



**Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des
Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels;
Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den
ausserprozessualen Zeugenschutz**

**Bericht über das Ergebnis des
Vernehmlassungsverfahrens**

(27. November 2009 - 15. März 2010)

Bundesamt für Polizei

17. November 2010

Inhaltsverzeichnis

LISTE DER KANTONE, PARTEIEN UND ORGANISATIONEN, DIE EINE VERNEHMLASSUNGSSTELLUNGNAHME EINGEREICHT HABEN (MIT ABKÜRZUNGEN).....		5
1	ALLGEMEINES.....	8
2	GEGENSTAND DER VERNEHMLASSUNG	8
3	HAUPTERGEBNISSE DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS	9
3.1	Genehmigung der Menschenhandelskonvention	9
3.2	Vorentwurf zum ZeugSG	9
4	BEMERKUNGEN ZUR UMSETZUNG DER KONVENTION	10
4.1	Art. 2 Geltungsbereich	10
4.2	Art. 5 Verhütung des Menschenhandels.....	10
4.3	Art. 6 Massnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken	11
4.4	Art. 7 Massnahmen an den Grenzen.....	11
4.5	Art. 10 Identifizierung als Opfer	11
4.6	Art. 12 Unterstützung der Opfer.....	12
4.7	Art. 13 Erholungs- und Bedenkzeit	13
4.8	Art. 14 Aufenthaltstitel	14
4.9	Art. 16 Repatriierung und Rückführung von Opfern	15
4.10	Art. 17 Gleichstellung von Mann und Frau	16
4.11	Art. 18 Kriminalisierung des Menschenhandels.....	16
4.12	Art. 19 Kriminalisierung der Nutzung der Dienste eines Opfers	16
4.13	Art. 26 Bestimmung über das Absehen von Strafe.....	16
4.14	Art. 28 Schutz von Opfern, Zeugen beziehungsweise Zeuginnen und Personen, die mit Justizbehörden zusammenarbeiten	16
4.15	Art. 29 Spezialisierte Behörden und Koordinierungsstellen	17
5	BEMERKUNGEN ZUM VORENTWURF DES ZEUGSG.....	17
5.1	Art. 1 Gegenstand.....	17
5.2	Art. 2 Zweck	18
5.3	Art. 3 Geltungsbereich	18

5.4	Art. 4 Begriff des Zeugenschutzprogramms	19
5.5	Art. 5 Inhalt des Zeugenschutzprogramms	19
5.6	Art. 6 Antrag der Verfahrensleitung	19
5.6.1	<i>Grundsätzliches</i>	19
5.6.2	<i>Absatz 1</i>	20
5.6.3	<i>Absatz 2</i>	20
5.6.4	<i>Absatz 3</i>	20
5.7	Art. 7 Prüfung des Antrags durch die Zeugenschutzstelle	21
5.8	Art. 8 Entscheid des Bundesamtes für Polizei	22
5.8.1	<i>Absatz 1</i>	22
5.8.2	<i>Absatz 2</i>	22
5.8.3	<i>Absatz 3</i>	23
5.8.4	<i>Absatz 4</i>	23
5.9	Art. 9 Zustimmung und Beginn des Zeugenschutzprogramms	23
5.10	Art. 10 Beendigung	23
5.11	Art. 11 Fortführung über das Ende des Strafverfahrens	24
5.12	Art. 12 Ansprüche Dritter	24
5.13	Art. 13 Ansprüche gegenüber Dritten	24
5.14	Art. 14 Freiwillige Leistung von Beiträgen an Versicherungen	25
5.15	Art. 15 Finanzielle Leistungen der Zeugenschutzstelle	25
5.16	Art. 16 Mitwirkung im Verfahren	25
5.17	5. Abschnitt: Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen und Privaten	25
5.18	Art. 17 Sperre der Bekanntgabe von Daten	26
5.19	Art. 19 Aufbau einer neuen Identität	26
5.20	Art. 20 Anhörungen bei Aufenthaltsregelungen	26
5.21	Art. 21 Abstimmung bei Freiheitsentzug	27
5.22	Art. 22 Organisation der Zeugenschutzstelle	27
5.23	Art. 23 Aufgaben der Zeugenschutzstelle	28
5.23.1	<i>Absatz 1</i>	28
5.24	Art. 24 Aktenführung und Geheimhaltung	28

5.25	Art. 25 Informationssystem	28
5.26	Art. 27 Datenerhebung.....	28
5.27	Art. 28 Vereinbarung	28
5.28	Art. 29 Kostenteilung.....	29
5.29	Art. 30 Schweigepflicht	29
5.30	Art. 31 Strafdrohung für Schweigepflicht	29
5.31	Art. 33 Einholung von Auskünften und Inspektion	29
5.32	Art. 34 Durchführung von Zeugenschutzprogrammen.....	29
5.32.1	<i>Grundsätzliches</i>	29
5.32.2	<i>Absatz 1</i>	30
5.32.3	<i>Absatz 2</i>	30
5.32.4	<i>Absatz 3</i>	30
5.33	Art. 35 Beratung und Unterstützung der Kantone.....	31
5.34	Art. 36 Änderungen bisherigen Rechts	31

Liste der Kantone, Parteien und Organisationen, die eine Vernehmlassungsstellungnahme eingereicht haben (mit Abkürzungen)

KANTONE

AG	Regierungsrat Aargau
AI	Regierungsrat Appenzell Innerrhoden
AR	Regierungsrat Appenzell Ausserrhoden
BE	Regierungsrat Bern
BL	Regierungsrat Basel-Landschaft
BS	Regierungsrat Basel-Stadt
FR	Regierungsrat Freiburg
GE	Regierungsrat Genf
GL	Regierungsrat Glarus
GR	Regierungsrat Graubünden
JU	Regierungsrat Jura
LU	Regierungsrat Luzern
NE	Regierungsrat Neuenburg
NW	Regierungsrat Nidwalden
OW	Regierungsrat Obwalden
SG	Regierungsrat St. Gallen
SH	Regierungsrat Schaffhausen
SO	Regierungsrat Solothurn
SZ	Regierungsrat Schwyz
TG	Regierungsrat Thurgau
TI	Regierungsrat Tessin
UR	Regierungsrat Uri
VD	Regierungsrat Waadt
VS	Regierungsrat Wallis
ZG	Regierungsrat Zug
ZH	Regierungsrat Zürich

POLITISCHE PARTEIEN

CSP	Christlich-soziale Partei
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz / Die Liberalen
Grüne	Grüne Partei der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SP Frauen	SP Frauen Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER GEMEINDEN, STÄDTE UND BERGGEBIETE

SSV	Schweizerischer Städteverband
-----	-------------------------------

GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER WIRTSCHAFT

„SAV“ ¹	Schweizerischer Arbeitgeberverband
--------------------	------------------------------------

ÜBRIGE ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN

Amnesty	Amnesty International
Brot für alle	Brot für alle, Entwicklungsdienst der Evangelischen Kirchen der Schweiz
CP	Centre Patronal
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EFS	Evangelische Frauen Schweiz
Fastenopfer	Fastenopfer / Katholisches Hilfswerk Schweiz
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
Flüchtlingshilfe	Schweizerische Flüchtlingshilfe
Frauenr. Basel	Frauenrechte beider Basel
Friedensrat	Schweizerischer Friedensrat
HEKS	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz

¹ Kennzeichnung („“) zur Abgrenzung gegenüber der identischen Abkürzung des Schweizerischen Anwaltsverbandes

ICJ-CH	International Commission of Jurists Sektion Schweiz
JuCH	Juristinnen Schweiz
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KSBS	Konferenz der Schweizerischen Strafverfolgungsbehörden
Privatim	Privatim / Vereinigung der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
sek	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
SFM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
SKF	Schweizerischer Katholischer Frauenbund
SKG	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
SOSF	solidarité sans frontières
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
SVEK	Schweizerischer Verband der Einwohnerkontrollen
svf	Schweizerischer Verband für Frauenrechte
SVR	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter
tdf	terre des femmes
TRIAL	track impunity always, Schweizerische Gesellschaft gegen Straflosigkeit
Uni G	Universität Genf
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
Uni L	Universität Lausanne
VSJF	Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen
worldvision	World Vision Schweiz

1 Allgemeines

Am 27. November 2009 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats gegen Menschenhandel und zum Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz. Die Vernehmlassung dauerte bis 15. März 2010.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) erhielt in diesem Zeitraum insgesamt 66 Stellungnahmen, welche sich inhaltlich zum Vernehmlassungsgegenstand äussern. Darunter befinden sich alle Kantone, 7 Parteien (*CSP, CVP, FDP, Grüne, SP, SPK und SVP*) sowie 33 Organisationen und andere interessierte Kreise.

Von den direkt begrüßten Vernehmlassungsadressaten verzichteten 3 ausdrücklich auf eine Stellungnahme („SAV“, *SBV, SIG*) und 3 hatten keine Bemerkungen (*SVEK, SVR, Uni L*).

13 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP, SP Frauen, Fastenopfer, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, Brot für alle, HEKS, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF*) schlossen sich der Eingabe der FIZ an oder stützen ihre Stellungnahme auf diese ab.

2 Gegenstand der Vernehmlassung

Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens war die Genehmigung und Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats gegen Menschenhandel (Sammlung der Europäischen Verträge Nr. 197) und der Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG). Dieses Übereinkommen bezweckt die Bekämpfung aller Formen von Menschenhandel auf inner- und zwischenstaatlicher Ebene und setzt Mindeststandards in den Bereichen Strafrecht, Opferhilfe, Ausländerrecht sowie prozessualer und ausserprozessualer Zeugenschutz. Ebenfalls sieht das Übereinkommen einen unabhängigen Überwachungsmechanismus mit einer Expertenkommission (GRETA) vor, der die Umsetzung der Menschenhandelskonvention in den Mitgliedstaaten überprüfen soll.

Das Übereinkommen ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten und wurde von der Schweiz am 8. September 2008 unterzeichnet.

Verschiedene der Anforderungen des Übereinkommens konnten innerstaatlich bereits im Rahmen laufender Revisionen berücksichtigt werden. Die schweizerische Rechtsordnung steht daher mit dem Inhalt der Menschenhandelskonvention weitgehend in Einklang. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht einzig beim ausserprozessualen Zeugenschutz, der nun in einem neuen Bundesgesetz geregelt werden soll. Ausserprozessuale Zeugenschutzmassnahmen bezwecken den Schutz gefährdeter Zeuginnen und Zeugen ausserhalb eigentlicher Verfahrenshandlungen und zwar während und nach Abschluss eines Strafverfahrens.

Der unterbreitete Vorentwurf enthält die rechtlichen Grundlagen und staatlichen Strukturen für die Durchführung von Zeugenschutzprogrammen. Der Vorentwurf schlägt die Schaffung

einer zentralen Zeugenschutzstelle beim Bund vor. Gestützt auf den 2006 vom Bundesrat erkannten Rechtsetzungsbedarf im ausserprozessualen Zeugenschutz² gilt der Entwurf nicht nur für Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel, sondern für alle Personen, welche aufgrund ihrer Mitwirkung in einem Strafverfahren des Bundes oder der Kantone einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt sind und ohne deren Angaben die Strafverfolgung wesentlich erschwert wäre. Ebenfalls vorgesehen ist die Beratung und Unterstützung der Kantone durch die zentrale Zeugenschutzstelle zugunsten von Personen, welche nicht in ein eigentliches Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können, jedoch einzelner Schutzmassnahmen bedürfen.

Der Vorentwurf sieht ebenfalls vor, dass die Kosten für den Aufbau und den Betrieb der zentralen Zeugenschutzstelle gemeinsam vom Bund und den Kantonen getragen werden sollen. Was die Finanzierung der einzelnen Zeugenschutzprogramme betrifft, so soll gemäss Vorentwurf für die fallabhängigen Kosten (d.h. Lebenshaltungskosten der zu schützenden Personen sowie für die laufenden Kosten für besondere Zeugenschutzmassnahmen) das jeweilige verfahrensleitende Gemeinwesen aufkommen. Somit finanzieren die Kantone oder der Bund jeweils diejenigen Zeugenschutzprogramme, welche im Rahmen ihrer eigenen Strafverfahren durchgeführt werden.

3 Hauptergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

3.1 Genehmigung der Menschenhandelskonvention

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer (64) begrüsst ausdrücklich die Absicht des Bundesrates, die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels zu ratifizieren. Einzig eine Partei (*SVP*) lehnt die Ratifizierung ab und ein Kanton (*TI*) erachtet sie aufgrund der Legiferierung im Bereich des ausserprozessualen Zeugenschutzes als überflüssig.

Nach Einschätzung verschiedener Vernehmlassungsteilnehmer (*SP, Grüne, SP Frauen, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF, ICJ-CH, JuCH*) besteht in der Schweiz, abgesehen von der fehlenden Regelung des ausserprozessualen Zeugenschutzes, noch weiterer Umsetzungsbedarf. Entgegen der Meinung des Bundesrates erfülle daher die Schweiz verschiedene Anforderungen der Konvention, insbesondere im Ausländerrecht, nicht (Siehe dazu die Detailkritik unter Ziffer 4.7 und 4.8).

3.2 Vorentwurf zum ZeugSG

Mit Ausnahme einer Partei (*SVP*) begrüssen die Vernehmlassungsteilnehmer die Absicht des Bundesrates, den ausserprozessualen Zeugenschutz gesetzlich zu normieren.

² Vgl. Bericht des Bundesrates vom 9. Juni 2006 in Erfüllung des Postulates der Sicherheitspolitischen Kommission SR (05.3006) vom 21. Februar 2005, „Effizientere Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen“, BBl 2006 5693, 5726

Ein Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmer, darunter 13 Kantone (AG, AR, BL, BE, GL, GR, LU, NW, OW, SH, SZ, SO, SG), begrüsst zudem ausdrücklich das unterbreitete Bundesmodell, wonach eine zentrale Zeugenschutzstelle beim Bund für die Betreuung und Durchführung aller Zeugenschutzfälle in der Schweiz zuständig sein soll.

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass gefährdete Personen in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können, welche zur Aufklärung schwerer Straftaten wesentliche Aussagen machen können. Für 25 Vernehmlassungsteilnehmer (BL, LU, ZH, FR, GE, SP, SP Frauen, Grüne, CSP, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, worldvision, SOSF, JuCH, ICJ-CH, Amnesty, SKG, SKF, SSV, EFS, Frauenr. Basel) ist dieser Anwendungsbereich des ZeugSG zu eng formuliert. 14 Vernehmlassungsteilnehmer (Grüne, SP, SP Frauen, , Frauenr. Basel, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF) sind daher der Meinung, dass der unterbreitete Vorentwurf den Anforderungen der Konvention in Bezug auf den Zeugenschutz nicht entspricht und von Grund auf überarbeitet werden müsse (Siehe dazu auch die Detailkritik unter den Ziffern 4.13 und 5.1ff.).

13 Kantone (AG, BE, BL, BS, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, VD, ZH) und verschiedene Organisationen haben sich kritisch zum unterbreiteten Finanzierungsmodell geäussert.

Ein Vernehmlassungsteilnehmer (SFM) begrüsst, dass das ZeugSG nicht in den Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz; PolAG) integriert wird.

4 Bemerkungen zur Umsetzung der Konvention

4.1 Art. 2 Geltungsbereich

JuCH und *ICJ-CH* wehren sich mit aller Entschiedenheit gegen die generalisierende Aussage, dass die Bestimmungen des Übereinkommens keinen self-executing-Charakter hätten. Ob einzelne Bestimmungen des Übereinkommens als self-executing zu beurteilen sind, müsse vielmehr der Gerichtspraxis überlassen werden. Prüfe man das Übereinkommen, erschienen beispielsweise folgende Bestimmungen direkt justiziabel: In Artikel 10 die Bestimmung, wer Kind im Sinne des Übereinkommens ist; ebenfalls in Artikel 10 die Ansprüche des Kindes; in Artikel 12 verschiedene Ansprüche der Opfer; in Artikel 13 die Erholungs- und Bedenkzeit sowie in Artikel 15 der Informationsanspruch, die Entschädigung und der Rechtsschutz. Nach Meinung von *JuCH* und *ICJ-CH* irritiert die Aussage des Bundesrates, dass nur im Bereich des ausserprozessualen Zeugenschutzes Anpassungsbedarf bestehe neben der Feststellung, dass die Bestimmungen des Übereinkommens keinen self-executing-Charakter hätten.

4.2 Art. 5 Verhütung des Menschenhandels

JuCH und *ICJ-CH* halten die im erläuternden Bericht geäusserte Absichtserklärung des Bundesrates, auch weiterhin Programme gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern zu unterstützen, für ungenügend. Es sei angezeigt, eine gesetzliche Grundlage für entspre-

chende Arbeiten zu schaffen, damit die langfristige Finanzierung im Rahmen eines klaren gesetzlichen Auftrages gesichert sei. Darüber hinaus sei auf den Umstand zu verweisen, dass es nicht nur um kommerzielle sexuelle Ausbeutung gehe, sondern auch anderweitig Kinderschutz prioritäre Bedeutung habe („schützendes Umfeld für Kinder“).

4.3 Art. 6 Massnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken

Nach Meinung von *BE* sollte der erläuternde Bericht noch aufzeigen, welche Massnahmen der Bund konkret für die Bereiche “Forschung“ und „Schärfung des Bewusstseins für die Verantwortung der Medien und der Zivilgesellschaft“ ergreifen will.

10 Vernehmlassungsteilnehmer (*FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SOSF, Fastenopfer, SKF*) bemängeln, dass im erläuternden Bericht nur vergangene Massnahmen erwähnt würden, die in der Mehrzahl von Privaten durchgeführt wurden. Nach ihnen wäre es wichtig zu erwähnen, dass der Bund auch in Zukunft Informations- und Sensibilisierungskampagnen initiiert oder unterstützt. Zudem sei im erläuternden Bericht auf ein Anliegen der Konvention nicht eingegangen worden, nämlich, was der Bund für die essentielle Massnahme der Forschung zu bewährten Praktiken, Methoden und Strategien unternimmt.

4.4 Art. 7 Massnahmen an den Grenzen

Für 15 Vernehmlassungsteilnehmer (*BE, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, Frauenr. Basel, VSJF, Brot für alle, HEKS, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF, UNIFEM*) gehören zu den zentralen Massnahmen die Sensibilisierung und Weiterbildung der Grenzbehörden, welche mit allfälligen Opfern in Kontakt kommen könnten.

Dieselben Vernehmlassungsteilnehmer stellen fest, dass der Menschenhandel nicht mit den gleichen Mitteln wie die illegale Migration bekämpft werden könne und dass die ausländerrechtlichen Bestimmungen daher weniger von repressiven Massnahmen geprägt sein sollten. *SGB* und *Grüne* bemerken in diesem Zusammenhang, dass Opfer von Menschenhandel allzu sehr als Straftäterinnen wegen Zuwiderhandlungen gegen das Ausländerrecht wahrgenommen würden.

4.5 Art. 10 Identifizierung als Opfer

Für 19 Vernehmlassungsteilnehmer (*BE, LU, SP, SRK, Fastenopfer, FIZ, Frauenr. Basel, Friedensrat, VSJF, Brot für alle, HEKS, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF, UNIFEM, Amnesty*) ist für die Identifizierung der Opfer vorrangig eine kontinuierliche Schulung, Weiterbildung und Sensibilisierung sämtlicher Behörden notwendig.

GE weist darauf hin, dass in der von der Kontrollstelle Menschenhandel Menschenschmuggel (KSMM) erstellten Checkliste zur Erkennung von Menschenhandel diejenigen Fälle nicht erwähnt sind, bei denen ein mögliches Opfer mit einem Heiratsversprechen geködert wird.

Nach Meinung von 15 Vernehmlassungsteilnehmern (*SP, Grüne, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF, SKG, SRK, UNIFEM*,

Amnesty) wäre es wichtig, dass der Bund die weiteren geplanten Massnahmen aufzeigt, damit landesweit genug geschulte und spezialisierte Personen zur Identifizierung im Einsatz sind und so die Anforderungen der Konvention erfüllt werden können.

Für 19 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP, Grüne, Fastenopfer, FIZ, Frauenr. Basel, Friedensrat, VSJF, Brot für alle, HEKS, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, UNIFEM, worldvision, SKF, SOSF, SKG, SGB, Amnesty*) wäre es wichtig, dass allfällige geplante Massnahmen im Hinblick auf vermehrte Kooperationsmechanismen in den Kantonen aufgezeigt werden. In einigen Kantonen sei eine Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und der zuständigen Hilfsorganisationen zwar existent, in mehr als der Hälfte der Schweizer Kantone aber noch nicht etabliert. Zudem brauche es nicht nur eine gute Kooperation von Behörden und NGO's, sondern auch für alle Kantone verbindliche Standards, damit die Identifizierung und der Schutz der Opfer nicht willkürlich von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt werden.

Für 10 Vernehmlassungsteilnehmer (*FIZ, Fastenopfer, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SOSF, SKG*) zeugt die Aussage im erläuternden Bericht, wonach die Schweiz die Verpflichtungen von Artikel 10 erfülle, von einer Unkenntnis der Realität. So habe beispielsweise die Schulung von Fachleuten zwar begonnen, sie stecke aber noch in den Kinderschuhen.

Nach Meinung von *UNIFEM* müssen die Behörden dazu verpflichtet werden, mit etablierten Fachstellen zusammenzuarbeiten.

4.6 Art. 12 Unterstützung der Opfer

BE fordert den Bund auf sicher zu stellen, dass sämtliche Kantone Zugang haben zu spezialisierten Opferhilfestellen wie beispielsweise der FIZ.

Für 11 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP, FIZ, Friedensrat, Fastenopfer, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF*) ist die Behauptung, die Schweiz erfülle die Anforderungen von Artikel 12 Absätze 1, 2 und 6, hoch gegriffen. Zwar versuche die FIZ das Fehlen eines umfassenden Opferschutzprogramms mit privater Initiative abzufedern und damit die notwendige, spezialisierte Unterstützung für Opfer von Frauenhandel zu garantieren. Doch könne dies die FIZ mit den Beiträgen, welche die Kantone an ihre Arbeit beisteuern, nicht umfassend leisten.

Gemäss 17 Vernehmlassungsteilnehmern (*SP, SP Frauen, Frauenr. Basel, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, VSJF, Brot für alle, HEKS, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, UNIFEM, worldvision, SKF, SOSF, SKG*) weist die Europaratskonvention explizit darauf hin, dass die Vertragsstaaten mittels ausreichender Finanzierung für die Unterstützung der Opfer verantwortlich seien, auch wenn die konkreten Leistungen von NGO's erbracht würden. Auch die Empfehlung Nr. 30 des CEDAW-Ausschusses³ fordere die Schweiz nachdrücklich auf, den Schutz und die Genesung der Opfer von Menschenhandel u.a. durch Zuweisung ausreichender Mittel an die

³ Empfehlungen des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss), welche auf dem dritten offiziellen Bericht der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Frauenrechtskonvention basieren.

spezialisierten Stellen sicherzustellen. Aufgrund dieser Vorgaben sei es daher wichtig, dass der Bund aufzeige, wie er die CEDAW-Empfehlung und die Anforderung der Konvention im Bezug auf die Leistungsfinanzierung umzusetzen gedenkt.

11 Vernehmlassungsteilnehmer (*FIZ, Fastenopfer, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SFM, SOSF*) weisen darauf hin, dass es gemäss Europaratskonvention zentral sei, die Unterstützung der Opfer in körperlicher, psychischer und sozialer Hinsicht sicherzustellen sowie ihre Bedürfnisse nach Schutz und Sicherheit zu gewährleisten. Diese Unterstützung müsse unabhängig von der Bereitschaft der Zeugenaussage gewährleistet werden.

Das *SRK* begrüsst es, wenn der Bund weitere Anstrengungen unternimmt, damit die Opferhilfe in allen Kantonen professionell und bedarfsgerecht umgesetzt wird und die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Die *SKG* bemängelt, dass es keine Schutzangebote für Opferzeuginnen gebe, welche nicht in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden, jedoch bereit sind auszusagen. Ebenso würden Schutzangebote fehlen für Opferzeuginnen während der Bedenkfrist, und für solche, die nicht bereit sind in einem Strafverfahren mitzuwirken.

12 Vernehmlassungsteilnehmer (*FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, Fastenopfer, SKF, SFM, SOSF, SKG*) verweisen auf die weitreichenden, staatlich finanzierten Betreuungsangebote und Schutzmassnahmen in anderen Ländern wie Deutschland, Italien und Österreich und verlangen solche auch für die Schweiz

4.7 Art. 13 Erholungs- und Bedenkzeit

Nach Meinung von *GE* soll als Massnahme für eine bessere Unterstützung die Information über die Bedenkzeit gemäss Artikel 35 VZAE in eine dem Opfer verständliche Sprache übersetzt werden (wie in Bern bereits praktiziert).

13 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, SRK, EFS, worldvision, SKF, SOSF, SKG, Fastenopfer*) bemängeln, dass die einseitige Interpretation der Schweiz, welche die Bedenk- und nicht die Erholungszeit ins Zentrum stelle, zu einer Instrumentalisierung der Opfer führe. Der bezeichnende Titel des entsprechenden Artikels in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) heisse nur „Bedenkzeit für Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel“ und nicht „Erholungs- und Bedenkzeit“. Bei der Bemessung der Frist müsse jedoch berücksichtigt werden, dass die Opfer unmittelbar nach einem Ausstieg genügend Zeit bräuchten, um sich zu erholen, kleine Schritte zu planen und die Kontrolle über ihr Leben wieder zu übernehmen. Artikel 35 VZAE habe daher den Aspekt der Erholung gleich zu gewichten wie die Bedenkzeit und brauche eine diesbezügliche Verdeutlichung.

Auch *Brot für alle* und *HEKS* fordern, dass die 30-tägige Erholungs- und Bedenkzeit in erster Linie als Ruhezeit zu fungieren habe. Bei der Bemessung der Länge dieser Ruhezeit sollen die persönliche Situation und der Bedarf als Ausgangspunkt dienen. Es solle daher möglich sein, eine längere Ruhezeit als die von der Konvention als Minimum genannten 30 Tage zu garantieren.

Amnesty stellt fest, dass die Behauptung im erläuternden Bericht, die Schweiz erfülle Artikel 12 Absatz 6 der Konvention, ein wenig optimistisch sei. Zwar gebe das Opferhilfegesetz (OHG, SR 312.5) gewisse Hilfestellungen unabhängig vom Aufenthaltsstatus, aber das OHG verhindere die Ausweisung aus der Schweiz dann nicht, wenn das Opfer nicht aussagebereit ist. Auch sei nicht garantiert, dass ein Opfer nach dem Verlassen der Schweiz noch von den Opferhilfeleistungen des OHG profitieren könne.

4.8 Art. 14 Aufenthaltstitel

(Siehe dazu auch die Bemerkungen zu Artikel 36 ZeugSG unter Ziffer 5.34)

ZH bemerkt, dass Artikel 14 des Übereinkommens die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Opfer auch alleine aufgrund der persönlichen Situation (ohne Aussagebereitschaft) vorsehe. Im Sinne einer Klarstellung schlägt *ZH* daher eine entsprechende, ausdrückliche Ergänzung von Artikel 36 Absatz 6 der VZAE vor.

Zusätzlich fragt sich *ZH*, ob die in Artikel 36 Absatz 6 VZAE statuierte Verweisung auf die Härtefallklausel nach Artikel 31 VZAE den besonderen Gegebenheiten der Opfer Menschenhandel gerecht werde.

GE bemängelt, dass die Härtefallbewilligung im erläuternden Bericht fehle.

Nach Meinung von *LU* müssen in denjenigen Fällen, in denen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht gewährt wird, geeignete Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration geprüft und getroffen werden.

Für 15 Vernehmlassungsteilnehmer (*Grüne, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, Frauenr. Basel, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, UNIFEM, worldvision, SFM, SKF, SOSF, Amnesty*) muss die Schweiz - um die Konvention zu erfüllen - allen Opfern von Menschenhandel eine Aufenthaltsbewilligung gewähren. Dieses Recht soll unabhängig von der Aussagebereitschaft und der Beteiligung am Strafverfahren gewährt werden. Zur Umsetzung dieser Forderungen müsse nach Meinung dieser Vernehmlassungsteilnehmer das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) mit einem diesbezüglichen Artikel im Kapitel Zulassungsvoraussetzungen ergänzt werden. Die *Grünen* und der *SSV* verweisen diesbezüglich auch auf das italienische Modell, gemäss welchem den Opfern von Menschenhandel allein aufgrund glaubhafter Darlegung ihrer Situation ein Bleiberecht gewährt werde. Für *Frauenr. Basel* muss dieses Aufenthaltsrecht, insbesondere für Opfer von Frauenhandel, auch unabhängig vom Zivilstand gewährt werden.

Nach Meinung von 13 Vernehmlassungsteilnehmern (*SP Frauen, FIZ, Fastenopfer, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF, SKG, Amnesty*) reicht es nicht, dass die Regelung, gemäss welcher eine Härtefallbewilligung unabhängig von der Kooperation des Opfers mit den Strafverfolgungsbehörden erteilt werden kann, nur in einer Weisung des Bundesamtes für Migration BFM enthalten ist. Nach Meinung der *SKG* sei deshalb eine gesetzliche Regelung zu erlassen, die klar stellt, dass eine Aussagebereitschaft nicht Voraussetzung für eine Härtefallbewilligung ist und spezifische Kriterien für die Erteilung bzw. Ausnahmen vom Kriterienkatalog gelten (analog zu Artikel 31 AuG).

8 Vernehmlassungsteilnehmer (*FIZ, Friedensrat, Fastenopfer, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, worldvision, SOSF*) fordern, dass der Tatkanton die Aufenthaltsbewilligung für das Opfer auszustellen hat und für dessen Kosten aufkommen soll, auch wenn sich das Opfer aus Schutz- oder Betreuungsgründen in einem anderen Kanton aufhält. Das AuG sei entsprechend anzupassen.

Amnesty, Brot für alle und *HEKS* verlangen, dass das Aufenthaltsrecht gemäss Artikel 14 der Konvention ins AuG aufgenommen wird, um die unterschiedliche, oft willkürliche Rechtspraxis auf kantonaler Ebene zu verhindern und zu beseitigen.

Für das *SRK* ist es wichtig, dass der Bund bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vermehrt die persönliche Situation berücksichtigt und dass dieser Aspekt auch gesetzlich verankert wird.

Amnesty stellt fest, dass für aussagewillige Opfer eine Kurzaufenthaltsbewilligung zwischen 3 und 6 Monaten ausgestellt werde. Diese Dauer sei jedoch zu kurz, um verschiedene im Gesetz vorgesehene Massnahmen (beispielsweise den Zugang zum Arbeitsmarkt) zu ermöglichen.

Für *TRIAL* ist es notwendig, dass in Art. 30 Abs. 1 Bst. e AuG und Art. 36 VZAE generell ein aufenthaltsrechtlicher Schutz für die Opfer und Zeugen von internationalen Straftaten eingeführt wird, oder zumindest bei Delikten, die nach dem Universalitätsprinzip verfolgt werden. Ein anderer gesetzgeberischer Ansatz wäre eine Präzisierung im ZeugSG, wonach die gemäss ZeugSG geschützten Personen unter den Schutz von Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG fallen.

4.9 Art. 16 Repatriierung und Rückführung von Opfern

GE begrüsst die verstärkten Bestrebungen bei der Repatriierung der zurückgekehrten Opfer und hofft, dass auch in Zukunft der Bund die Finanzierung sicherstellt, zumal die Rückkehrhilfe zurzeit dem Bund obliege.

9 Vernehmlassungsteilnehmer (*FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SOSF, Fastenopfer*) sind der Meinung, dass es vorgegriffen sei zu behaupten, mit dem im erläuternden Bericht erwähnten Pilotprojekt werde eine Reviktimisierung verhindert. Es solle zumindest eine längerfristige Evaluation des Rückkehrprojektes abgewartet werden, welche auch berücksichtigen müsse, ob Opfer wieder gehandelt wurden, und warum.

Für *worldvision* ist es zudem zentral, dass auch genügend Kapazitäten bereitgestellt werden, um mit den Behörden der Herkunftsländer zusammenzuarbeiten, so dass diese die Repatriierung längerfristig selber übernehmen können. Auch seien den rückkehrwilligen Opfern vor Ort genügend Mittel zur Verfügung zu stellen.

Für *JuCH* und *ICJ-CH* fehlen die gesetzlichen Grundlagen für Repatriierungsprogramme im eigenen Land. Menschenhandel könne auch Schweizer oder Schweizerinnen oder Personen mit einem (fremdenpolizeilichen oder asylrechtlichen) Anwesenheitsrecht treffen. Selbst wenn man sich Fälle schwer vorstellen könne, müssten im Rahmen der Gesetzgebung Repatriierungsprogramme geregelt werden.

4.10 Art. 17 Gleichstellung von Mann und Frau

Nach Meinung von *JuCH* und *ICJ-CH* ist Artikel 17 ungenügend umgesetzt, weil nicht sichergestellt sei, dass die Verwaltung Gender Mainstreaming anwenden kann; ein Verfahren, für das spezielle Fachkompetenzen nötig seien. Für *JuCH* und *ICJ-CH* wäre daher wünschenswert, wenn entsprechende Gremien geschaffen würden, welche die jeweiligen Massnahmen im Sinne des Gender Mainstreaming begleiten können (beispielsweise mittels einer externen Fachkommission wie der Eidgenössischen Frauenkommission).

4.11 Art. 18 Kriminalisierung des Menschenhandels

Für *TRIAL* wäre es wünschenswert in den Erläuterungen zu präzisieren, dass der Menschenhandel unter Umständen ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder ein Kriegsverbrechen begründet, und so nach dem Universalitätsprinzip verfolgt werden kann.

4.12 Art. 19 Kriminalisierung der Nutzung der Dienste eines Opfers

GE erachtet es als sinnvoll, die Kriminalisierung der Nutzung von Diensten von Menschenhandelsopfern innerstaatlich nicht umzusetzen. Nichts desto trotz obliege es jeder Person, strafrechtlich relevante Sachverhalte anzuzeigen.

4.13 Art. 26 Bestimmung über das Absehen von Strafe

GE bemerkt, dass in der Genfer Strafprozessordnung im Gegensatz zur neuen Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) noch vorgesehen sei, aus Opportunitätsgründen bei Opfern von Menschenhandel ein Strafverfahren wegen Verletzung des Ausländerrechts einzustellen.

4.14 Art. 28 Schutz von Opfern, Zeugen beziehungsweise Zeuginnen und Personen, die mit Justizbehörden zusammenarbeiten

(Siehe dazu auch die detaillierten Bemerkungen zum ZeugSG unter Ziff. 5)

Für 14 Vernehmlassungsteilnehmer (*Grüne, SP, SP Frauen, Frauenr. Basel, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF*) entspricht die Umsetzung von Artikel 28 in Form des unterbreiteten ZeugSG den Anforderungen der Konvention nicht. Dies darum, weil mit dem Gesetz nur Opfer geschützt würden, welche an einem Strafverfahren beteiligt und für die Strafverfolgung von grosser Wichtigkeit sind. Gemäss Konvention seien demgegenüber umfassende Schutzmassnahmen ohne Mitwirkungspflicht in einem Strafverfahren zu ergreifen. Ebenfalls sei der Schutz auf andere Personen wie Familienmitglieder auszudehnen.

Für 11 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP Frauen, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF*) sind im Sinne der Europaratkonvention umfassende Opferschutzmassnahmen zu erarbeiten, die allenfalls ins OHG oder in die neue StPO aufgenommen werden sollen.

Nach Meinung des *CP* kann die Schweiz das Übereinkommen nicht ratifizieren, weil der unterbreitete Vorentwurf zum ZeugSG die Betreuer der Opfer nicht umfasst. Die Schweiz erfülle daher das Übereinkommen in diesem Punkt nicht.

4.15 Art. 29 Spezialisierte Behörden und Koordinierungsstellen

20 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, VSJF, Brot für alle, HEKS, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF, Frauenr. Basel, SRK, UNIFEM, JuCH, ICJ-CH, SFM, Amnesty*) sind der Meinung, dass die KSMM beim Bundesamt für Polizei als nationaler Berichterstatteur zur „Überwachung des Vorgehens der staatlichen Institutionen bei der Bekämpfung des Menschenhandels“ nicht geeignet sei. Die KSMM erfülle die Voraussetzung der Unabhängigkeit nicht. Sie verweisen in diesem Zusammenhang teilweise auf den Explanatory Report zum Europaratsübereinkommen, welcher als „best practice“ Holland nennt, wo eine unabhängige Institution eingesetzt wurde.

5 Bemerkungen zum Vorentwurf des ZeugSG

5.1 Art. 1 Gegenstand

BL und *tdf* fordern, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes auf Personen ausgedehnt wird, welche von Zwangsheiraten bedroht sind. Für *BL* ist eine zusätzliche Ausdehnung auf Opfer häuslicher Gewalt angezeigt.

Für *OW* sollte das Gesetz ebenfalls in Militärstrafverfahren zur Anwendung kommen.

OW begrüsst, dass der Gegenstand über den Bereich des Menschenhandels hinausgeht. Demgegenüber ist der Gesetzesentwurf für das *CP* nicht akzeptabel, weil er über den Menschenhandel hinausgeht.

Für *VD* sind die Begriffe Opfer und Zeuge nicht klar definiert.

Für *VD*, *TRIAL* und *CP* ist der Begriff der „schweren Straftat“ noch zu bestimmen.

Der *SAV* begrüsst, dass der ausserprozessuale Zeugenschutz nicht in der StPO, sondern separat geregelt werde.

JuCH und *ICJ-CH* stellen fest, dass nach Art. 12 Absatz 6 des Übereinkommens die Hilfe an Opfern nicht von der Bereitschaft abhängig gemacht werden darf, dass sie als Zeuginnen oder Zeugen auftreten. Vor diesem Hintergrund sei Artikel 1 unbefriedigend und deshalb neu zu fassen.

TRIAL fordert, dass aus Gesetz oder Botschaft hervorgeht, dass die dem Universalitätsprinzip unterstellten Straftaten internationalen Charakters als schwere Delikte im Sinne des ZeugSG einem Zeugenschutzprogramm zugänglich sind.

Für das *SRK* soll die Schwere des aufzuklärenden Delikts als Kriterium für die Durchführung eines Zeugenschutzprogramms gestrichen werden.

5.2 Art. 2 Zweck

15 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP, Grüne, BL, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF, Fastenopfer, SRK, Amnesty*) bemängeln, dass bei der Ausgestaltung des Gesetzes, nicht der Schutz der betroffenen Person im Vordergrund stehe, sondern dass der Zeugenschutz ausschliesslich der Sicherung des staatlichen Strafverfolgungsanspruches diene. Im Sinne der Europaratskonvention müsse aber der Schutzgedanke ins Zentrum gestellt werden, der auch ohne Mitwirkungspflicht der Zeugen erfüllt werden müsse.

Für *JuCH* und *ICJ-CH* ist der Begriff "angemessen" in Bezug auf die zu gewährende Beratung und Unterstützung zu streichen. Dieser Begriff werde im Recht nur verwendet, wenn keine „volle“ Beratung und Unterstützung gewährt werden wolle.

5.3 Art. 3 Geltungsbereich

Für 14 Vernehmlassungsteilnehmer (*BL, GE, SP, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, worldvision, SOSF, JuCH, ICJ-CH, Amnesty*) ist darauf zu verzichten, die Wesentlichkeit einer Aussage und die Schwere der aufzuklärenden Straftat als Kriterium aufzunehmen. Für diese Vernehmlassungsteilnehmer sollte die Gefährdung und Schutzbedürftigkeit als hauptsächliches Kriterium gelten, nicht die Relevanz der Aussage.

8 weitere Vernehmlassungsteilnehmer (*LU, ZH, FR, SKG, SKF, SSV, EFS, Frauenr. Basel*) fordern, das Erfordernis der Wesentlichkeit der Aussage zu streichen. Begründet wird dieses Anliegen entweder damit, dass die Relevanz der Aussage im Lauf des Verfahrens ändern kann, oder dass die Gefährdung der zu schützenden Person das ausschlaggebende Kriterium sein soll.

Für *SO* ist es unerlässlich, dass auch Polizisten, Verdeckte Ermittler, Sachverständige, Übersetzer sowie deren Angehörige vom Geltungsbereich erfasst sind.

Für 11 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe tdf, worldvision, SOSF, Fastenopfer, JuCH, ICJ-CH*) dürfen die Anforderungen für die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm nicht allzu hoch gesetzt werden, weil die Gefährdung oft subtiler Natur sei.

Nach Meinung des *SAV* ist es wichtig, dass die Schwere des Delikts als Kriterium aufgeführt ist, damit Zeugenschutzprogramme nur bei hoher Gefährdung und schweren Delikten zur Anwendung kommen.

Ju-CH und *ICJ-CH* bemängeln, dass für ein Zeugenschutzprogramm kumulativ die Bedingungen von Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a (Gefährdung) und b (Wesentliche Mitwirkung) vorzuliegen haben. Gemäss Artikel 14 des Übereinkommens sei jedenfalls eine Aufenthaltsbewilligung zu gewähren, wenn alternativ einer der in Buchstaben a und b genannten Gründe gegeben sind.

Uni G begrüsst, dass der Geltungsbereich des Gesetzes auf Angehörige ausgeweitet ist.

Die *CSP* fordert eine Ausdehnung des Geltungsbereichs auf andere Personen, welche gefährdet sein könnten, beispielsweise Geschäftspartner.

Nach Meinung von *TRIAL* kann die aktuelle Fassung des Gesetzes so interpretiert werden, dass Opfer und ihre Angehörigen von den Zeugenschutzmassnahmen ausgeschlossen sind, obwohl sie gemäss Konvention darauf ein Anrecht haben. Eine entsprechende Umformulierung der Gesetzestexte sei daher notwendig.

5.4 Art. 4 Begriff des Zeugenschutzprogramms

ZH stellt fest, dass die in dieser Bestimmung genannten Gefährdungssituationen nicht deckungsgleich sind mit den in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a genannten Konstellationen. Es frage sich daher, ob im Sinne einer einheitlichen Begrifflichkeit in Artikel 4 nicht auf Artikel 3 verwiesen werden sollte.

Gemäss *Uni G* sind Artikel 4 und 5 angemessen.

5.5 Art. 5 Inhalt des Zeugenschutzprogramms

19 Vernehmlassungsteilnehmer (*BE, LU, ZH, Grüne, SP, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF, JuCH, SSV, ICJ-CH, Fastenopfer, Amnesty*) sind der Meinung, dass bei lang andauernden Bedrohungslagen nicht nur eine vorübergehende, sondern eine dauernde Änderung der Identität möglich sein soll. Für *ZH* ist zu prüfen, ob bei lang andauernden Gefährdungssituationen nicht ein registerrechtliches Sterbenlassen der alten Identität vorzusehen sei.

Für das *SRK* sollte die Situation von im Ausland lebenden Angehörigen, welche allenfalls auch einer Bedrohung ausgesetzt sind, beim Erstellen eines Zeugenschutzprogramms gebührend berücksichtigt und notwendige Schritte zu deren Schutz eingeleitet werden. Auch dieser Aspekt sollte im Gesetz erwähnt und ausgeführt werden.

5.6 Art. 6 Antrag der Verfahrensleitung

5.6.1 Grundsätzliches

17 Vernehmlassungsteilnehmer (*BL, BE, ZH, Grüne, SP, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF, SKG, SSV, Fastenopfer*) fordern, dass ein Zeugenschutzprogramm auch erst nach Abschluss oder bei Einstellung des Strafverfahrens möglich sein soll, weil eine Gefährdungssituation auch beispielsweise erst nach der Verurteilung des Täters entstehen könne.

UR geht davon aus, dass schutzbedürftigen und kooperationswilligen Personen bereits in der Phase der Vorermittlungen Schutz gewährt werden kann.

Nach Meinung von 14 Vernehmlassungsteilnehmern (*SP, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, SRK, EFS, UNIFEM, worldvision, SKF, SOSF, SKG, Fastenopfer*) sollen bereits vor der Eröffnung eines Strafverfahrens Abklärungen über eine mögliche Aufnahme ins Zeugenschutzprogramm getätigt und ein entsprechender Antrag an die Zeugenschutzstelle gestellt werden können, damit die Zeugen möglichst von Beginn der Gefährdung an geschützt werden.

Für 11 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF, Fastenopfer*) soll die Durchführung eines Zeugenschutzprogramms grundsätzlich nicht vom Bestehen eines Strafverfahrens abhängig gemacht werden.

Nach Ansicht der *CSP* sollte sich der Zeuge beim Antrag der Verfahrensleitung bereits dazu geäußert haben, ob er Massnahmen zum Schutze seiner Person wünscht. Steht zum Vorneherein fest, dass er keine wünscht, brauche es auch keinen Antrag.

5.6.2 Absatz 1

22 Vernehmlassungsteilnehmer (*BL, LU, Grüne, SP, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, SRK, EFS, worldvision, SKF, SOSF, SKG, Fastenopfer, Frauenr. Basel, UNIFEM, JuCH, ICJ-CH, EKM, Amnesty*) bemängeln, dass nur die Verfahrensleitung der Zeugenschutzstelle einen Antrag auf Durchführung eines Zeugenschutzprogramms stellen kann. Sie fordern, dass auch das Opfer selbst, eine von ihm bevollmächtigte Stelle (beispielsweise die *FIZ*) oder seine anwaltliche Vertretung direkt einen Antrag an die Zeugenschutzstelle richten können. Für *UNIFEM, Frauenr. Basel* und *Fastenopfer* soll auch der Polizei das Recht auf Antragstellung an die Zeugenschutzstelle gewährt werden.

Nach Meinung des *SSV* wäre zu überlegen, ob nicht die Polizei die Bedeutung der Aussagen für das Verfahren sowie die Gefahrenlage für das Opfer in einem Vorprüfungsverfahren abklären soll, um die entsprechenden Ergebnisse dann mittels einer Empfehlung der Verfahrensleitung zu unterbreiten.

Für *JuCH und ICJ-CH* ist unbefriedigend, dass gegen die Verweigerung des Zeugenschutzprogramms kein Rechtsmittel vorgesehen sei. Es müsse ein gerichtlicher Schutz vorgesehen werden. Verfahren und Gerichtsinstanz seien direkt im ZeugSG festzulegen.

Der *SSV* erachtet eine Ergänzung von Artikel 305 StPO für sinnvoll, gemäss welcher das Opfer vor seiner Aussage im Fall von schweren Straftaten auch auf die Möglichkeit des ausserprozessualen Zeugenschutzes hingewiesen wird.

5.6.3 Absatz 2

Nach Meinung von *ZH* hat die Verfahrensleitung (vor-) zu prüfen, ob eine Strafverfolgung ohne Beteiligung der Schutz suchenden Person erschwert wäre und ob die Beweisführung bei der Gewährung von Schutzmassnahmen zielführend sein wird. Andernfalls soll die Verfahrensleitung auf die Aussage zu verzichten.

Die *Uni G* begrüsst, dass zur Beurteilung der Schwere der Straftat kein Straftatenkatalog aufgeführt ist.

5.6.4 Absatz 3

Nach Meinung von *ZH* ist im Gesetz ausdrücklich zu regeln, dass die Verfahrensleitung dafür zu sorgen hat, dass bis zum Entscheid über die Durchführung eines Zeugenschutzprogramms keine Daten der Schutz suchenden Person in die Verfahrensakten gelangen.

Für den SSV wäre zu prüfen, ob aus Sicherheitsgründen die Aussagen des Opfers so lange bei der Polizei und ausserhalb der Verfahrensakten bleiben sollen, bis das Verfahren betreffend ausserprozessualer Zeugenschutzmassnahmen abgeschlossen ist.

Für den SAV sollte zumindest in Form einer Aktennotiz aus dem Dossier ersichtlich sein, dass ein Antrag beziehungsweise ein Entscheid bezüglich eines Zeugenschutzprogramms vorliegt.

5.7 Art. 7 Prüfung des Antrags durch die Zeugenschutzstelle

Für *LU* dauert das vorgesehene Verfahren der doppelten Antragstellung (zuständige Verfahrensleitung bei der Zeugenschutzstelle, Zeugenschutzstelle beim Direktor des Bundesamtes für Polizei) zu lange. Deshalb sei zu prüfen, wie das Verfahren vereinfacht werden könnte. *BE* erachtet das Verfahren als schwerfällig, welches sich in dringenden Fällen als zu langwierig erweisen könnte. *BE* ersucht daher um Prüfung, ob bei dringenden Fällen nicht eine spezielle Regelung für vorsorgliche Massnahmen vorzusehen sei. Auch *ZH* stellt fest, dass die zeitlichen Verhältnisse für die nötigen Beurteilungen meist eng seien, und dass verfahrensleitende Entscheide rasch gefällt werden müssen. Nach Meinung von *ZH* muss daher den ermittelnden polizeilichen Behörden bzw. der Verfahrensleitung die Kompetenz eingeräumt werden, vorsorgliche Massnahmen zu ergreifen, um allfälliger Gefahr in Verzug wirkungsvoll begegnen zu können.

Für *BE* sollte der wichtige Einbezug der Verfahrensleitung in das Verfahren zur Aufnahmen in ein Zeugenschutzprogramm im Gesetz deutlicher verankert werden (enge Zusammenarbeit mit der Zeugenschutzstelle und dem Direktor des Bundesamtes für Polizei).

Im Hinblick auf eine effiziente und praxisnahe Vorgehensweise wäre es für *ZH* zu überlegen, ob der Verfahrensleitung allgemein die Aufgabe zur Vorprüfung der Notwendigkeit von Zeugenschutzmassnahmen und entsprechende Antragstellung an die entscheidende Stelle zukommen soll.

Um einen effizienten Verfahrensablauf zu gewährleisten erachtet es *ZH* als notwendig, im Gesetz kurze Prüf- und Entscheidungsfristen vorzusehen.

Für *ZG* sei aus Sicherheitsgründen die Bestimmung zu ergänzen mit der Pflicht zur Anonymisierung der Personendaten in der Antragstellung.

SG erscheint es wichtig, dass der Zeugenschutzstelle die Pflicht auferlegt wird, nach der Antragsstellung der Verfahrensleitung die erforderlichen weiteren Abklärungen zur Beurteilung der Gefährdungslage von Amtes wegen zu tätigen. Ohne eine solche sei das in diesem Artikel vorgeschriebene umfassende Prüfverfahren nicht möglich.

ZH fragt sich, ob der im erläuternden Bericht erwähnte Rechtsmittelweg nicht ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen werden sollte.

Nach Meinung von 11 Vernehmlassungsteilnehmern (*SP*, *FIZ*, *Friedensrat*, *VSJF*, *Flüchtlingshilfe*, *tdf*, *worldvision*, *SOSF*, *Fastenopfer*, *JuCH*, *ICJ-CH*) muss der zu schützenden Person ein Rechtsmittel gegen den negativen Entscheid der Zeugenschutzstelle offenstehen.

Für das *SRK* sind die Kriterien der Eignung für die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm zu überarbeiten. Insbesondere die finanziellen Verhältnisse und das Vorliegen von Vorstrafen sollen keine solchen Kriterien darstellen, weil die Opfer sich meist in prekären finanziellen Situationen befänden und über Vorstrafen verfügten.

Der *SSV* stellt fest, dass es für das Opfer kein Rechtsmittel gegen den Entscheid der Verfahrensleitung gebe und auch keinen gegen den ablehnenden Entscheid der Zeugenschutzstelle.

5.8 Art. 8 Entscheid des Bundesamtes für Polizei

5.8.1 Absatz 1

Nach Meinung von *BE* und der *KSBS* sollte für den Direktor fedpol und die Zeugenschutzstelle ein uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht in die Akten der geheimen Voruntersuchung verankert werden. Diese spezialgesetzliche Regelung müsste Artikel 101 Absatz 2 StPO vorgehen, welcher der Verfahrensleitung bei der Gewährung des Akteneinsichtsrechts einen Ermessensspielraum belässt.

Für *BE* sollte zumindest in der Botschaft erwähnt werden, dass die Zeugenschutzstelle die Pflicht hat, dem Direktor des Bundesamtes für Polizei auch einen Negativantrag zu stellen.

Für 11 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, world-vision, SOSF, Fastenopfer, JuCH, ICJ-CH*) ist es unklar, wie bindend ein Antrag der Zeugenschutzstelle für das Bundesamt für Polizei ist bzw. ob das Bundesamt für Polizei grundlegend davon abweichen kann.

Das *SRK* ist der Meinung, dass der Entscheid über die Durchführung eines Zeugenschutzprogramms nicht allein vom Direktor fedpol gefällt werden sollte, sondern breiter abzustützen sei.

5.8.2 Absatz 2

Für *GE, SZ* und *TG* ist die Abgrenzung der ausserprozessualen zu den prozessualen Schutzmassnahmen unklar: *SZ* verlangt die ausdrückliche gesetzliche Regelung von allfälligen Folgen von Kompetenzkonflikten zwischen kantonalen und eidgenössischen Behörden beziehungsweise von unterschiedlichen Entscheiden des Direktors des Bundesamtes für Polizei und dem Zwangsmassnahmengericht. *TG* fragt sich, ob die Zeugenschutzstelle nicht auch für prozessuale Zeugenschutzmassnahmen zuständig sein könnte. Für *GE* ist die Formulierung „Ungenügen von Massnahmen...“ in Buchstabe d missverständlich und lässt die Frage offen, ob ein Zeugenschutzprogramm subsidiär zum prozessualen Zeugenschutz ist. *GE* stellt die Frage in den Raum, ob es nicht sinnvoll wäre, für alle Zeugen eine einheitliche gesetzliche Regelung zu erlassen.

ZG beantragt, Absatz 2 mit dem Kriterium „Schwere der Straftat“ um einen neuen Buchstaben zu ergänzen.

5.8.3 Absatz 3

4 Vernehmlassungsteilnehmer (*ZH, ZG, KSBS, SRK*) erachten es als sinnvoll oder notwendig den Rechtsmittelweg gegen einen Negativentscheid des Direktors des Bundesamtes für Polizei zu ergänzen. Die *KSBS* schlägt eine entsprechende Formulierung vor, nach welcher sowohl die Verfahrensleitung als auch die zu schützende Person zur Beschwerde legitimiert ist. Gemäss *Uni G* muss die Beschwerdelegitimation dieser beiden Verfahrensbeteiligten explizit aufgeführt werden.

Nach Meinung von 11 anderen Vernehmlassungsteilnehmern (*SP, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, worldvision, SOSF, Fastenopfer, JuCH, ICJ-CH*) muss der zu schützenden Person ein Rechtsmittel gegen den negativen Entscheid des Direktors des Bundesamtes für Polizei zustehen.

5.8.4 Absatz 4

Für den SAV sollte zumindest in Form einer Aktennotiz aus dem Dossier ersichtlich sein, dass ein Antrag beziehungsweise ein Entscheid bezüglich eines Zeugenschutzprogramms vorliegt.

5.9 Art. 9 Zustimmung und Beginn des Zeugenschutzprogramms

Für *ZG* muss der Inhalt von Artikel 9 vor demjenigen von Artikel 8 (Entscheid des Bundesamtes für Polizei) platziert werden. Die Zustimmung der unter Zeugenschutz zu stellenden Person muss vor dem Entscheid des Bundesamtes vorliegen, ansonsten es zu zwecklosen Verfahren kommen könnte, wenn die betroffene Person ihre Zustimmung schliesslich verweigert.

Gemäss *LU* braucht es einen gesetzlichen Beistand für die Betreuung und Beratung von Kindern und Jugendlichen, die in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden sollen, damit die Zustimmung für ein Zeugenschutzprogramm eingeholt werden kann.

Nach Ansicht von *JuCH* und *ICJ-CH* soll nicht nur die Zustimmung der zu schützenden Person vorliegen, sondern die Person sei bereits von Anfang an mit in die Erarbeitung der Zeugenschutzmassnahmen einzubeziehen. Das rechtliche Gehör sei hier besonders sorgfältig auszugestalten und durch entsprechende Verfahrensvorschriften sicher zu stellen.

5.10 Art. 10 Beendigung

BE und *KSBS* fordern, dass die Verfahrensleitung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens vor den Entscheidungen der Zeugenschutzstelle anzuhören und über die Schutzmassnahmen und allfällige Änderungen zu informieren sei. Gemäss *KSBS* soll bis zum rechtskräftigen Abschluss stets auch mit der Staatsanwaltschaft Rücksprache genommen werden müssen.

OW wünscht, dass zur Klärung der Kompetenzen in dieser Bestimmung „Rücksprache mit der Verfahrensleitung“ zu ersetzen sei mit „Zustimmung der Verfahrensleitung“.

ZH regt an, den Artikel ausdrücklich in dem Sinne zu ergänzen, dass das Zeugenschutzprogramm spätestens mit dem Tod der betroffenen Person ende, damit der Tod mit den richtigen Personalien beurkundet werden könne.

BE und die KSBS stellen fest, dass im erläuternden Bericht fälschlicherweise nur die Staatsanwaltschaft, nicht aber das urteilende Gericht erwähnt wird.

11 Vernehmlassungsteilnehmer (*FIZ, Fastenopfer, JuCH, ICJ-CH, SP, VSJF, worldvision, SOSF, tdf, Friedensrat, Flüchtlingshilfe*) erachten es als nicht angemessen, bei der Verletzung der vereinbarten Pflichten das Zeugenschutzprogramm aufzuheben. Gemäss *JuCH* und *ICJ-CH* müssen im Gesetz andere, angemessenere Massnahmen und ein gerichtlicher Rechtsschutz gegen die Aufhebung des Zeugenschutzprogramms festgelegt werden.

Für das *SRK* fehlen im Gesetz Angaben über den Abschluss eines Zeugenschutzprogramms. Auch dieser Teil des Zeugenschutzprogramms sei klar zu definieren und gesetzlich zu verankern.

5.11 Art. 11 Fortführung über das Ende des Strafverfahrens

SO erachtet diesen Artikel als Kernbestimmung, weil das Zeugenschutzprogramm nicht nach Abschluss des Verfahrens, sondern nach Wegfall der Bedrohung ende.

5.12 Art. 12 Ansprüche Dritter

Für den SAV ist diese Bestimmung zu wenig ausgereift und kann nicht garantieren, dass es zwischen den Ansprüchen Dritter und dem Zeugenschutz zu keinen Konflikten kommt. Der SAV stellt in diesem Zusammenhang die Frage, ob nicht im Obligationenrecht für die Dauer eines Zeugenschutzprogramms eine Unterbrechung der Verjährung von Ansprüchen Dritter statuiert werden soll.

Unter Verweis auf die Gesetzessystematik verlangt das *CP*, dass die Ansprüche Dritter nicht nur geschützt werden, wenn es sich um ein ausländisches Zeugenschutzprogramm handelt, sondern auch wenn es um ein nationales geht.

Nach Meinung des *CP* soll sich die Klärung der finanziellen Situation der zu schützenden Person weniger auf deren Selbstdeklaration, sondern vielmehr auf ein diesbezügliches offizielles Dokument abstützen. Dies auch zum Schutz der Ansprüche Dritter.

5.13 Art. 13 Ansprüche gegenüber Dritten

ZH fragt sich, ob diese Bestimmung ausreichend ist, und welche Auswirkungen der Aufbau einer Tarnidentität beispielsweise auf Eheschliessungen oder Einbürgerungsverfahren hat.

Für den SAV ist die Regelung der Ansprüche der zu schützenden Person gegenüber Dritten nicht ausgereift und sollte überprüft werden.

5.14 Art. 14 Freiwillige Leistung von Beiträgen an Versicherungen

Für den SAV sollte diese Bestimmung überprüft werden, weil mit der gewählten Lösung die geschützte Person nach Beendigung des Zeugenschutzprogramms allenfalls Versicherungsleistungen in Anspruch nehmen kann, welche in Widerspruch zu Art. 20 des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag (VVG, SR 221.229.1) stehen. Dieser Artikel sieht vor, dass nach einer gewissen Zeit ausstehender Prämien die Leistungspflicht der Versicherung ruht.

5.15 Art. 15 Finanzielle Leistungen der Zeugenschutzstelle

Für 12 Vernehmlassungsteilnehmer (*Grüne, FIZ, Fastenopfer, Friedensrat, VSJF, tdf, SOSF, JuCH, ICJ-CH, worldvision, EFS, Flüchtlingshilfe*) ist die Formulierung im erläuternden Bericht zu dieser Bestimmung missverständlich oder widersinnig, wonach die Unterstützung der geschützten Person zur Sicherung ihres Lebensunterhalts diese wirtschaftlich nicht besser stellen soll, als vor der Aufnahme in den Zeugenschutz. Es sei sicher nicht die Absicht des Gesetzgebers, die Opfer von Menschenhandel, welche regelmässig gar kein Geld hätten in der gleichen Situation zu belassen. Für 11 dieser Vernehmlassungsteilnehmer (*FIZ, Fastenopfer, Friedensrat, VSJF, tdf, SOSF, JuCH, ICJ-CH, worldvision, EFS, Flüchtlingshilfe*) sollen als unterste Grenze der finanziellen Hilfe die Ansätze der Sozialhilfe gelten und zwar unabhängig von der bisherigen Situation.

Die *Grünen* fordern, dass die zu gewährenden Leistungen als „Kompensationen“ bezeichnet werden sollen, welche nicht materiell zu sein brauchen (beispielsweise die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung).

Für *JuCH, ICJ-CH* und *Grüne* darf sich die zu gewährende Unterstützung nicht auf materielle Vorteile beschränken, sondern muss umfassender sein, das heisst beispielsweise auch psychologisch oder juristisch.

Nach Meinung von *Amnesty* sei der erste Satz in Absatz 2 dieses Artikels zu streichen, welcher die Kriterien für die Berechnung der finanziellen Leistungen benennt. Da eine grosse Anzahl der Opfer von Menschenhandel über keine eigenen Mittel verfügt solle lediglich auf die Ansätze der Sozialhilfe verwiesen werden.

Für *JuCH* und *ICJ-CH* ist das Verhältnis zur Opferhilfe unklar und muss präzisiert werden.

5.16 Art. 16 Mitwirkung im Verfahren

Wie bei Artikel 13 ZeugSG (Ansprüche der zu schützenden Person gegenüber Dritten) fragt sich *ZH*, ob diese Bestimmung ausreichend ist, und welche Auswirkungen eine Tarnidentität auf Eheschliessungen etc. haben kann.

ZH fordert, dass in Absatz 2 das Wort „zuständige“ gestrichen wird, da es nur eine Zeugenschutzstelle geben soll.

5.17 5. Abschnitt: Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen und Privaten

Für 20 Vernehmlassungsteilnehmer (*BL, LU, ZH, FR, Fastenopfer, Frauenr. Basel, Fastenopfer, Grüne, SP, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SOSF,*

SRK, SKG, SSV) ist von zentraler Bedeutung, dass die Zeugenschutzstelle eng mit den privaten Opferhilfeorganisationen wie beispielsweise der FIZ oder tdf zusammenarbeitet, welche bereits im Vorfeld eines Zeugenschutzprogramms Schutz und Betreuung gewährleisten.

4 Vernehmlassungsteilnehmer (*ZH, FR, SKG, SRK*) fordern, dass die systematische Zusammenarbeit mit den Opferhilfeorganisationen im Gesetz verankert wird.

4 Vernehmlassungsteilnehmer (*LU, BL, Fastenopfer, Frauenr. Basel*) nennen neben den Opferhilfeorganisationen auch die Strafverfolgungsbehörden als wichtige Partner der Zusammenarbeit.

11 Vernehmlassungsteilnehmer (*Grüne, SP, Fastenopfer, FIZ, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SOSF*) schlagen vor, die Zusammenarbeit mit den Opferhilfeorganisationen, welche zu Beginn viele Aufgaben der Zeugenschutzstelle wahrnehmen, allenfalls auf Mandatsbasis oder mit einer Leistungsvereinbarung zu regeln und zu entgelten.

Der SSV schlägt vor, dass die Fallübergabe an die Zeugenschutzstelle erst dann erfolgen soll, wenn es um die vollständige Legendierung eines Zeugen geht. Bei mildereren Massnahmen soll die Zeugenschutzstelle nur koordinieren und die Betreuung wie bisher durch die NGO erfolgen.

5.18 Art. 17 Sperre der Bekanntgabe von Daten

Privatim begrüsst die Verfahrensregeln, die zum Schutz der Persönlichkeit der Betroffenen sowie der Integrität der öffentlichen Register und Urkunden vorgesehen sind.

tdf fordert, dass diese Bestimmung dahingehend ausgeweitet wird, so dass auch in Fällen von Zwangsheiraten eine Mitwirkungspflicht der öffentlichen und privaten Stellen besteht.

5.19 Art. 19 Aufbau einer neuen Identität

Für *ZH* ist zu prüfen, ob auf Bundes- respektive Kantonsebene in den entsprechenden Registerbereichen eine zuständige zentrale Stelle zu bezeichnen sei, welche die Einträge und Datensperrungen vornimmt, damit diese Vorgänge optimal koordiniert werden können.

Gemäss *VD* müssen bei den kantonalen Strafverfolgungsbehörden auch die Verantwortlichen der Datenbanken informiert werden, so dass diese, falls nötig, im Rahmen eines Strafverfahrens eine Verbindung zwischen den beiden Identitäten feststellen können.

Nach dem Dafürhalten von *BE* könnte in einzelnen Zeugenschutzfällen die Notwendigkeit bestehen, die zu schützende Person mit Dokumenten auszustatten, die sie bislang noch nicht hatte, aber zu ihrer neuen Identität passen. *BE* hält daher den diesbezüglich offen formulierten Gesetzestext für sachgerecht.

Die *CSP* erachtet als problematisch, dass auch den Mitarbeitenden der Zeugenschutzstelle vorübergehend eine neue Identität gegeben werden kann.

5.20 Art. 20 Anhörungen bei Aufenthaltsregelungen

Für *GR, ZH* und *FR* ist dieser Artikel im Hinblick auf die praktische Umsetzung zu wenig klar.

ZH konstatiert, dass die Bestimmung entscheidende Punkte offen lasse. Nicht geregelt seien diejenigen Fälle, bei denen ausländische Personen erst aufgrund des Zeugenschutzprogramms eine Aufenthaltsregelung erhalten. Auch an andere ausländerrechtliche Tatbestände wie Familiennachzug, Kantonswechsel, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit seien nicht geregelt.

GR fordert die Aufnahme einer Bestimmung, wonach die Zeugenschutzstelle zwingend die Fremdenpolizeibehörde über die Durchführung eines Zeugenschutzprogramms zu informieren hat.

Um der Anhörungspflicht nachkommen zu können, muss nach Meinung von *SG* im Zentralen Migrationssystem (ZEMIS) ein entsprechender Bemerkungscode eingeführt werden.

SG fordert, dass diese Bestimmung ins AuG aufgenommen wird.

VD bemerkt, dass nicht nur bei der Nichtverlängerung und beim Widerruf, sondern auch vor der Ablehnung einer erstmaligen Bewilligung die Zeugenschutzstelle konsultiert werden soll.

Mit dem Hinweis auf eine unterschiedliche Praxis der Kantone fordert die *EKM*, dass die Zeugenschutzstelle den Entscheid über die Erteilung oder die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung fällt. Zusätzlich solle die Zeugenschutzstelle prüfen, ob eine Rückführung möglich sei und entsprechend die Betroffenen im Rahmen von Rückkehrprogrammen unterstützen. Falls keine Rückkehr möglich sei, so solle das Bundesamt für Migration (BFM) als Ersatzmassnahme eine vorläufige Aufnahme verfügen.

5.21 Art. 21 Abstimmung bei Freiheitsentzug

Für 5 Vernehmlassungsteilnehmer (*SO, TI, TG, VD und Privatim*) ist diese Bestimmung unklar in Bezug auf die Entscheidkompetenz. Es sollte klar geregelt sein, ob die Zeugenschutzbehörde ein Weisungsrecht gegenüber der Strafvollzugsbehörde besitzt oder umgekehrt. *TI* schlägt vor, die Kompetenzzuweisung mittels einer an Art. 20 angelehnten Formulierung zu bestimmen.

Für *ZH* ist die Bestimmung zu weit formuliert und kann allenfalls in die Kompetenzen der Kantone eingreifen.

OW schlägt vor, „im Einvernehmen mit der Strafbehörde“ zu ersetzen mit „mit Zustimmung der Strafvollzugsbehörde“.

5.22 Art. 22 Organisation der Zeugenschutzstelle

13 Kantone (*AG, AR, BL, BE, GL, GR, LU, NW, OW, SH, SZ, SO, SG*), 4 Parteien (*CSP, CVP, FDP, Grüne*) und 8 Organisationen (*FIZ, VSJF, Fastenopfer, Flüchtlingshilfe, tdf, SOSF, EFS, Friedensrat*) begrüessen ausdrücklich den Aufbau einer nationalen Zeugenschutzstelle beim Bund.

Die *KSBS* verlangt in der Bestimmung den Zusatz „unabhängige“ Zeugenschutzstelle.

5.23 Art. 23 Aufgaben der Zeugenschutzstelle

5.23.1 Absatz 1

VD empfiehlt, diejenigen Zeugenschutzmassnahmen für deren Ausführung die kantonalen Organe zuständig sind, aus Ressourcengründen nur angemessen zu ergreifen.

AG, BL und SO begrüssen ausdrücklich die Regelung von Absatz 1 Buchstabe e, wonach die Kantone im Vorfeld oder ausserhalb eines Zeugenschutzprogramms von der Zeugenschutzstelle Beratung und Unterstützung erhalten können. Für tdf ist diese Unterstützung der kantonalen Polizeibehörden auch für den Schutz von Menschen unabdingbar, welche von Zwangsheiraten bedroht sind.

Für SG und BS ist die internationale Zusammenarbeit der zuständigen Behörden gemäss Absatz 1 Buchstabe g wichtig, um auch Familienmitglieder im Ausland schützen zu können. Für SG sollte daher die Zeugenschutzstelle in Artikel 28f. zusätzlich den Auftrag erhalten, bei den zuständigen Behörden im Ausland den Schutz von Familienangehörigen der Zeugen zu beantragen.

5.24 Art. 24 Aktenführung und Geheimhaltung

Für ZH ist im Gesetz noch ausdrücklich zu regeln, dass die Verfahrensleitung dafür zu sorgen habe, dass bis zum Entscheid über die Durchführung eines Zeugenschutzprogramms keine Daten der Schutz suchenden Person in die Verfahrensakten gelangen.

SO erachtet es für wichtig, an der vorgesehenen Geheimhaltung der Akten von Zeugenschutzprogrammen unverändert festzuhalten.

Für ZG braucht es die Ergänzung einer Regelung für die Entbindung von der Geheimhaltungspflicht, bspw. wenn die geschützte Person straffällig wird.

5.25 Art. 25 Informationssystem

Nach Ansicht von VD müssen in Ausnahmefällen auch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden Zugriff auf das Informationssystem haben können.

5.26 Art. 27 Datenerhebung

JU wünscht eine Präzisierung von Buchstabe c in Bezug auf die Informationen, um welche von der Kantonspolizei ersucht werden kann und das entsprechende Anfrageverfahren.

Für VD erscheint es logisch, dass der Zeugenschutzstelle auch ein direkter Zugriff auf das elektronische Zivilstandsregister Infostar eingerichtet werden soll, da sie auch auf andere wichtige Systeme zugreifen könne.

5.27 Art. 28 Vereinbarung

Für tdf ist es wichtig, dass auch bei Schutzmassnahmen für die Betroffenen von Zwangsheiraten auf nationaler (und internationaler) Ebene zusammengearbeitet wird. So sei es in den

meisten Fällen erforderlich, dass die Frauen zumindest in einen anderen Landesteil der Schweiz, wenn nicht sogar ins Ausland, umziehen müssen.

Für *TRIAL* wäre es wichtig darzulegen, dass Art. 28 ZeugSG auch auf die Angehörigen der Opfer im Sinne von Art. 3 Abs. 2 ZeugSG anwendbar ist, auch wenn sie sich im Ausland befinden. Es wäre in diesem Zusammenhang wichtig in der Botschaft zu präzisieren, dass das AsylG und das AuG für die Ausreise der Angehörigen aus den Aufenthaltsländern benützt werden könnte.

5.28 Art. 29 Kostenteilung

FR fordert eine Präzisierung der Bestimmung, so dass daraus klar hervorgeht, dass es sich um eine Kostenvereinbarung handelt zwischen der Eidgenossenschaft einerseits, und einem anderen Staat oder internationalen Gerichtshof andererseits.

5.29 Art. 30 Schweigepflicht

Die Schweigepflicht über Daten im Zusammenhang mit einem Zeugenschutzprogramm ist für *SO* zentral. *SO* regt aber an, in den Absätzen 1 und 2 der Bestimmung statt von "Berechtigung" von "vorgängiger Zustimmung" der Zeugenschutzstelle zur Offenbarung solcher Kenntnisse zu sprechen.

5.30 Art. 31 Strafdrohung für Schweigepflicht

Um der grossen Bedeutung der Schweigepflicht Rechnung zu tragen, soll gemäss *OW* nicht nur die vorsätzliche, sondern auch die fahrlässige Verletzung der Schweigepflicht unter Strafe gestellt werden.

NW vermisst Regelungen, welche den Missbrauch eines Zeugenschutzprogramms ahnden.

5.31 Art. 33 Einholung von Auskünften und Inspektion

OW erachtet die in Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit des angepassten Kontroll- und Berichterstattungsverfahrens als unerlässlich.

5.32 Art. 34 Durchführung von Zeugenschutzprogrammen

5.32.1 Grundsätzliches

SG, *GR* und die *KKPKS* fordern, dass der Bund sämtliche Kosten tragen soll, welche durch den Zeugenschutz entstehen. Dies umfasst sowohl die Durchführung der Zeugenschutzprogramme (Absatz 1) wie auch den Aufbau und Betrieb der Zeugenschutzstelle (Absätze 2 und 3).

Für die *FDP* steht im Vordergrund, dass ein Zeugenschutzprogramm aufgrund der wenigen Fälle schlank gehalten wird. Die *CVP* fordert, dass die anfallenden Kosten des Zeugenschutzes den Nutzen nicht übersteigen dürfen. Daher sollen die Betriebskosten der möglichst schlanken Stelle auf einem Minimum gehalten werden.

5.32.2 Absatz 1

SO und ZH stimmen der gewählten Regelung zu, wonach das jeweilige verfahrensführende Gemeinwesen die fallabhängigen Kosten zu übernehmen hat.

BE schlägt vor, dass die fallabhängigen Kosten jährlich hälftig zwischen den Kantonen und dem Bund aufgeteilt werden. Diesfalls könne beispielsweise der Kantonsanteil dann nach den Grundsätzen des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) auf die einzelnen Kantone aufgeteilt werden

13 Vernehmlassungsteilnehmer (LU, BL, FIZ, EKM, Fastenopfer, Friedensrat, VSJF, Flüchtlingshilfe, tdf, EFS, worldvision, SKF, SOSF) fordern demgegenüber, dass der Bund die fallabhängigen Kosten für die Durchführung von sämtlichen Zeugenschutzprogrammen übernimmt. Sie weisen in diesem Zusammenhang auf die Gefahr hin, dass die Kantone andernfalls nicht den Schutzgedanken in den Vordergrund stellen, sondern aus finanziellen Gründen auf die Beantragung von Zeugenschutzmassnahmen verzichten. Für BL sei dann eine angemessene Kostentragungspflicht der Kantone (einschliesslich Beteiligung an der Zeugenschutzstelle) auf Verordnungsebene festzulegen.

Für FDP, JuCH und ICJ-CH ist unbefriedigend, dass nicht klar vorgesehen werde, in welchen Fällen der Bund und in welchen Fällen ein Kanton die Kosten zu tragen habe. Entweder solle deshalb klar geregelt werden, wann der Anspruch gegenüber dem Bund gilt und wann gegenüber dem Kanton, oder der Bund soll zum vorneherein die Kosten zu übernehmen, wobei er gegebenenfalls nach Artikel 34 Abs. 3 oder Artikel 35 schadlos gehalten werden könne.

Für FDP, JuCH und ICJ-CH ist es zusätzlich nicht in jedem Fall notwendig, dass die Lebenshaltungskosten von der öffentlichen Hand getragen werden. Wenn beispielsweise die Zeugenschutzmassnahmen andauern, obwohl die betroffene Person wieder in den Arbeitsprozess integriert ist, entfalle diese Notwendigkeit.

5.32.3 Absatz 2

AG, BE, JU, OW, NE und VD fordern, dass der Bund für den Aufbau den Betrieb der Zeugenschutzstelle aufkommen soll.

SH ist der Meinung, dass der Betrieb der Zeugenschutzstelle allein durch den Bund finanziert werden soll, da die Kantone sich bereits an deren Aufbau beteiligen und die fallabhängigen Kosten und die Beratungen bezahlen.

JU, LU, VD und KKPKS fragen sich, ob für den Betrieb der Zeugenschutzstelle wirklich 10 Stellen notwendig sind. Die KKPKS fordert diesbezüglich, dass vor der Sprechung von weitgehenden Ressourcen die Auswirkungen des Gesetzes abgewartet werden sollen.

5.32.4 Absatz 3

Für ZH und BS ist die Regelung der Kantonsbeiträge für den Aufbau und Betrieb der Zeugenschutzstelle unzureichend. Für ZH müssen die Grundzüge dieser Regelung und der Verteilschlüssel grundsätzlich im Gesetz festgehalten werden, oder zumindest in den Materialien

genügend konkret dargelegt werden. Auch *BS* erachtet es als kritisch, die Bestimmung des Verteilschlüssels für die Kantonsbeiträge erst in der in der Verordnung vorzunehmen.

AR ist der Meinung, dass der Verteilschlüssel vor der Verabschiedung des ZeugSG offengelegt werden soll, damit die Kantone wissen, was finanziell auf sie zukommt.

SO und *TI* fordern, dass der Verteilschlüssel unter Mitbeteiligung der Kantone erarbeitet wird.

Für *JU* ist es nicht akzeptabel, dass der Bundesrat die Höhe der Kantonsbeiträge bestimmt, ohne dass dazu Anhaltspunkte im Gesetz vorliegen und ohne dass dazu eine Anhörung der Kantone durchgeführt wurde.

5.33 Art. 35 Beratung und Unterstützung der Kantone

BS stellt fest, dass eine Kostenbeteiligung der Kantone an der Zeugenschutzstelle und die zusätzliche Entgeltlichkeit der Beratungen, welche zu Gunsten der Kantone getätigt werden, zu einer ungerechtfertigten Doppelbelastung führen. Auch *ZH* ist der Meinung, dass die Kosten für die Beratungen der Kantone durch die Zeugenschutzstelle nicht zu vergüten seien, wenn die Kantone bereits an die Einrichtung und den Betrieb der Zeugenschutzstelle Beiträge leisten. Andernfalls wären aber für *ZH* zumindest in diesem Bereich Fallpauschalen vorstellbar.

BE fordert die Streichung von Artikel 35. Die Beratungen durch die Zeugenschutzstelle sollen unentgeltlich sein.

Gemäss *GR*, *SG* und der *KKPKS* soll der Bund, die Kosten des Zeugenschutzes vollumfänglich selbst tragen.

Für *JU* und *ZH* ist die Regelung der Kantonsbeiträge für Abgeltung der Beratungs- und Unterstützungsleistung der Kantone unzureichend. Für *ZH* müssen die Grundzüge dieser Regelung und der Verteilschlüssel grundsätzlich im Gesetz festgehalten werden, oder zumindest in den Materialien genügend konkret dargelegt werden.

Für *TI* ist es im Hinblick auf Kostenverteilung wichtig, dass die Kantone beim Erlass des Ausführungsrechts in angemessener Weise mitbeteiligt werden.

5.34 Art. 36 Änderungen bisherigen Rechts

Für *ZH* wäre zu prüfen, ob im Hinblick auf die Tarnidentitäten in weiteren Bundesgesetzen Anpassungen erforderlich sind (beispielsweise dem Ausweisgesetz [AwG; SR 143.1] oder dem Bundesgesetz über die politischen Rechte [BPR, SR 161.1]).

NE begrüsst die Anpassung des AuG, welche die Aufenthaltsgewährung für Zeugenschutzprogramme regelt. Dadurch werde auch der Opferstatus der zu schützenden Personen aufgezeigt.

Für 12 Vernehmlassungsteilnehmer (*SP Frauen*, *Fastenopfer FIZ*, *Frauenr. Basel*, *Friedensrat*, *VSJF*, *Flüchtlingshilfe*, *tdf*, *EFS*, *worldvision*, *SKF*, *SOSF*) ist eine Aufenthaltsbewilligung die zentralste Voraussetzung, damit ein Opfer- bzw. Zeugenschutzprogramm überhaupt

durchgeführt werden kann. Es könne nicht sein, dass aufgrund einer fehlenden Aufenthaltsregelung ein Opfer nicht geschützt werden könne. Eine Gesetzesanpassung im Ausländerrecht für die zu schützende Person sei daher unabdingbar.

ICJ-CH vermisst eine ausländerrechtliche Regelung, die für Zeugen generell einen gesicherten ausländerrechtlichen Status vorsieht. Die heute schwache gesetzliche Lage zugunsten von Frauen sei nicht nur für diese ungenügend, sondern vermöge vor allem Kinder, Jugendliche und Männer nicht befriedigend zu erfassen und im Sinne von Artikel 14 des Übereinkommens zu schützen.

TRIAL fordert eine Anpassung von Art. 38 OHG (oder allenfalls eine entsprechende Ergänzung des ZeugSG), wonach die verfahrensführende Strafbehörde unter Zeugenschutz stehenden Personen für Genugtuungs- und Schadenersatzansprüche nicht auf den Zivilweg verweisen darf, sondern auch den Zivilpunkt abschliessend selbst beurteilt.

Nach Meinung der *Uni G* ist Artikel 156 StPO dahingehend abzuändern, dass er nur noch auf das ZeugSG verweist. Nach der vorgesehenen Gesetzgebung des Bundes im Bereich des ausserprozessualen Zeugenschutzes sei dieser Bereich abgedeckt.