

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (EG ZeugSG)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 25. August 2015, RRB Nr. 2015/1307

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Eidgenössische Gesetzgebung	5
1.1.1 Ziel und Zweck des ausserprozessualen Zeugenschutzes	5
1.1.2 Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG)	6
1.1.3 Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV)	7
1.1.4 Kosten	7
1.2 Kantonale Gesetzgebung	7
1.2.1 Notwendigkeit und Inhalt des EG ZeugSG	7
1.2.2 Änderung des EG StPO	8
1.2.3 Änderungen der GO	8
1.2.3.1 Änderung im Zusammenhang mit dem ausserprozessualen Zeugenschutz	8
1.2.3.2 Änderung im Zusammenhang mit der Erhebung eidgenössischer Ordnungsbussen	8
1.3 Vernehmlassungsverfahren	8
2. Verhältnis zur Planung	8
3. Auswirkungen	9
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen des ausserprozessualen Zeugenschutzes	9
3.2 Vollzugsmassnahmen	9
3.3 Folgen für die Gemeinden	9
3.4 Nachhaltigkeit	9
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	10
4.1 EG ZeugSG	10
4.2 GO	12
4.3 EG StPO	13
5. Rechtliches	13
5.1 Rechtmässigkeit	13
5.2 Zuständigkeit	13
6. Antrag	13

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

Am 1. Januar 2013 sind das Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz vom 23. Dezember 2011 (ZeugSG; SR 312.2) und die konkretisierende Verordnung (ZeugSV; SR 312.21) in Kraft getreten. Die Erlasse bezwecken den wirkungsvollen und dauerhaften Schutz von Personen, welche durch ihre Mitwirkung in einem Strafverfahren physisch und/oder materiell gefährdet sind. Mit der Verbesserung des ausserprozessualen Zeugenschutzes kommt die Schweiz den Vorgaben des Übereinkommens des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels nach.

Zur Erfüllung der Aufgaben nach ZeugSG betreibt das Bundesamt für Polizei unter Kostenbeteiligung der Kantone eine spezialisierte Zeugenschutzstelle. Das Bundesrecht regelt die notwendige Zusammenarbeit zwischen der Zeugenschutzstelle und den kantonalen Behörden, insbesondere der Staatsanwaltschaft und der Polizei, sowie die Kostenaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen.

Die wirkungsvolle Umsetzung des ausserprozessualen Zeugenschutzes im Kanton Solothurn bedingt den Erlass des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (EG ZeugSG) sowie eine Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO; BGS 125.12). Eine Bestimmung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 10. März 2010 (EG StPO; BGS 321.3), welche mit Erlass des ZeugSG teilweise bundesrechtswidrig wurde, kann ersatzlos gestrichen werden.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (EG ZeugSG).

1. Ausgangslage

1.1 Eidgenössische Gesetzgebung

Nach Artikel 156 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) können Bund und Kantone Massnahmen zum Schutz von Personen ausserhalb eines Verfahrens vorsehen. Mit Erlass des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz vom 23. Dezember 2011 (ZeugSG; SR 312.2) hat der Bundesgesetzgeber von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Damit kommt die schweizerische Rechtsordnung sämtlichen Vorgaben des Übereinkommens des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels nach. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens sowie das ZeugSG wurden am 23. Dezember 2011 verabschiedet. Das ZeugSG und die Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz vom 7. November 2012 (ZeugSV; SR 312.21) sind am 1. Januar 2013 in Kraft getreten.

1.1.1 Ziel und Zweck des ausserprozessualen Zeugenschutzes

Neben dem Schutz gefährdeter Personen bezweckt der ausserprozessuale Zeugenschutz die Herstellung und Aufrechterhaltung ihrer Aussagebereitschaft und somit die Sicherstellung der Strafverfolgung. Ein Schutzbedarf besteht, wenn Zeugen oder deren Angehörige mit Angriffen gegen Leib und Leben oder Drohungen unter Druck gesetzt werden. Ziel der Einschüchterungen und Repressionen ist es jeweils, Aussagen zu verhindern oder zu beeinflussen, um Beschuldigte möglichst der Strafverfolgung zu entziehen. Solches Verhalten ist nicht neu. Insbesondere in den Bereichen des organisierten Verbrechens und der Schwerstkriminalität (sexuelle Ausbeutung, Menschen- und Organhandel) ist es in den letzten Jahren allerdings zu einer Verschärfung gekommen. Je wichtiger ein bestimmter Zeuge für den Nachweis einer Straftat ist, desto grösser ist die Gefahr, dass er an der Aussage gehindert wird. Besonders gross ist dieses Risiko, wo den Strafverfolgungsbehörden kaum andere Beweismittel zur Verfügung stehen (organisierte Kriminalität).

Erfahrungen der Strafbehörden zeigen, dass potentielle Zeuginnen und Zeugen aus Angst oder nach massiven Drohungen oftmals nicht bereit sind, belastende Aussagen ohne adäquaten Schutz zu machen. Für den effektiven Schutz gefährdeter Personen sowie für eine effiziente Strafverfolgung ist die Möglichkeit, prozessuale Schutzmassnahmen nach Artikel 149 ff. StPO mit ausserprozessualen Schutzmassnahmen ergänzen zu können, unerlässlich. Bis zum Inkrafttreten des ZeugSG konnten erforderliche Schutzmassnahmen für Zeuginnen und Zeugen ausserhalb und nach Abschluss eines Strafverfahrens sowie ausserhalb eigentlicher Verfahrenshandlungen nach StPO einzig gestützt auf den allgemeinen polizeilichen Schutzauftrag getroffen werden (§§ 1-3 und § 26 des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990; KapoG; BGS 511.11).

Neu stehen ergänzend die Möglichkeiten nach ZeugSG zur Verfügung. Die ausserprozessualen Zeugenschutzmassnahmen bezwecken den Schutz gefährdeter Zeuginnen und Zeugen ausserhalb eigentlicher Verfahrenshandlungen. Sofern erforderlich, können derartige Massnahmen sowohl im Vorfeld und/oder während des Strafverfahrens als auch über die Dauer des eigentlichen Strafverfahrens hinaus ergriffen werden. Diese Instrumente führen zu einem umfassenden Zeugenschutz.

Dank des ZeugSG können Gefährdete, welche mit den Strafbehörden zusammenarbeiten, besser vor Vergeltung geschützt werden. Die Zusammenarbeit mit den Strafbehörden ist nicht mit Zusicherungen von Straffreiheit oder anderen prozessualen Vorteilen verbunden.

1.1.2 Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG)

Das ZeugSG enthält die rechtlichen Grundlagen und staatlichen Strukturen für die Durchführung von Zeugenschutzprogrammen. Beim Bundesamt für Polizei (fedpol) wurde eine zentrale Zeugenschutzstelle geschaffen. Unter den Geltungsbereich des ZeugSG fallen nicht nur Zeugen im strafprozessualen Sinn, sondern alle Personen, welche aufgrund ihrer Mitwirkung in einem Strafverfahren des Bundes oder der Kantone einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben oder einem anderen schweren Nachteil ausgesetzt sind, und ohne deren Mitwirkung die Strafverfolgung unverhältnismässig erschwert wäre.

Schätzungen des Bundes gehen von 10 - 15 Fällen pro Jahr aus, bei denen sich ein eigentliches Zeugenschutzprogramm als nötig erweist. Als Zeugenschutzprogramm wird die von der Zeugenschutzstelle mit der geschützten Person vereinbarte individuelle Zusammenstellung ausserprozessualer Schutzmassnahmen bezeichnet. Das ZeugSG sieht insbesondere folgende Massnahmen vor: Verhaltensberatung, Bereitstellen geeigneter Hilfsmittel (neue Mobiltelefonnummern oder Notrufnummer), Personenschutz, vorübergehende Unterbringung an einem sicheren Ort, Erteilung eines Aufenthaltstitels, Sperre der Datenbekanntgabe, Wohnort- und Arbeitsplatzwechsel, finanzielle Leistungen für den Lebensunterhalt sowie Beschaffung von Tarn Dokumenten. Berechtigt, bei der Zeugenschutzstelle einen Antrag auf Durchführung eines Zeugenschutzprogramms zu stellen, ist die zuständige eidgenössische oder kantonale Behörde (Verfahrensleitung beziehungsweise die Behörde, die den verfahrensabschliessenden Entscheid erlässt). Die Zeugenschutzstelle prüft den Antrag. Letztendlich obliegt der Entscheid über die Durchführung eines Zeugenschutzprogramms der Direktorin oder dem Direktor von fedpol.

Die enge Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden ist für einen wirkungsvollen Zeugenschutz unerlässlich. Insbesondere die Zeugenschutzstelle kann ihren gesetzlichen Aufgaben nur nachkommen, wenn der Informationsaustausch mit den kantonalen und kommunalen Behörden (beispielsweise Polizei, Einwohnergemeinden, AHV-Zweigstelle, Justizvollzugsbehörden) sichergestellt ist. Da regelmässig besonders schützenswerte Daten betroffen sein dürften, bedarf die rechtmässige Datenweitergabe einer formell-gesetzlichen Grundlage (§ 15 Abs. 2 Bst. a des Informations- und Datenschutzgesetzes vom 21. Februar 2001, InfoDG; BGS 114.1).

Insbesondere das Bundesrecht bildet die nötige Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeits- und Informationspflichten verschiedener Behörden und Privater (Art. 18 und 27 ZeugSG). So sind die Strafverfolgungsbehörden beispielsweise verpflichtet, der Zeugenschutzstelle Auskunft über laufende Strafverfahren zu erteilen (Art. 27 Abs. 1 Bst. d ZeugSG). Die Polizei ist überdies verpflichtet, im Auftrag der Zeugenschutzstelle u.a. Daten über die zu schützende Person oder deren Gefährder zu beschaffen (Art. 27 Abs. 1 Bst. c ZeugSG). Diese Bestimmungen genügen, um im Rahmen der Amtshilfe den wirkungsvollen Zeugenschutz unter Einhaltung des Amtsgeheimnisses und der Schweigepflicht nach Artikel 30 ZeugSG zu gewährleisten.

Das EG ZeugSG schafft demzufolge keine neuen Zusammenarbeits- und Mitteilungspflichten. Vielmehr richtet sich die Auskunftserteilung nach den genannten Bestimmungen des ZeugSG sowie nach weiteren eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen (insbesondere StPO, Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 10. März 2010 [EG StPO; BGS 321.3] und KapoG).

1.1.3 Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV)

Die ZeugSV regelt insbesondere Einzelheiten zur Antragsstellung an fedpol sowie die Kosten (siehe Ziffer 1.1.4).

1.1.4 Kosten

Unterschieden wird zwischen den jährlichen Beiträgen der Kantone für den Betrieb der Zeugenschutzstelle, den fallabhängigen Kosten und den Kosten für Beratungs- und Unterstützungsleistungen.

Die Kosten für Aufbau und Betrieb der Zeugenschutzstelle tragen Bund und Kantone zu gleichen Teilen. Der Kostenbeitrag der einzelnen Kantone wurde in Absprache mit der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) nach gängigem Verteilschlüssel (Anteil der Kantonseinwohner an der Gesamtbevölkerung) festgelegt.

Die fallabhängigen Kosten sind von der antragstellenden Behörde des entsprechenden Gemeinwesens (Bund oder Kanton) zu tragen. Die Höhe der fallabhängigen Kosten ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Aufgrund der voraussichtlich geringen Anzahl durchzuführender Zeugenschutzprogramme ist grundsätzlich nicht mit hohen Fallkosten zu rechnen. Ferner definiert die ZeugSV die kostenpflichtigen Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Zeugenschutzstelle zugunsten inländischer Polizeibehörden ausserhalb eigentlicher Zeugenschutzprogramme.

1.2 Kantonale Gesetzgebung

1.2.1 Notwendigkeit und Inhalt des EG ZeugSG

Das Bundesrecht gibt detaillierte Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen vor. Wie wir bereits in den Erläuterungen zu Paragraf 12 des EG StPO festgestellt haben, ist die Schaffung einer minimalen gesetzlichen Grundlage auf kantonaler Ebene in Ergänzung zum Bundesrecht angezeigt. Diese wird hiermit auf formell-gesetzlicher Stufe geschaffen. Unter Berücksichtigung des detaillierten Bundesrechts (siehe Ziffer 1.1 ff.) beschränkt sich das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (EG ZeugSG) insbesondere auf folgende Bestimmungen:

- Schaffung eines Beschwerderechts gegen ablehnende Verfügungen der Verfahrensleitung, damit der umfassende Rechtsschutz gewährleistet ist.
- Grundsatz der getrennten Aktenführung, damit der besonderen Sensibilität von Zeugenschutzakten gebührend Rechnung getragen wird. Eine analoge Bestimmung gilt für Zeugenschutzakten des Bundes.
- Ausschluss der Anwendbarkeit eines Titels des InfoDG zum Schutz kantonaler Zeugenschutzakten. Das ZeugSG kennt eine analoge Bestimmung.

Die Bestimmungen sind notwendig, insbesondere um auch nach Abschluss eines Strafverfahrens einen lückenlosen Zeugenschutz zu gewährleisten.

1.2.2 Änderung des EG StPO

Am 01.01.2011 ist gleichzeitig mit der StPO der geltende Paragraph 12 EG StPO in Kraft getreten. Zu diesem Zeitpunkt war der genaue Inhalt des ZeugSG noch nicht bekannt. Beim ausserprozessualen Zeugenschutz handelt es sich um Gefahrenabwehr, der klassischen Polizeiaufgabe schlechthin. Dementsprechend ging man davon aus, der Polizei beziehungsweise dem zuständigen Departement werde eine Schlüsselrolle zukommen. Der geltenden Formulierung im EG StPO liegt diese Annahme zugrunde. Der Bundesgesetzgeber hat sich jedoch anders entschieden und die zentrale Aufgabe nach ZeugSG, die Beantragung ausserprozessualer Zeugenschutzmassnahmen, der Verfahrensleitung gemäss Artikel 61 StPO (Staatsanwaltschaft, Gericht) zugewiesen. Damit steht Paragraph 12 EG StPO im Widerspruch zum ZeugSG. In Kenntnis der Konzeption der Bundesgesetzgebung und mit Erlass des EG ZeugSG ist die genannte Bestimmung ersatzlos zu streichen.

1.2.3 Änderungen der GO

1.2.3.1 Änderung im Zusammenhang mit dem ausserprozessualen Zeugenschutz

Der gefährdeten Person steht das Recht zu, Beschwerde gegen ablehnende Verfügungen der Verfahrensleitung zu erheben (siehe Ziffer 1.2.1). Das Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO; BGS 125.12) wird mit der notwendigen Zuständigkeitsregel ergänzt.

1.2.3.2 Änderung im Zusammenhang mit der Erhebung eidgenössischer Ordnungsbussen

Die Erhebung eidgenössischer Ordnungsbussen durch die Polizei ist aktuell lediglich zur Ahndung von Widerhandlungen gegen die Strassenverkehrsgesetzgebung zulässig (§ 2 GO). Mit Inkrafttreten der Änderung des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (BetmG; SR 812.121) kann auch der Konsum von Cannabis unter bestimmten Voraussetzungen im vereinfachten Ordnungsbussenverfahren (OBV) geahndet werden (Art. 28b BetmG). Die Änderung ist am 1. Oktober 2013 in Kraft getreten. Die GO ist entsprechend nachzuführen.

Auf Bundesebene sind Bestrebungen im Gang, das bewährte OBV zur Entlastung der Strafbehörden auf weitere eidgenössische Strafbestimmungen anzuwenden. In unserer Stellungnahme an das Bundesamt für Justiz zur Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970 (OBG; SR 741.03) haben wir das einfache und kostenlose OBV grundsätzlich als geeignet bezeichnet, um gewisse geringfügige Straftaten zu ahnden (RRB Nr. 2013/1089 vom 11. Juni 2013). Dabei haben wir die Notwendigkeit der vorzunehmenden Abwägung zwischen Effizienzsteigerung und Rechtsstaatlichkeit sowie die zu berücksichtigenden Voraussetzungen der einzelnen Straftatbestände eingehend dargelegt.

In Erwartung entsprechender Gesetzesänderungen zur massvollen Ausdehnung des OBV auf geeignete Übertretungstatbestände des eidgenössischen Rechts schlagen wir eine Änderung der GO vor, welche dieser absehbaren Entwicklung Rechnung trägt.

1.3 Vernehmlassungsverfahren

Es wurde kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

2. Verhältnis zur Planung

Im Legislaturplan 2013-2017 ist die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit als ein zentrales Ziel erwähnt (Ziffer B.3.3). Der Erlass des EG ZeugSG dient diesem Ziel.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen des ausserprozessualen Zeugenschutzes

Bei den nachfolgend aufgeführten Kosten handelt es sich um finanzielle Auswirkungen der neu erlassenen Bundesbestimmungen über den ausserprozessualen Zeugenschutz, welche wir vollständigshalber aufführen: Der jährliche Beitrag des Kantons Solothurn an die Betriebskosten der Zeugenschutzstelle beläuft sich auf rund Fr. 36'000.--. Für diese gebundene Ausgabe kommt das Departement des Innern auf. Allgemein ist festzuhalten, dass aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Subsidiarität der Schutzmassnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. d ZeugSG) im Kanton Solothurn nicht von einer hohen Anzahl von Fällen auszugehen ist, in denen Massnahmen nach ZeugSG notwendig sind. In den Jahren 2013 und 2014 waren keine entsprechenden Schutzmassnahmen notwendig. Die Höhe der Fallkosten nach Artikel 34 Absatz 1 ZeugSG ist nicht abzuschätzen, insbesondere dürfte sie von Fall zu Fall und Jahr zu Jahr stark variieren. Sie werden von der Zeugenschutzstelle vorfinanziert. Fedpol stellt die Rechnung direkt dem antragstellenden Amt (Staatsanwaltschaft, Jugendanwaltschaft) beziehungsweise der antragstellenden Behörde (Amts- oder Obergericht) zu. Gemäss Bund dürften sie sich im Rahmen von Fr. 5'000.-- bis Fr. 150'000.-- bewegen. Sollte die Polizei kostenpflichtige Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Zeugenschutzstelle im Sinne von Artikel 35 ZeugSG in Anspruch nehmen, hat sie für diese aufzukommen.

Das EG ZeugSG kann mit den bestehenden Personalressourcen umgesetzt werden.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Weitere Vollzugsmassnahmen sind nicht nötig.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Gemeinden dürften äusserst selten und lediglich punktuell gewisse Aufgaben nach ZeugSG zu erfüllen haben (beispielsweise Einwohnerkontrollen). Umgekehrt profitieren auch sie von der präventiven Wirkung, welche ein funktionierender Zeugenschutz mittelfristig auf die öffentliche Sicherheit haben wird. Die Stadtpolizeikorps haben im Bereich des Zeugenschutzes keine Aufgaben zu erfüllen.

3.4 Nachhaltigkeit

Die Sicherstellung wirksamer Schutzmassnahmen trägt dem Schutzbedürfnis gefährdeter Personen Rechnung und wird sich positiv auf deren Aussagebereitschaft auswirken. Es ist zu hoffen, dass die Aufklärungs- und Verurteilungsquote im Bereich der organisierten Schwermriminalität zunimmt. Mittelfristig dürfte mit einer positiven Wirkung auf die objektive Sicherheit zu rechnen sein. Ausserdem leistet ein wirksamer Zeugenschutz einen Beitrag zur subjektiven Sicherheit der gesamten Kantonsbevölkerung, indem er zu einer Abnahme negativer Begleiterscheinungen gewisser Deliktsformen, insbesondere Förderung der Prostitution und Menschenhandel, führen dürfte.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

4.1 EG ZeugSG

§ 1

Das EG ZeugSG regelt den Vollzug der Bundesgesetzgebung über den ausserprozessualen Zeugenschutz.

§ 2

Die gefährdete Person kann die zuständige Verfahrensleitung jederzeit ersuchen, bei fedpol einen Antrag um Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm zu stellen (Abs. 1). Artikel 61 StPO definiert, wer als Verfahrensleitung gilt. Je nach Verfahrensstadium kommt einer anderen kantonalen Behörde beziehungsweise einer anderen kantonalen Amtsperson die Funktion der Verfahrensleitung zu: Da Zeugenschutzmassnahmen in den allermeisten Fällen in einem frühen Verfahrensstadium, d.h. vor dem Haupt- oder Rechtsmittelverfahren, relevant werden, dürfte es sich bei der Verfahrensleitung vorwiegend um die Staatsanwaltschaft beziehungsweise Jugendanwaltschaft handeln. Möglich, wenn auch in der Praxis wohl äusserst selten, ist auch, dass erst das Obergericht als verfahrensabschliessende Behörde ersucht wird, einen Antrag um Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm zu stellen. Selbst nach Abschluss des Strafverfahrens ist ein entsprechender Antrag möglich. Zuständig ist in diesen Fällen diejenige Behörde, die den verfahrensabschliessenden Entscheid gefällt hat. Im Gerichtsverfahren steht der Gerichtspräsidentin oder dem Gerichtspräsidenten (bei einem Kollegialgericht) beziehungsweise der Richterin oder dem Richter (bei Einzelgerichten) die Verfahrensleitung zu.

Ein Anspruch auf Einreichen eines Antrags bei der Zeugenschutzstelle besteht indessen nicht. Die Verfahrensleitung entscheidet nach pflichtgemäsem Ermessen und unter Würdigung aller Umstände. Sachfremde Kriterien, insbesondere die finanziellen Folgen eines Zeugenschutzprogramms, dürfen die Verfahrensleitung nicht vom Stellen eines Antrags abhalten. Die Verfahrensleitung teilt ihren Entscheid schriftlich, begründet und in Form einer beschwerdefähigen Verfügung mit (Abs. 2). Der Entscheid hat innert nützlicher Frist zu ergehen. Eine Fristangabe ist nicht möglich, da der Umfang der notwendigen Abklärungen vom Einzelfall abhängt. Selbstverständlich hat die Verfahrensleitung bei Anzeichen einer akuten Gefährdungssituation unverzüglich zu handeln und die ihr zur Verfügung stehenden prozessualen Massnahmen zu ergreifen und/oder die Polizei einzuschalten, so dass diese geeignete Schutzmassnahmen nach KapoG ergreifen kann. Denn selbst wenn die Verfahrensleitung ein Zeugenschutzprogramm als nicht gerechtfertigt erachtet, kann sie dennoch ein gewisses Schutzbedürfnis anerkennen.

Rechtstaatliches Handeln verlangt grundsätzlich die Zulässigkeit eines Rechtsmittels gegen Verfügungen, welche die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten zum Gegenstand haben. Die Weigerung der zuständigen Verfahrensleitung, einen Antrag bei fedpol zu stellen, kann sich negativ auf die höchsten Rechtsgüter (Leib und Leben, Gesundheit) gefährdeter Personen auswirken. Analog zum Bundesrecht, welches eine Beschwerdemöglichkeit gegen Entscheide der Direktorin oder des Direktors von fedpol vorsieht (Art. 8 Abs. 4 ZeugSG), räumt Absatz 3 der gefährdeten Person das Recht ein, Beschwerde gegen den ablehnenden Entscheid der kantonalen Verfahrensleitung zu erheben.

Dieses Beschwerderecht ist zwar im ZeugSG nicht ausdrücklich vorgesehen, ergibt sich jedoch implizit aus der Botschaft zum ZeugSG (BBl 2011 69). Auch das Obergericht des Kantons Solothurn erachtet den Rechtsschutz der gefährdeten Person ohne entsprechende Regelung im kantonalen Recht als nicht genügend gewährleistet. Aus Gründen der Rechtssicherheit sei die Schaf-

fung einer kantonalen Regelung sinnvoll. Die von uns vorgeschlagenen Bestimmungen seien „richtig und notwendig“.

Der Beschwerdeweg bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche hiermit geschaffen wird. Ausserdem ist die GO mit der neuen Aufgabe der Beschwerdekammer des Obergerichts zu ergänzen (siehe Ziffer 4.2). Die ausdrückliche Verankerung des Beschwerderechts auf formell-gesetzlicher Grundlage stellt ausserdem sicher, dass die gerichtliche Überprüfung auch ausserhalb der Rechtshängigkeit eines Strafverfahrens, insbesondere nach dessen rechtskräftigem Abschluss, zulässig ist. Solche Konstellationen dürften in der Praxis zwar selten sein, sind indes nicht auszuschliessen. Die Bestimmung stellt den lückenlosen Rechtsschutz sicher. Damit trägt sie Sinn und Zweck des ausserprozessualen Zeugenschutzes umfassend Rechnung.

Es ist mit einer geringen Anzahl Beschwerden zu rechnen.

§ 3

In den allermeisten Fällen dürfte es sich um Entscheide der Staatsanwalt- beziehungsweise Jugendanwaltschaft und erstinstanzlicher Gerichte handeln. Gegen deren Verfügungen steht während der Rechtshängigkeit des Strafverfahrens ohnehin die Beschwerdemöglichkeit nach Artikel 393 ff. StPO offen. Dieser Rechtsweg und das anwendbare Verfahren sind auch vorliegend sachgerecht. Aus diesem Grund gelten diese Bestimmungen auch für Beschwerden nach Paragraph 2. Diese Konzeption entspricht auch der impliziten Anregung des Bundesgesetzgebers (siehe oben zu § 2).

Die Geltendmachung der nach StPO zulässigen Rügegründe (unvollständige oder unrichtige Feststellung des Sachverhalts, Rechtsverweigerung und -verzögerung sowie Unangemessenheit) tragen dem Opferschutz Rechnung.

Wie bereits erwähnt (siehe oben zu § 1), nehmen Mitglieder unterschiedlicher Behörden die Aufgaben der Verfahrensleitung nach ZeugSG wahr. Neben der Staatsanwalt- beziehungsweise Jugendanwaltschaft und den erstinstanzlichen Gerichten kann es - in seltenen Einzelfällen - auch Mitgliedern der Strafkammer des Obergerichts als verfahrensabschliessende Behörde obliegen, über ein Ersuchen um Antragsstellung nach Paragraph 2 Absatz 1 zu entscheiden. Aus Gründen der Rechtsgleichheit muss der gefährdeten Person auch in solchen Verfahren Rechtsschutz gewährt werden (siehe auch Erläuterungen zu § 33^{bis} GO).

§ 4

Absatz 1 enthält den allgemeinen Grundsatz der lückenlosen Aktenführung. Die Bestimmung dient nicht zuletzt der Nachvollziehbarkeit der geleisteten finanziellen Leistungen.

Artikel 24 Absatz 2 ZeugSG statuiert für Bundesakten den Grundsatz der Geheimhaltung und das Prinzip der getrennten Aktenführung. Unter Berücksichtigung ihrer Sensibilität müssen diese Grundsätze auch für die von den kantonalen Behörden angelegten Akten gelten. Absatz 2 ist der genannten Bundesbestimmung nachempfunden: Damit die Einsichtnahme in kantonale Akten über ausserprozessuale Schutzmassnahmen wirksam verhindert werden kann, unterliegen auch sie der Geheimhaltung. Analog zu den Bundesakten werden sie nicht Teil der Strafverfahrensakten. Weder können relevante Informationen über gefährdete Personen noch über taktische Vorgehensweisen der Behörden in Erfahrung gebracht werden.

Der Grundsatz der getrennten Aktenführung nach Absatz 2 führt dazu, dass Akten über den ausserprozessualen Zeugenschutz gerade nicht zu den Akten eines hängigen Strafverfahrens gehören. Der Ausschluss von Titel 4 InfoDG ergibt sich folglich nicht bereits aus Paragraph 2 Absatz 2 Buchstabe b InfoDG. Analog zu den dort genannten amtlichen Dokumenten aus hängigen Zivilprozessen und Strafverfahren ist derselbe Ausschluss des Öffentlichkeitsprinzips auch

für amtliche Dokumente gestützt auf das EG ZeugSG unerlässlich, ansonsten den besonderen Geheimhaltungsinteressen nicht genügend Rechnung getragen werden kann. Absatz 3 erklärt Titel 4 InfoDG deshalb für nicht anwendbar. Damit ist sichergestellt, dass zu Dokumenten, welche gestützt auf das EG ZeugSG angelegt werden, kein allgemeiner Zugang besteht. Hingegen gelten die Bestimmungen von Titel 5 InfoDG betreffend Datenschutz und Einsichtsrecht in eigene Akten uneingeschränkt. Auch Absatz 3 entspricht dem Bundesrecht (Art. 24 Abs. 3 ZeugSG).

§ 5

Ein wirksamer Zeugenschutz verlangt die Einhaltung einer strengen Vertraulichkeit. Zwischen dem Geheimhaltungsinteresse und dem Interesse nach Aufsicht durch die Finanzkontrolle ist ein Ausgleich zu schaffen. Die Behörden haben Rechenschaft über die eingesetzten Gelder abzulegen. Die Finanzkontrolle muss demzufolge grundsätzlich Zugang zu allen ausgaberelevanten Informationen haben. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bereits einfache Belege Rückschlüsse auf die neue Identität oder den gegenwärtigen Aufenthaltsort der zu schützenden Person ermöglichen können. Um der unerlässlichen Vertraulichkeit der zum Vollzug dieses Gesetzes angelegten Akten gebührend Rechnung zu tragen, wird auf Artikel 33 ZeugSG verwiesen: Die mit dem Vollzug des ausserprozessualen Zeugenschutzes beauftragten kantonalen Behörden treffen geeignete Massnahmen, damit die Finanzkontrolle ihre Aufgaben erfüllen kann, ohne dass Informationen offen gelegt werden müssen, die Aufschluss geben über den gegenwärtigen Aufenthaltsort einer zu schützenden Person oder über die von ihr benutzte Identität. Die Finanzkontrolle hat die im Rahmen ihrer Revisionstätigkeit erlangten Informationen nur in pauschaler, nicht auf den Einzelfall bezogener Form als Grundlage für ihre Berichterstattung und ihre Empfehlungen zu verwenden. Bei der Prüfungsdurchführung und in der Dokumentation der Prüfungshandlungen ist dem erhöhten Geheimhaltungsinteresse gebührend Rechnung zu tragen. Damit ist auch die Finanzkontrolle in die Verantwortung miteinbezogen, welche Kopien von Belegen und Rechnungen mit geschwärzten Details praxisgemäss nicht als Buchungsbelege akzeptieren kann.

4.2 GO

§ 2

Aufgrund einer Änderung des BetmG erweist sich der bestehende Wortlaut als zu eng, die Bestimmung ist entsprechend nachzuführen. Indem wir bewusst auf die Nennung einzelner eidgenössischer Erlasse verzichten, kann der absehbaren Entwicklung des Bundesrechts Rechnung getragen werden.

§ 33^{bis}

Nach geltendem Recht ist die Beschwerdekammer des Obergerichts zuständig für die Beurteilung von Beschwerden, die gemäss StPO und der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung in die Zuständigkeit der Beschwerdeinstanz fallen. Dieser Rechtsweg ist auch vorliegend sachgerecht. Die Bestimmung wird deshalb mit der neuen Aufgabe der Beschwerdekammer des Obergerichts ergänzt: Auch für die Überprüfung von Beschwerden gegen Verfügungen nach Paragraph 2 Absatz 3 EG ZeugSG ist die Beschwerdekammer des Obergerichts zuständig.

In den seltenen Fällen, in denen ein Mitglied der Strafkammer des Obergerichts in seiner Funktion als Verfahrensleitung (§ 34 GO) es ablehnen sollte, einen Antrag zur Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm zu stellen, richtet sich das Beschwerdeverfahren nach dem Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

4.3 EG StPO

§ 12

Die Bestimmung wurde vor Kenntnis der Zuständigkeitsregelung im ZeugSG erlassen. Dieses erklärt die Verfahrensleitung und nicht das Departement des Innern beziehungsweise die Polizei für zuständig, bei der Zeugenschutzstelle Anträge auf Durchführung von Zeugenschutzprogrammen zu stellen. Damit wurde die Bestimmung zumindest teilweise bundesrechtswidrig. Die Ausführungsbestimmungen machen Absatz 1 entbehrlich. Da diese nunmehr auf Gesetzesstufe geregelt werden, besteht keine Notwendigkeit für den Erlass einer Verordnung. Dementsprechend ist auch Absatz 2 ersatzlos zu streichen.

5. Rechtliches

5.1 Rechtmässigkeit

Das EG ZeugSG stützt sich auf Artikel 156 StPO sowie auf die Bundesgesetzgebung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG und ZeugSV). Grundlegende und wichtige Bestimmungen erlässt der Kantonsrat in Form des Gesetzes (Art. 71 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1]). Im Rahmen der Organisationsfreiheit steht es den Kantonen frei, Zuständigkeiten ihrer Gerichte zu bestimmen. Die Änderung von Paragraph 33^{bis} GO stützt sich auf Artikel 87 Absatz 2 KV, welcher eine entsprechende Regelung auf Gesetzesstufe verlangt. Die Änderung von Paragraph 2 GO kommt einer Nachführung geänderten Bundesrechts gleich.

5.2 Zuständigkeit

Der Erlass und die Änderung von Gesetzen, die der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, unterliegen dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV). Werden Gesetze von zwei Dritteln oder mehr der anwesenden Mitglieder beschlossen, unterliegen sie dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Heim
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Polizei Kanton Solothurn
Departemente
Staatsanwaltschaft
Jugendanwaltschaft
Gerichtsverwaltung
Informations- und Datenschutzbeauftragte
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Rol, scp)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS