



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei STAB

Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV)

**Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens
(18. Januar bis 30. April 2012)**

Bundesamt für Polizei
September 2012

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	4
2. Allgemeine Bemerkungen	4
3. Zu den einzelnen Bestimmungen	4
2. Abschnitt: Ausarbeitung eines Zeugenschutzprogramms.....	4
Art. 2 Form und Inhalt des Antrags.....	4
Art. 3 Zuständigkeit	5
3. Abschnitt: Beendigung des Zeugenschutzprogramms (Art. 5).....	5
4. Abschnitt: Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zeugenschutzstelle (Art. 6) 6	
5. Abschnitt: Informationssystem der Zeugenschutzstelle (ZEUSS).....	6
Art. 8 Zugriffe	6
Art. 9 Datenkatalog	6
Art. 10 Abfrage- und Informationspflicht	6
Art. 11 Weitergabe von Daten: mögliche Empfänger.....	6
Art. 12 Weitergaben von Daten: Beschränkungen und Modalitäten.....	7
Art. 13 Protokollierung der Abfragen	7
Art. 14 Aufbewahrungsdauer und Datenlöschung	7
6. Abschnitt: Zusammenarbeit mit dem Ausland (Art. 16)	7
7. Abschnitt: Kosten.....	7
Art. 17 Fallabhängige Kosten	7
Art. 18 Verteilschlüssel für die Kostentragung der Kantone.....	8
Art. 19 Betriebskosten.....	8
Art. 20 Umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen	9
Art. 21 Katalog der umfangreichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen	9
Art. 22 Beginn der zu vergütenden Beratungs- und Unterstützungsleistung	10
Art. 23 Abgeltungssätze der zu vergütenden Beratungs- und Unterstützungsleistungen 10	
Art. 24 Rechnungsstellung	10
4. Änderungen bisherigen Rechts	11
1. Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) 11	
Art. 35 Sachüberschrift sowie Abs. 1, 2 und 3 Einleitungssatz.....	11
Art. 36 Abs. 2.....	11
Art. 36a Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen des ausserprozessualen Zeugenschutzes.....	11

Art. 68 Sachüberschrift sowie Abs. 2 (neu)	12
3. Verordnung vom 1. Dezember 1986 über das Nationale Zentralbüro Interpol Bern (INTERPOL-Verordnung).....	12
5. Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)	12
Zivilstandsverordnung (ZStV).....	12
5. Liste der eingegangenen Stellungnahmen	13

1. Ausgangslage

Das Bundesamt für Polizei führte vom 18. Januar bis am 30. April 2012 bei den Kantonen eine Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV) durch.

Stellungnahmen sind von sämtlichen Kantonen und zusätzlich von 11 interessierten Organisationen oder Verbänden eingegangen. Die Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden findet sich unter Ziffer 4 des Ergebnisberichts.

2. Allgemeine Bemerkungen

Die Kantone und Organisationen befürworten die Stossrichtung des unterbreiteten Entwurfs der ZeugSV und unterstützen ihn im Grundsatz. Der Kanton NW stimmt Verordnungsentwurf vorbehaltlos zu. Ebenso verzichten die Kantone AR, SH und UR auf eine detaillierte Stellungnahme. Der Kanton ZG ist grundsätzlich mit dem Verordnungsentwurf einverstanden, ebenso die Kantone AI, BS, JU, LU, NE und VS. Teilweise geben jedoch die entstehenden Kostenfolgen Anlass zu Diskussion angesichts der angespannten Finanzlage von Bund und Kantonen. Es wird seitens einzelner Kantone moniert, dass darauf zu achten sei, dass die Kosten künftig nicht noch zunehmen und dass für die vorgesehene Zeugenschutzstelle nicht zu viele neue Stellen geschaffen werden. Zudem wird vereinzelt auch der Verteilschlüssel für die Kostentragung durch die Kantone nach Massgabe ihres Bevölkerungsanteils an der Gesamtbevölkerung kritisiert. Abgesehen von einer Organisation mit einer eigenen Stellungnahme verweisen die Organisationen oder Verbände auf die Eingabe der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ). Diese weist generell darauf hin, dass der Verordnungsentwurf die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen nicht ausreichend berücksichtige.

Gemäss der Stellungnahme des Kantons SG fehlt dem Verordnungsentwurf eine Bestimmung zur polizeilichen Überprüfung von Mitarbeitenden und Objekten. Eine solche sei wichtig und notwendig, um mögliche Gefahren auf Seiten der Zeugenschutzstelle erkennen zu können und, falls notwendig, die entsprechenden Schutzmassnahmen auch für Mitarbeitende zu treffen.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

Verordnungsabschnitte und Artikel, zu welchen keine Bemerkungen eingegangen sind, werden im Folgenden nicht aufgeführt.

2. Abschnitt: Ausarbeitung eines Zeugenschutzprogramms

Art. 2 Form und Inhalt des Antrags

Zu Art. 2 Abs. 2 lit. a äussern sich die Kantone BL und TG dahingehend, dass die Eignung der zu schützenden Person für das Zeugenschutzprogramm im vorliegenden Verordnungsentwurf zu wenig umschrieben sei und verlangen entsprechend, dass die massgebenden Kriterien in der Verordnung selber oder zumindest in den Erläuterungen näher umschrieben bzw. definiert werden.

In Zusammenhang mit der Begründung der Eignung und der Bereitschaft einer Person für ein Zeugenschutzprogramm würde es der Kanton SZ als sinnvoll erachten, dem Antrag auch eine unterzeichnete Einverständniserklärung der betroffenen Person beizulegen, zumal diese auch beschwerdeberechtigte Verfügungsadressatin im Sinne von Art. 8 Abs. 3 und 4 des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG; BBl 2012 131ff.) ist. Damit würde die zu schützende Person einerseits ihren Kooperationswillen und ihre Mitver-

antwortung erklären, andererseits ihr Einverständnis für die Bearbeitung ihrer Daten ausdrücken.

Hinsichtlich Art. 2 Abs. 3 lit. a stehen der Kanton BE, die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG) und die FIZ skeptisch der einzureichenden Kostengutsprache der antragsstellenden Behörde gegenüber. Der Kanton BE ist der Ansicht, dass die Tragung der fallabhängigen Kosten durch den Kanton nicht Voraussetzung, sondern Folge der Anordnung eines Zeugenschutzprogramms sei und dass aus Art. 7 Abs. 1 ZeugSG nicht ersichtlich sei, dass die Anordnung eines Zeugenschutzprogramms von der Zusicherung der Kostentragung abhängig gemacht werden solle. Gemäss Kanton BE, SKG und FIZ soll die Anordnung und Durchführung des Zeugenschutzprogramms nicht an Kostenüberlegungen scheitern dürfen. Der Kanton BE ersucht, Art. 2 Abs. 3 lit. a zu streichen, die SKG plädiert dafür, alternative Wege der Kostendeckung zu finden und die FIZ auf eine fallunabhängige pauschale Kostenbeteiligung der Kantone.

Die ebenfalls gemäss Art. 2 Abs. 3 lit b und c verlangten Auszüge aus dem Straf- und Betreibungsregister werden seitens des Kantons SO, der SKG und der FIZ kritisiert. Die SKG und FIZ monieren, dass gerade Sexarbeiterinnen mit illegalem Aufenthalt als Opfer von Menschenhandel oft strafrechtlich verfolgt würden und entsprechend aktenkundig seien. Des Weiteren bemerken der Kanton SO und die SKG, dass gerade Opfer von Menschenhandel über keinen legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz verfügen würden und entsprechend sei es unmöglich, einen Auszug aus dem Betreibungsregister zu beantragen und vorzulegen.

Art. 3 Zuständigkeit

Die FIZ und die SKG kritisieren in ihrer Stellungnahme, dass nur die Verfahrensleitung einen Antrag auf Aufnahme ins Zeugenschutzprogramm stellen kann, nicht auch das Opfer selber oder von ihm bevollmächtigte Stellen. Der Kanton SO ist der Ansicht, dass NGOs durch ihre Betreuungsarbeit oftmals schneller als staatliche Akteure abschätzen können, ob eine Gefahrenlage besteht, welche die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm gebieten würde. Demnach sollten relevante NGOs durch gezielte Informationen über die Zeugenschutzprogramme informiert und ermutigt werden, die verfahrensleitende Behörde bei Bedarf zur Antragsstellung anzuregen.

3. Abschnitt: Beendigung des Zeugenschutzprogramms (Art. 5)

Der Kanton BE regt an zu prüfen, ob sich die Verordnung nicht auch zu anderen Fragen der Beendigung des Zeugenschutzprogramms wie Wiedereingliederung der zu schützenden Person äussern müsste und wenn nicht, ob nicht die Erläuterungen eine kurze Erklärung diesbezüglich enthalten sollten.

Gemäss Kanton TG wäre es zweckmässiger, wenn das Gesuch zur Beendigung des Zeugenschutzprogramms bei der zuständigen Verfahrensleitung eingereicht werden müsste. Ähnlich äussert sich auch der Kanton SZ, der es als wenig sinnvoll erachtet, wenn die geschützte Person das Gesuch um Aufhebung des Zeugenschutzprogramms direkt bei der Zeugenschutzstelle einreichen kann. Die zuständige Verfahrensleitung soll einbezogen werden, damit sie ihre Sichtweise einbringen kann, wenn ein Schutzprogramm aufgehoben wird, das diese beantragt und zu finanzieren hat.

Zustimmend zu dieser Norm äussern sich der Kanton AG und die FIZ, insbesondere hinsichtlich der statuierten Bedenkzeit.

4. Abschnitt: Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zeugenschutzstelle (Art. 6)

Der Kanton ZH verlangt, dass auch Angehörige kantonaler Polizeikorps zur Ausbildung zugelassen werden, da die Kantone in der Lage sein müssen, vorsorgliche oder alternative Massnahmen zum Schutze von Zeugen zu ergreifen.

Nach Ansicht der FIZ und der SKG soll sich die Kooperation nicht auf staatliche Stellen beschränken, sondern auch die für den Schutz und Betreuung der Opfer beauftragten NGOs mit einbeziehen. In die Ausarbeitung und Durchführung der entsprechenden Lehrgänge soll zwingend das Know-how und die langjährige Erfahrung der spezialisierten Beratungs- und Opferhilfestellen berücksichtigt und integriert werden.

5. Abschnitt: Informationssystem der Zeugenschutzstelle (ZEUSS)

Art. 8 Zugriffe

Der Kanton BL bemängelt den Titel dieser Bestimmung, wird doch im Text vom „Bearbeiten“ von Daten gesprochen, obwohl zwischen Zugriff auf eine Datenbank und der Datenbearbeitung ein massgeblicher Unterschied besteht. Er wünscht sich eine einheitliche Begriffsverwendung.

Der Kanton SO ist der Ansicht, dass nicht alle Mitarbeitenden der Zeugenschutzstelle gleichermassen Zugriff auf alle Daten haben müssen. Er wünscht eine weitergehende Einschränkung der Zugriffsberechtigungen, damit dem besonderen Geheimhaltungsbedürfnis Rechnung getragen werden kann. Angeregt wird, diese Einschränkungen im Rahmen des Bearbeitungsreglements vorzunehmen.

Art. 9 Datenkatalog

Gemäss Stellungnahme des Kantons SZ ist der Datenkatalog sehr weit gefasst. Für ihn stellt sich die Frage nach der Relevanz, der Richtigkeit, dem Detailgrad und der Verhältnismässigkeit solcher Datenbearbeitungen. Zudem sei nicht ersichtlich, in welcher Weise Drittpersonen das Recht an ihren eigenen, mitunter besonders schützenswerten Daten wahren können.

Art. 10 Abfrage- und Informationspflicht

Der Kanton BE moniert, dass der erläuternde Bericht zu diesem Artikel festhält, dass die Information der zuständigen Strafverfolgungsbehörden nach Abs. 2 subsidiär ist gegenüber einer anderweitigen Regelung der Angelegenheit, bei welcher die Identität der zu schützenden Person nicht offenbart wird. Aus Gründen der Gesetzmässigkeit und Rechtssicherheit sollte dieser Grundsatz bereits im Verordnungstext verankert werden.

Das Centre Patronal ist der Ansicht, dass Art. 10 Abs. 2 in eine „Kann-Vorschrift“ umzuwandeln sei, da gemäss erläuterndem Bericht die Anzahl von Drittpersonen, die darüber Bescheid wissen, ob eine Person Gegenstand eines Zeugenschutzprogrammes ist, limitiert werden soll.

Art. 11 Weitergabe von Daten: mögliche Empfänger

Angesichts der ausländerrechtlichen Auswirkungen von Zeugenschutzmassnahmen ist es gemäss Kanton ZH erforderlich, dass die Ausländerbehörden auf Anfrage in jedem Fall die für sie wesentlichen Daten erhalten. Die Weitergabe dieser Daten darf nicht in das Belieben der Zeugenschutzstelle gestellt werden. Der zuständigen Ausländerbehörde soll zudem un- aufgefordert gemeldet werden, wenn das Zeugenschutzprogramm beendet worden ist (im Zusammenhang mit Art. 36a lit. a VZAE). Abs. 2 soll entsprechend ergänzt werden.

Die Kantone GL und GR erachten es als zwingend erforderlich, dass sowohl die Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen als auch die zuständigen Behörden für Namensänderungen in den nicht abschliessenden Katalog der Bestimmung von Abs. 2 aufgenommen werden. Der

Kanton BE hält es ebenfalls für richtig, dass die Aufzählung in Abs. 2 nicht abschliessend ist, jedoch regt er an, das in den Erläuterungen auf Seite 9 unten aufgeführte Beispiel der Evakuierung im Brandfall zu streichen, da eine rechtzeitige Information der Rettungskräfte nur gewährleistet sei im Falle einer präventiven Vorinformation, was aber kaum dem Sinn der Zeugenschutzgesetzgebung entspreche.

Gemäss Kanton BL sollten in Abs. 2 nicht nur die schweizerischen Polizeiorgane, sondern auch die schweizerischen Strafbehörden aufgeführt werden.

Der Kanton SO erachtet es als unerlässlich, dass ebenfalls die kostengutspracheerteilende Opferhilfebehörde informiert wird, da Personen gemäss Abs. 3 regelmässig Betreuungsaufgaben vornehmen, nachdem sie eine Kostengutsprache für die betroffene Person seitens der Opferhilfe erhalten haben.

Art. 12 Weitergaben von Daten: Beschränkungen und Modalitäten

Der Kanton TI regt in seiner Stellungnahme an, dass im Verordnungsentwurf von Abs. 1 „ein anderer erheblicher Nachteil“ präzisiert werden sollte.

Art. 13 Protokollierung der Abfragen

Für den Kanton SO besteht eine Diskrepanz zwischen dem Titel „Protokollierung der Abfragen“ und dem Regelungswortlaut „Bearbeitung von Daten im ZEUSS“. Die reine Datenabfrage ist von der weitergehenden Datenbearbeitung zu unterscheiden. Er erachtet die Protokollierung beider Tätigkeiten als von hoher Wichtigkeit. Der Kanton ZH geht davon aus, dass auch dann protokolliert wird, wenn bei einer Abfrage keine Datenbearbeitung stattfindet.

Art. 14 Aufbewahrungsdauer und Datenlöschung

Nach Ansicht des Kantons BE ist Abs. 1 zu ergänzen, da sich diese Bestimmung auf alle Daten beziehen müsste, die im Rahmen der Prüfung und Anordnung eines Zeugenschutzprogramms erhoben werden. Zudem ist er zu Abs. 2 der Meinung, dass die Erhebung und Bearbeitung von Datensätzen zu Beratungs- und Unterstützungsleistungen weder im ZeugSG noch in der ZeugSV ausdrücklich geregelt ist. Er regt daher an, die Frage der hinreichenden gesetzlichen Grundlage für die Erhebung und Bearbeitung von Daten über Beratungs- und Unterstützungsleistungen näher zu prüfen.

6. Abschnitt: Zusammenarbeit mit dem Ausland (Art. 16)

Zu Abs. 1 regt der Kanton SZ in seiner Stellungnahme an, anstelle der Bezeichnungen „Zeugin“ oder „Zeugen“ einheitlich den Begriff „zu schützende Person“ zu verwenden.

Gemäss Kanton ZH kann die Übergabe einer Zeugin oder eines Zeugen in ausländische Strukturen zu erheblich höheren Kosten als ursprünglich vorgesehen führen. Entsprechend müsse die antragsstellende Behörde vor der längerfristigen Verbringung einer Person ins Ausland angehört werden.

Laut Stellungnahme des Kantons BE ist dieser Artikel die einzige Verordnungsbestimmung, die sich nicht auf eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung im ZeugSG abstützen kann. Da es sich um eine reine Vollzugsvorschrift handelt, erachtet er die Regelungskompetenz des Bundesrates als unproblematisch, würde es jedoch begrüssen, wenn sich die Erläuterungen zur Kompetenzfrage äussern würden.

7. Abschnitt: Kosten

Art. 17 Fallabhängige Kosten

Die Kantone BE und SZ bemerken, dass Abs. 1 lediglich Art. 34 Abs. 1 ZeugSG wiederholt, weshalb auf diese Regelung verzichtet werden kann.

Zustimmend zu Abs. 2 hinsichtlich der Vorfinanzierung der fallabhängigen Kosten durch den Bund äussern sich die Kantone GL und GR in identischer Stellungnahme. Der Kanton BE weist daraufhin, dass im erläuternden Bericht zur Vorfinanzierung der Kosten durch die Zeugenschutzstelle auf Seite 12 des erläuternden Berichts versehentlich von Abs. 3 statt von Abs. 2 die Rede ist.

Bezüglich Abs. 3 hält es der Kanton BE für sinnvoll, wenn die Zeugenschutzstelle die antragsstellende Behörde vorgängig über die zu erwartenden Kosten informiert, da dies dem Kanton ermögliche, frühzeitig die nötigen Mittel bereitzuhalten. Da ein Zeugenschutzprogramm zudem mehrere Jahre dauern kann, würde es der Kanton BE begrüessen, wenn die Zeugenschutzstelle die antragsstellende Behörde nicht nur vor der Antragsstellung, sondern auch während der Dauer des Zeugenschutzprogramms anfrageweise über die bereits aufgelaufenen und noch zu erwartenden fallabhängigen Kosten orientiert. Entsprechend solle Abs. 3 und der erläuternde Bericht angepasst werden.

Der Kanton ZH wünscht bei einer absehbaren, massgeblichen Erhöhung der Kosten im Einzelfall, dass die antragsstellende Behörde diesbezüglich frühzeitig informiert wird.

Art. 18 Verteilschlüssel für die Kostentragung der Kantone

Der vorgeschlagene Verteilschlüssel bezüglich der hälftig durch Bund und Kantone zu tragenden Betriebskosten der Zeugenschutzstelle nach Massgabe des Bevölkerungsanteils wird explizit durch die Kantone AG und SO unterstützt. Gegenteilig äussern sich dazu die bevölkerungsstarken Kantone ZH und VD, die monieren, dass der Verteilschlüssel zu einer nicht gerechtfertigten Belastung zu ihren Ungunsten führe. Der Kanton ZH regt diesbezüglich an, vom Anteil der Kantone 50% im Sinne eines Grundbetrags zu gleichen Teilen auf alle Kantone zu verteilen und nur die restlichen 50% gemäss Bevölkerungsanteil.

Der Kanton OW erachtet in seiner Stellungnahme die Betriebskosten für die Zeugenschutzstelle aus sachlichen als auch ökonomischen Gründen und aus Überlegungen zum neuen Finanzausgleich als nicht sinnvoll.

Hinsichtlich Absatz 2 schlägt der Kanton SO aus Gründen der Verständlichkeit vor, anstelle von Statistiken „des letzten verfügbaren Jahres“ den Begriff „aktuelle“ Statistiken zu verwenden.

Art. 19 Betriebskosten

Die FIZ begrüsst, dass ausreichend Ressourcen für den Zeugenschutz budgetiert werden und wünscht, dass auch für den Opferschutz von Bundesseite Gelder zur Verfügung gestellt würden.

Die beabsichtigte Personaldotation von 10 Vollzeitstellen für den Betrieb der Zeugenschutzstelle wird in den Stellungnahmen der Kantone AG, BL und ZH aufgrund der mutmasslich tiefen Fallzahlen kritisiert. Es wird eine Reduktion des Personalbestandes oder aber eine Befristung der Stellen und eine mittelfristige Überprüfung des Bestandes beantragt.

Zudem verlangt der Kanton ZH, dass der für die finanzielle Beteiligung der Kantone bedeutsame Abrechnungsmodus gemäss ergänzendem Schreiben von fedpol vom 16. Februar 2012 in die Verordnung aufzunehmen sei. Zudem sei zu klären, ob Neu- und Ersatzbeschaffungen im Umfang von CHF 170'000.-- gemäss Kostenaufstellung von fedpol vom 16. Februar 2012 wirklich Betriebskosten seien oder nicht eher Investitionen, die einer gesonderten Finanzierungsregelung bedürfen.

Der Kanton BE moniert in seiner Stellungnahme, dass es sich bei Leistungen Dritter, wie Mandate für beratende Drittpersonen wie Psychologen oder Sozialarbeiter (vgl. erläuternder Bericht Seite 12), gemäss seinem Dafürhalten nicht um übrige Betriebskosten laut lit. e handle, sondern um fallabhängige Kosten oder umfangreiche Beratungs- oder Unterstüt-

zungsleistungen gemäss Art. 35 Abs. 1 ZeugSG und Art. 20 bis 23 ZeugSV, die daher nicht zu den Betriebskosten zählen.

Art. 20 Umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen

Der Kanton TG würde es begrüßen, wenn die in Abs. 1 angeführten umfangreichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Zeugenschutzstelle mit Bezug auf deren Umfang konkretisiert würden, da ansonsten Konflikte zwischen Bund und Kantonen vorprogrammiert sind.

Der Kanton SZ vermisst im Verordnungsentwurf die erforderliche Klarheit und Nachvollziehbarkeit. Die Definition der umfangreichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen, der Umfang der kostenpflichtigen Tätigkeiten und die Ausnahmen werden in seinen Augen vermischt. Er regt an, Abs. 1 und der Beispielkatalog von Art. 21 in einer Bestimmung zusammenzufassen, während die Ausnahme bzw. Gegen Ausnahme von Abs. 2 in Art. 22 aufzunehmen oder separat zu regeln wären.

Der Kanton AG erachtet die vorgeschlagene Regelung als sinnvoll, bemerkt jedoch, dass der kostenpflichtige Antragssteller keinerlei Einfluss auf die Höhe der Fallkosten hat, da die zu treffenden Massnahmen wie auch die Beendigung des Programms ausschliesslich in der Kompetenz des Bundes liegen. Entsprechend können auf den antragsstellenden Kanton Kosten in unbekannter und nicht beeinflussbarer Höhe zukommen. Hinsichtlich Abs. 2 moniert der Kanton BE, dass die Erläuterungen festhalten, dass in diesem Fall keine separate Abrechnung erfolgt, er jedoch – um Missverständnisse vorzubeugen – eine Klarstellung wünscht, dass die genannten Leistungen auch nicht als fallabhängige Kosten im Sinne von Art. 34 Abs. 1 ZeugSG weiterverrechnet werden, sondern kostenlos sind. Der Kanton ZH befürchtet, dass die Kantone aus Rücksicht auf das Kostenrisiko bei der Antragsstellung und beim Bezug von Dienstleistungen zurückhaltend sein könnten, was dem Zeugenschutzgedanken zuwiderliefe. Seiner Ansicht nach könnte diese Problematik mit unterschiedlichen Tarifen entschärft werden.

Der Kanton TI schlägt zudem für den italienischen Text Präzisierungen vor. Die FIZ bemängelt, dass die Kostenzuständigkeit nicht geklärt sei, wenn eine nicht staatliche, opferbetreuende Stelle Unterstützung durch die Zeugenschutzstelle beantragt und weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Stellen im vorliegenden Entwurf berücksichtigt sei.

Art. 21 Katalog der umfangreichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen

Der Kanton SO regt an, in diesem Artikel verbindlich festzuhalten, dass die der antragsstellenden Polizeibehörde in Rechnung gestellten Kosten für umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Zeugenschutzstelle (Art. 35 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 lit. e ZeugSG) vom fälligen Kantonsbeitrag an die Betriebskosten abzuziehen sind, da seines Erachtens ein entsprechender Passus in den Erläuterungen zu Art. 24 ZeugSV (Seite 15 Absatz 3) ungenügend ist.

Dem Kanton BE ist das Zusammenspiel von Art. 21 lit. b und Art. 22 nicht klar und stellt die Frage, ob sämtliche Personaleinsätze, die mehr als einen Tag dauern, automatisch als umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen gelten oder ob mehrtägige Einsätze noch unter dieser Schwelle liegen können, so dass keine Abgeltungspflicht besteht. Dabei bemängelt er, dass bei Zutreffen des ersten Falles klarheitshalber Art. 22 bereits in Art. 21 lit. b integriert werden und falls die zweite Variante zutrifft, Art. 22 entsprechend präzisiert werden müsste.

Der Kanton TI regt für den italienischen Text zu Art. 21 an, „alloggiamento“ mit „alloggi“ oder „abitazioni“ zu ersetzen.

Art. 22 Beginn der zu vergütenden Beratungs- und Unterstützungsleistung

Der Kanton ZH kritisiert die Intransparenz und Unklarheit dieser Bestimmung und schlägt eine alternative Regelung vor.

Der Kanton SZ bemängelt bei dieser Regelung, dass der leistungsbeziehende Kanton selber nicht ohne Weiteres abschätzen kann, welchen zeitlichen und personellen Aufwand sein Ersuchen generieren wird. Deshalb sollte im Sinne der Transparenz eine Bestimmung in die Verordnung aufgenommen werden, wonach die Zeugenschutzstelle den anfragenden Kanton im konkreten Fall informiert, im welchem Umfang sein Begehren kostenpflichtige Tätigkeiten auslöst.

Der Kanton BE erachtet Abs. 2 als nicht sachgerecht, wenn bei obgenannter Variante 1 (vgl. Kommentar zu Art. 21) Einsätze von zwei oder mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Zeugenschutzstelle bereits ab dem ersten Tag abzugelten sind und entsprechend immer als umfangreich qualifiziert werden. Er plädiert dafür, auf die Gesamtdauer des Mitarbeiterinsatzes abzustellen.

Art. 23 Abgeltungssätze der zu vergütenden Beratungs- und Unterstützungsleistungen

Der Kanton TI regt an, den Titel dieses Artikels mit den „Zeugenschutzsätzen“ zu ergänzen

Für die Kantone GL und GR liegen die Abgeltungsansätze zwischen Abs. 1 lit. a und lit. b bezogen auf einen Stunden- bzw. Tagessatz weit auseinander, was aufgrund der Erläuterungen sachlich nicht nachvollziehbar sei.

In seiner Stellungnahme zu Abs. 1 bemängelt der Kanton ZH die klaren Kriterien bei der Umschreibung der abzugelenden umfangreichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Er fordert deshalb eine erhebliche Einschränkung der Entschädigungsansätze. Ähnlich äussern sich auch die Kantone FR, der für Selbstkosten plädiert, und TG, der zudem die Frage stellt, welche Leistungen die hohe Tagespauschale überhaupt abdecken muss, obwohl sich die Kantone sowohl an den Betriebskosten der Zeugenschutzstelle als auch an den Lebenshaltungskosten der zu schützenden Person zu beteiligen haben. Zudem verlangt er eine zusätzliche Bestimmung, wer bei Kostenstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen zu entscheiden hat.

Der Kanton BE weist darauf hin, dass in Abs. 1 lit. c auch die Leistungen Dritter nach Art. 21 lit. d aufgeführt werden sollten, da diese gemäss erläuterndem Bericht ebenfalls zum Selbstkostenpreis weiterverrechnet werden. Zudem ist er, wie auch die Kantone VD und ZH, mit Abs. 2 nicht einverstanden, da er gemäss Stellungnahme nicht einsieht, weshalb ein angebrochener Tag oder eine angebrochene Stunde nicht anteilmässig vergütet werden soll. Zudem stünde die durch Vereinfachung erhoffte Zeitersparnis in keinem Verhältnis zur finanziellen Mehrbelastung der Kantone. Auch sollte der Grundsatz, dass von der Zeugenschutzstelle erbrachte Eigenleistungen, für die die Kantone vergütungspflichtig sind, von den Gesamtbetriebskosten in Abzug gebracht werden, nicht nur in den Erläuterungen erwähnt, sondern in den Verordnungstext aufgenommen werden.

Art. 24 Rechnungsstellung

Nach Ansicht der Kantone GL und GR ist Abs. 3 noch ausdrücklich zu ergänzen, dass die Rechnungsstellung des Bundes an die Kantone einmal jährlich erfolgt.

4. Änderungen bisherigen Rechts

1. Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Art. 35 Sachüberschrift sowie Abs. 1, 2 und 3 Einleitungssatz

Die SKG begrüsst die Ersetzung des Begriffs „Bedenkzeit“ durch das Begriffspaar „Erholungs- und Bedenkzeit“ und des dazugehörigen Titels. Ebenso äussert sich der Kanton SO, der eine konsequente Umsetzung durch die zuständigen Ausländerbehörden wünscht, um den Anliegen des Übereinkommens des Europarates gegen Menschenhandel Rechnung zu tragen. Gemäss Kanton TG ist die Erwähnung der Erholung im Titel nicht notwendig, da im aktuell geltenden Abs. 1 bereits davon die Rede ist. Andererseits empfiehlt er, anstelle von „Erholungs- und Bedenkzeit“ neutral von „Aufenthaltsregelung“ bzw. im Verordnungstext von „Aufenthaltszeit“ zu sprechen.

Art. 36 Abs. 2

Gemäss Stellungnahme des Kantons BL wirft die Zuständigkeit hinsichtlich Art. 35 und Art. 36 Abs. 2 Fragen auf. Die Tatort-Ausländerbehörde braucht nicht die Ausländerbehörde zu sein, die die Bedenkzeit erteilt. Er regt an zu prüfen, ob nicht eine einzige Zuständigkeit festzulegen sei wie die des Tatortkantons. Der Kanton FR befürchtet ebenfalls Kompetenzkonflikte zwischen den kantonalen Behörden.

Da die Betroffenen meist nicht im Tatortkanton untergebracht werden, sondern mit einer ausserkantonalen Bewilligung im Unterbringungskanton leben, stellt sich für den Kanton AG in der Praxis die Frage, ob nicht eine ausserkantonale Bewilligung bei unbeteiligten Gemeindebehörden oder Privaten Aufmerksamkeit erregen könnte.

Der Kanton SO begrüsst hingegen die Zuständigkeit des Tatortkantons für die Erteilung der Kurzaufenthaltsbewilligung nach Abs. 2, was das nötige koordinierte Vorgehen der Behörden bei Menschenhandel erleichtert.

Die FIZ und die SKG bemerken in ihrer Stellungnahme, dass Opfer von Menschenhandel häufig in mehreren Kantonen ausgebeutet werden. In diesen Fällen stellt sich die Frage, welcher Kanton für die Bewilligungserteilung zuständig sein sollte. Die SKG schlägt vor, Abs. 2 dahingehend zu ändern, der Migrationsbehörde des Kantons, in dem die erste Straftat begangen wurde, die Zuständigkeit für die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung einzuräumen.

Zudem empfiehlt die FIZ, dass der Lebensunterhalt der Opfer nicht über die Wohngemeinde, sondern über eine kantonale Stelle zu finanzieren ist und dass diese Opfer nicht das Anmeldeverfahren in der Wohngemeinde durchlaufen müssen.

Art. 36a Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen des ausserprozessualen Zeugenschutzes

Der Kanton SO erachtet die vorgeschlagene Ausgestaltung, die als Voraussetzung für eine Kurzaufenthaltsbewilligung das Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids über die Durchführung eines Zeugenschutzprogramms vorsieht, als sachgerecht.

Laut den Kantonen GL und GR kann Abs. 1 in der vorgeschlagenen Formulierung belassen werden, wenn unter den Terminus Aufenthaltsbewilligung auch Kurzaufenthaltsbewilligungen subsumiert werden. Sie kritisieren jedoch, dass aufgrund der vorgeschlagenen Bestimmung nicht nachvollziehbar sei, ob die Bestimmungen zum Anmelde- und Bewilligungsverfahren zur Anwendung kommen oder nicht. Sie weisen zudem darauf hin, dass bei Drittstaatsangehörigen von Gesetzes wegen ein Ausweis mit Biometriedaten zu erstellen ist, weshalb sie in diesen Punkten eine detailliertere Regelung wünschen.

Gemäss Stellungnahme des Kantons AG zu Abs. 1 ist die formell-gesetzliche Grundlage dieser Verordnungsbestimmung (Art. 30 Abs. 1 lit. e AuG) als Kann-Bestimmung ausgelegt und dieser Widerspruch der Verordnungsbestimmung zum übergeordneten Recht sei zu beheben. Zudem erscheint ihm hinsichtlich Abs. 2 eine Konkretisierung bezüglich Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen als notwendig.

Die FIZ fordert, dass aus Schutzgründen auch ein anderer als der Wohnkanton eine Aufenthaltsbewilligung erteilen kann. Die FIZ moniert zudem, dass sich im Rahmen der finanziellen Unterstützung der Opfer der Wohnkanton als nicht zuständig erachte und dass der Tatkanton in dieser Hinsicht verantwortlich sei.

Gemäss Kanton ZH soll für den Aufenthalt von ausländischen Personen im Rahmen des ausserprozessualen Zeugenschutzes das Gleiche gelten wie bei den nach Art. 36 VZAE zu regelnden Menschenhandelsfällen. Art. 36a sei deshalb im Sinne der Abs. 3, 5 und 6 von Art. 36 VZAE zu ergänzen. Ebenso soll bezüglich Ausübung einer Erwerbstätigkeit gemäss Art. 36 Abs. 4 VZAE eine selbständige Erwerbstätigkeit ausgeschlossen werden.

Art. 68 Sachüberschrift sowie Abs. 2 (neu)

Bezüglich dieses Artikels verweist der Kanton AG auf seine Bemerkungen zu Art. 36 Abs. 2 VZAE, wonach eine ausserkantonale Bewilligung bei unbeteiligten Gemeinden oder Privaten Aufmerksamkeit erregen könnte.

3. Verordnung vom 1. Dezember 1986 über das Nationale Zentralbüro Interpol Bern (INTERPOL-Verordnung)

Das Centre Patronal regt in seiner Stellungnahme an, die Kann-Regelung von Art. 2a Abs. 4 durch eine verbindlichere Formulierung zu ersetzen.

5. Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)

Bezüglich Art. 9 lit. b und Art. 10 lit. b verlangt das Centre Patronal eine Muss-Regelung hinsichtlich der Datenbankzugriffe.

Zivilstandsverordnung (ZStV)

Da davon auszugehen ist, dass der Aufbau einer neuen Identität entsprechende Zivilstandsdokumente erfordert und ausserdem die Zeugenschutzgesetzgebung auch die Bekanntgabesperre für Personendaten umfasst, erscheint es den Kantonen GL und GR angezeigt, eine entsprechende Anpassung der massgebenden Bestimmungen der ZStV zu prüfen.

5. Liste der eingegangenen Stellungnahmen

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

ORGANISATIONEN UND INSTITUTIONEN

Amnesty	Amnesty International
CP	Centre Patronal
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
NGONG	NGO-Koordination post Beijing Schweiz
SOLIDAR SUISSE	Schweizerisches Arbeiterhilfswerk
SKF	Schweizerischer Katholischer Frauenbund
SKG	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
svf	Schweizerischer Verband für Frauenrechte
Stift. Frauenhaus	Stiftung Frauenhaus Aargau Solothurn
worldvision	World Vision Schweiz