeugenschutzstelle einen entsprechenden Antrag zu stellen. Das Verfahren würde dadurch aber erheblich verzögert. Man kann sich deshalb fragen, ob es nicht sinnvoller wäre, auch dem Opfer ein Antragsrecht direkt bei der Zeugenschutzstelle zuzugestehen.

– zu Artikel 23

Wie bereits erwähnt, erachten wir eine Zusammenarbeit von Opferschutz, Strafverfolgung, Zeugenschutz mit Fachstellen als unbedingt erforderlich. Nur dann ist eine intensive und umfassende Betreuung der Opfer möglich.

– zu Artikel 34

Mit dem vorgeschlagenen Zeugenschutzgesetz soll der Bund die spezifischen Massnahmen zum ausserprozessualen Zeugenschutz einheitlich für Bundesverfahren und kantonale Verfahren regeln und vollziehen. Damit soll auch eine einheitliche Zeugenschutzpraxis unter den Kantonen erreicht werden. Dies ist grundsätzlich richtig. Es ist vorgesehen, dass die antragstellenden Kantone die Lebenshaltungskosten der zu schützenden Person sowie die laufenden Kosten für besondere Zeugenschutzmassnahmen im Rahmen von Zeugenschutzprogrammen zu tragen haben. Gemäss erläuterndem Bericht ist die Höhe der fallabhängigen Kosten von Fall zu Fall unterschiedlich, dürfte sich jedoch in einem Rahmen von Fr. 5'000.-- bis Fr. 150'000.-- jährlich bewegen. Diese Kosten können bei der Interessenabwägung zur Aufnahme einer Person in ein Zeugenschutzprogramm ein ausschlaggebendes Kriterium darstellen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass aus Kostengründen auf eine Antragstellung zur Aufnahme einer Person in ein Zeugenschutzprogramm verzichtet wird. Nicht der Schutzgedanke, sondern die anfallenden Kosten würden damit ausschlaggebend sein. Damit dem Zeugenschutz umfassend Rechnung getragen und eine einheitliche Praxis unter den Kantonen gewährleistet werden kann, erachten wir es deshalb für notwendig, dass der Bund die fallabhängigen Kosten trägt.

Der Entwurf des Zeugenschutzgesetzes sieht den Aufbau und Betrieb einer spezialisierten Zeugenschutzstelle im Bundesamt für Polizei, bei der Bundeskriminalpolizei vor. Im erläuternden Bericht wird mit einem Fallaufkommen von rund 10 bis 15 Zeugenschutzfällen aus

Bund und Kantone und 140 Beratungen zugunsten der Kantone pro Jahr gerechnet. Wir bezweifeln, ob dafür wirklich zehn neue Stellen notwendig sind. Angesichts der angespannten Finanzlage von Bund und Kantonen sind Mehrkosten unbedingt soweit als möglich zu vermeiden.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen aufzunehmen und danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Yvonne Schärli-Gerig
Regierungsrätin