

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Polizei fedpol
Stab Rechtsdienst / Datenschutz
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

312.09.032

2. März 2010

Vernehmlassung zur Umsetzung und Ratifikation des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie zum Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (Zeugenschutzgesetz, ZeugSG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur oben genannten Vorlage Stellung zu nehmen. Wir machen von dieser Möglichkeit gerne Gebrauch und äussern uns wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen zur Ratifikation des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Vorentwurf zu einem Zeugenschutzgesetz

Der Menschenhandel ist ein Phänomen, welches in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen hat. Durch die Verstärkung der internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung des Menschenhandels und die Verschärfung der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum Tatbestand des Menschenhandels haben sich auch die Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz zunehmend mit Verfahren wegen Menschenhandel zu befassen. Solche Strafverfahren sind meist sehr aufwändig und die Beweislage ist i.d.R. sehr schwierig. Um die Erfüllung des Tatbestandes rechtsgenügend nachweisen zu können, sind die Strafverfolgungsbehörden auf die Aussagen der betroffenen Frauen (Opfer) sowie weiterer Zeugen angewiesen. Diese sind aus berechtigter Furcht vor Repressalien aus dem Umfeld der Täter meist nicht bereit, substantielle Aussagen zu machen. Zwar enthält die künftige Schweizerische Strafprozessordnung Bestimmungen über den prozessualen Zeugenschutz. Insbesondere bei Opfern von Menschenhandel dürfte die Täterschaft jedoch regelmässig aufgrund des Inhalts der Aussagen auf die Person der Zeugin schliessen können, so dass prozessuale Zeugenschutzregelungen nicht ausreichend sind. Die betroffenen Personen müssen davon ausgehen können, dass sie auch ausserhalb sowie nach Beendigung des Strafverfahrens ausreichenden Schutz in Anspruch nehmen können. Vor diesem Hintergrund haben die Strafverfolgungsbehörden der Schweiz ein emi-

nentes Interesse am ausserprozessualen Zeugenschutz. Dies spricht dafür, dass die Schweiz dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels beitrifft. Wir begrüssen somit aus grundsätzlichen sowie aus kriminalpolizeilichen Überlegungen die Ratifikation des genannten Übereinkommens.

Wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist, sind die Bestimmungen des Übereinkommens im nationalen Recht bereits grossmehrheitlich umgesetzt. Der Vorentwurf zu einem Zeugenschutzgesetz enthält die zur Umsetzung des Artikels 28 des Übereinkommens notwendigen Regelungen.

Unbestritten ist, dass der an einer funktionierenden Strafverfolgung interessierte Staat, welcher Zeugen eine gesetzliche Zeugenpflicht auferlegt, diese nötigenfalls zu schützen hat. Da die (straf-)prozessualen Schutzmassnahmen nicht ausreichen, um diesen Schutz sowie die unerlässliche Aussagebereitschaft zu gewährleisten, müssen auch ausserhalb eines Strafverfahrens sowie nach dessen Abschluss Regelungen bestehen, welche den Schutz aussagebereiter Personen effektiv sicherstellen.

Eine Bundeslösung in dieser Sache befürworten wir. Der Polizei Kanton Solothurn wäre es aufgrund der kleinen Fallzahlen nicht möglich, einen professionellen und effizienten Schutz sicherzustellen. Zudem enthält das bestehende Gesetz über die Kantonspolizei lediglich einen allgemeinen polizeilichen Schutzauftrag (§§ 1–3 und § 26 KapoG), nicht aber einen eigentlichen Massnahmenkatalog mit spezifischen Schutzmassnahmen. Deren Legiferierung auf kantonaler Ebene würde auch keinen Sinn machen, da insbesondere die Datensperre und die Tarnidentität auch auf Rechte Dritter, welche in keiner Weise vom Strafverfahren betroffenen sind, ausstrahlen können. Der Erlass eines Bundesgesetzes ist nicht zuletzt auch wegen der Schnittstellen zum Strafverfahren und zur Ausländergesetzgebung (beide Bereiche sind oder werden in Kürze auf Bundesebene normiert) sachgerecht.

Im Ergebnis sind wir der Ansicht, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf die schwierige Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen mit Bedacht vorgenommen wurde und begrüssen insbesondere die ausführlichen Verfahrensregeln, die zum Schutz der Persönlichkeit der Betroffenen sowie der Integrität der öffentlichen Register und Urkunden vorgesehen sind.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs

Zu Artikel 1: Praxiserfahrungen im Kanton Solothurn zeigen, dass insbesondere in Fällen von Menschenhandel oftmals Zeugen und deren Angehörige massiv unter Druck gesetzt werden. Der vorliegende Entwurf schafft die Grundlagen für einen vielfältigen Schutz solcher Personen. Dies dürfte sich positiv auf die Aussagebereitschaft der Zeugen auswirken und somit letztlich der Strafverfolgung dienen.

Zu Artikel 3: Unerlässlich erscheint aus polizeilicher Sicht, dass auch Polizisten, verdeckte Ermittler, Sachverständige und Übersetzer sowie deren Angehörige vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst sind.

Zu Artikel 11: Dabei handelt es sich u. E. um eine Kernbestimmung: Das Zeugenschutzprogramm endet nicht notwendigerweise mit dem Abschluss des Strafverfahrens, sondern vielmehr (erst) nach Wegfall der Gefährdung (bzw. der Zustimmung der betroffenen Person).

Zu Artikel 21: Gemäss dieser Bestimmung arbeitet die zentrale Zeugenschutzbehörde mit den Strafvollzugsbehörden zusammen, indem sie Entscheidungen, die Auswirkungen in deren Kompetenzbereich haben, im Einvernehmen mit der zuständigen Behörde trifft. Unklar bleibt indessen, wer die letztendliche Entscheidungskompetenz besitzt. Sollten die Meinungen der beiden Behörden im Einzelfall nicht in Einklang gebracht werden können, sollte klar geregelt sein, ob die Zeugenschutzbehörde ein Weisungsrecht gegenüber der Strafvollzugsbehörde besitzt oder umgekehrt.

Zu Artikel 22: Soll den Betroffenen professionell Schutz geboten werden, ist – wegen der geringen Fallzahlen in den einzelnen Kantonen – die Schaffung einer zentralen Zeugenschutzstelle beim Bund unabdingbar.

Zu Artikel 23: Richtigerweise soll es auch zu den Aufgaben der Zeugenschutzstelle gehören, inländische Polizeibehörden bei Schutzmassnahmen zugunsten von Personen im Vorfeld und ausserhalb eines Zeugenschutzprogramms zu beraten und zu unterstützen (Abs. 1 Bst. e), z. B. falls ein Betroffener nicht oder noch nicht in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden konnte.

Zu Artikel 24 Absatz 2: An der hier vorgesehenen Geheimhaltung der Akten von Zeugenschutzprogrammen ist unverändert festzuhalten, andernfalls Ziel und Zweck des Gesetzes unterlaufen werden könnten. Absatz 1 bildet das notwendige Korrelat, um die Rechtmässigkeit des Verfahrens jederzeit dokumentieren zu können.

Zu Artikel 30: Die Schweigepflicht über Daten im Zusammenhang mit einem Zeugenschutzprogramm scheint uns zentral zu sein. Redaktionell regen wir an, in den Absätzen 1 und 2 dieser Bestimmung statt von "Berechtigung" von "vorgängiger Zustimmung" der Zeugenschutzstelle zur Offenbarung solcher Kenntnisse zu sprechen.

Zu den Artikeln 34 und 35: An den anfallenden Kosten für den Aufbau und den Betrieb der Zeugenschutzstelle beim Bundesamt für Polizei (fedpol) werden sich die Kantone mit einer Pauschale zu beteiligen haben. Eine Verordnung soll den Verteilschlüssel festlegen. Wichtig ist, dass der Bundesrat diesen Schlüssel zusammen mit den Kantonen festlegen wird. Gemäss Artikel 34 Absatz 1 ZeugSG ist die Tragung der effektiven Kosten der Zeugenschutzprogramme durch den antragstellenden Kanton vorgesehen. Dieser Lösung können wir ebenfalls zustimmen.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass wir der Vorlage zustimmen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Walter Straumann
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber