



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Polizei fedpol

Bern, August 2020/fedpol

TÄTIGKEITSBERICHT

BERICHT DER ZEUGENSCHUTZSTELLE
ÜBER IHRE TÄTIGKEIT
IM JAHRE 2019

2019

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Was macht die Zeugenschutzstelle fedpol?.....	1
2.1	Bearbeitung von Fällen.....	1
2.2	Integral-Operatives Risikomanagement	2
2.3	Umsetzung von Massnahmen	2
2.4	Unterstützung und Koordination	4
2.5	Internationale Zusammenarbeit	4
3	Bearbeitete Fälle von fedpol	4
3.1	Vorbemerkung: Einordnung der Statistik oder «die Lage bestimmt den Auftrag»	4
3.2	Bearbeitete Zeugenschutzfälle.....	5
3.3	Ressourcen	6
4	Ausblick.....	6

1 Einleitung

Die Kriminalität ist ein Abbild unserer Gesellschaft: vernetzt, mobil, global. Internationale Tätergruppen können sich dank neuer Technologien einfacher als je zuvor vernetzen und ihr Vorgehen professionalisieren. Diese Entwicklungen machen es zusehends schwierig, Täter mit herkömmlichen Ermittlungsmethoden strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Umso mehr Bedeutung kommt der Rolle von Zeuginnen und Zeugen in der Strafverfolgung zu. Sie helfen mit ihren Aussagen und Schilderungen, Straftaten aufzudecken und zu verfolgen.

Zeugenaussagen können für die Strafverfolgungsbehörden von enormem Wert sein für die Aufdeckung von kriminellen Aktivitäten. Dem sind sich auch Kriminelle bewusst. Sie versuchen die Aussagebereitschaft oder Aussagen von Personen unter Androhung oder mit gezielter Ausübung von Gewalt zu verhindern. Zeuginnen und Zeugen setzen sich also aufgrund ihrer Aussagen und Mitwirkung in der Strafverfolgung Nachteilen aus – in der Schwerstkriminalität gar einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben. Deshalb müssen Zeuginnen und Zeugen geschützt werden.

Praktisch alle Länder verfügen über eine Zeugenschutzstelle. Die Zeugenschutzstelle von fedpol arbeitet im Auftrag der Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone. Sie ist eine hochspezialisierte Dienststelle, die sich stetig weiterentwickelt. Behörden bei Bund und Kantonen nehmen Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen vermehrt in Anspruch und profitieren so vom erarbeiteten Knowhow und den Erfahrungen.

Dieser Bericht gibt Einblick in die Tätigkeiten der Zeugenschutzstelle fedpol, in die nationale und internationale Zusammenarbeit und beleuchtet die von fedpol erbrachten Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen. Dabei wird der Umstand berücksichtigt, dass Zeugenschutz ein hochsensibler Bereich ist, der Diskretion voraussetzt. Das primäre Ziel, eine betroffene Person vor möglichen Gefahren ihrer Mitwirkung in einem Strafverfahren zu schützen, soll nicht gefährdet werden.

2 Was macht die Zeugenschutzstelle fedpol?

Gefahrenabwehr und somit auch Zeugenschutzmassnahmen fallen zunächst immer in die Kompetenz der Kantone. Die Strafprozessordnung (StPO) sieht sogenannte prozessuale Massnahmen vor, die während des gesamten Strafverfahrens zum Schutz von Zeuginnen und Zeugen eingesetzt werden können. In Fällen, in denen Massnahmen der Gefahrenabwehr und prozessuale Schutzmassnahmen nicht mehr ausreichen, können sogenannte ausserprozessuale Zeugenschutzmassnahmen, respektive Zeugenschutzprogramme bei fedpol beantragt werden. Zeugenschutz verfolgt somit das primäre Ziel, wichtige Zeuginnen und Zeugen vor möglichen Gefahren ihrer Mitwirkung in einem Strafverfahren zu schützen und damit ihre Mitwirkung im Strafverfahren zu ermöglichen.

2.1 Bearbeitung von Fällen

Ein Antrag auf Durchführung eines Zeugenschutzprogramms wird vom zuständigen Gericht oder der zuständigen Staatsanwaltschaft gestellt. Die Zeugenschutzstelle fedpol prüft diese Anträge und unterbreitet der Direktorin fedpol wiederum einen Antrag zur Aufnahme oder Ablehnung einer Person in ein Zeugenschutzprogramm. Wird ein Antrag genehmigt, wird eine Person offiziell in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen und gilt als Zeugenschutzfall.

Die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm bedeutet für die betroffenen Personen eine drastische Veränderung der Lebenssituation, indem sie zumindest teilweise ihre Freiheiten aufgeben müssen. Sie nehmen beispielsweise in Kauf, dass ganz grundsätzlich ihre Bewegungsfreiheit oder der Kontakt mit (nahestehenden) Personen eingeschränkt werden.

Es ist auch möglich, dass sie sich in einem finanziellen Abhängigkeitsverhältnis wiederfinden oder bestimmte Tätigkeiten (Ämter, Freizeitaktivitäten) nicht mehr ausüben dürfen. Diese Entscheidung, das alte Leben hinter sich zu lassen, ist von enormer Tragweite und betrifft nicht nur die zu schützenden Zeuginnen und Zeugen selbst, sondern auch deren Familie, Angehörige und Freundeskreis.

Über die Beendigung eines Zeugenschutzprogramms entscheidet ebenfalls die Direktorin fedpol. Der Entscheid wird der zu schützenden Person und der antragstellenden Behörde schriftlich und begründet mitgeteilt. Gegen den Entscheid kann auf Grundlage des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden.

2.2 Integral-Operatives Risikomanagement

fedpol setzt auf ein eigens für den Zeugenschutz konzipiertes Risikomanagement. Dieses sorgt dafür, dass allfällige Risiken für einen Zeugen unabhängig von der Phase, in der sich ein Fall befindet, einheitlich identifiziert und beurteilt werden.

Das Risikomanagement basiert auf der Einteilung in drei Phasen:

- Die Initialisierungsphase zu Beginn: Noch vor der Genehmigung eines Zeugenschutzprogramms durch die Direktorin werden alle Abklärungen für den weiteren Verlauf getroffen. Einerseits werden die Eignung einer Person, die vorliegenden Risiken und die Gefährdung eingeschätzt. Andererseits werden die möglichen Massnahmen analysiert.
- Die Monitoringphase während des Programms: In dieser Phase stehen Zustand und Verhalten der aufgenommenen Zeugin oder des aufgenommenen Zeugen im Fokus. Aber auch die fortlaufende Einschätzung der Gefährdung wird gewährleistet. Das Ziel lautet, jegliche Veränderungen zu registrieren, um allfällig notwendige Anpassungen der Schutzmassnahmen vorzunehmen.
- Die Finalisierungsphase gegen Ende des Programms: Die Gefährdungsanalyse ergibt beispielsweise den Wegfall einer Gefährdung. Oder eine Zeugin, ein Zeuge will aussteigen. Auch das Debriefing von Fällen mit dem Ziel, Verbesserungspotential zu identifizieren, ist Teil dieser Phase.

Dieser ganzheitliche Ansatz sorgt für professionelle und standardisierte Prozesse. Risiken können zielgerichtet minimiert werden. Die Standardisierung der Beurteilung trägt massgeblich zur erfolgreichen Durchführung eines Zeugenschutzprogramms bei.

2.3 Umsetzung von Massnahmen

Abhängig von der Gefährdungseinschätzung werden umfangreiche Schutzmassnahmen (z.B. Unterbringung an einem sicheren Ort, Aufbau einer neuen Identität) getroffen. Als gesetzliche Grundlage dient das [Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz \(ZeugSG\)](#). Ins Zeugenschutzprogramm aufgenommene Personen werden durch fedpol beraten, betreut und bei der Abwicklung persönlicher Angelegenheiten unterstützt und begleitet.

Für jede einzelne Person, die in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen wird, werden die erforderlichen und angemessenen Massnahmen zu ihrem Schutz durchgeführt. Bei der Umsetzung werden alle relevanten Faktoren berücksichtigt:

- Die Einschätzung einer Bedrohung ist beispielsweise abhängig von der **Handlungsfähigkeit potentieller Gefährder**. Ist der Gefährder in der Lage zum Beispiel vom Gefängnis aus Anweisungen an sein Netzwerk zu dirigieren, wie das in der organi-

sierten Kriminalität häufig der Fall ist? Oder ist er in Freiheit und verfügt über die organisatorischen und finanziellen Mittel, um eine Zeugin oder einen Zeugen zu lokalisieren und zu verfolgen?

- In die Beurteilung der Gefahrenlage fliessen bestimmte **Ereignisse** ein. Hat ein Zeuge beispielsweise seine Aussagen gemacht, kann das Anpassungen der Massnahmen erfordern. Während in einem Fall Blutrache droht und entsprechende Schutzmassnahmen für eine Person getroffen werden müssen, kann in einem anderen Fall die Beendigung eines Zeugenschutzprogramms eine Option sein.
- Verfügt eine Person über einen bestimmten **Bekanntheitsgrad**, wird das ebenfalls berücksichtigt. Das ist beispielsweise der Fall, wenn über eine Person medial berichtet wurde.
- Zeugenschutz-Massnahmen können auch **über den Abschluss eines Strafverfahrens** hinaus fortgeführt werden. Falls eine Person beispielsweise nach ihrer Mitwirkung in einem Strafverfahren am ursprünglichen Arbeitsplatz einer Gefährdung ausgesetzt ist, würden Massnahmen getroffen, welche die sozialen und finanziellen Folgen eines Wechsels des Arbeitsplatzes berücksichtigen.

Beispiele von möglichen Massnahmen

Eine Massnahme im Zeugenschutzprogramm ist die **Unterbringung an einem sicheren Ort**. Die Schweiz ist ein kleines Land – das hat Auswirkungen auf den Zeugenschutz. Die kurzen Distanzen und die hohe Bevölkerungsdichte erhöhen beispielsweise bei einer Umsiedlung das Risiko, dass eine Person innerhalb der Schweiz wiedergefunden werden kann. In bestimmten Kreisen stehen die Menschen untereinander in Kontakt, beispielsweise in Diaspora-Gemeinschaften in der Schweiz. Eine Zeugin oder Zeuge fällt in kleinräumigen oder abgelegenen Orten mehr auf und erzeugt Neugier. Die Mobilität wiederum ermöglicht die schnelle Fortbewegung und damit die Lokalisierung und Verfolgung einer Person innerhalb der Schweiz.

Gerade deshalb ist die internationale Zusammenarbeit für den Zeugenschutz unabdingbar. Verschärft sich die Gefahrenlage für eine Zeugin oder einen Zeugen in der kleinräumigen Schweiz, muss eine **Umsiedlung in ein anderes Land** möglich sein. Um die Aussagefähigkeit eines Zeugen zu erhalten und ihn vor Gewalt oder gar dem Tod zu bewahren, wird er dann in ein anderes Land umgesiedelt.

Auch der Aufbau einer **neuen Identität** ist für einen wirkungsvollen Zeugenschutz häufig unverzichtbar. Die Zeugenschutzstelle fedpol kann zu diesem Zweck für eine zu schützende Person, Urkunden herstellen oder verändern lassen¹. Mit der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft ist der Aufwand für den Aufbau einer neuen Identität massiv gestiegen. Es muss die Tatsache berücksichtigt werden, dass das alltägliche Leben in der modernen Gesellschaft wesentlich von den Einflüssen der Digitalisierung geprägt wird. Allenfalls müssen existierende digitale Spuren gelöscht und eine digitale Identität kreiert werden. Das Erstellen und Gebrauchen von falschen Identitätsdokumenten gilt als erheblicher Eingriff in die Rechtsordnung und ist mit erheblichen Konsequenzen für die Schutzperson verbunden., Entsprechend kommt diese Massnahme unter strikter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips zum Tragen². Der Aufbau einer neuen Identität wäre beispielsweise dann nicht verhältnismässig, wenn eine Schutzperson aufgrund öffentlicher Bekanntheit mit grosser Wahrscheinlichkeit auch mit neuer Identität wiedererkannt werden würde und ein Missbrauch der neuen Identität nicht ausgeschlossen werden kann.

¹ Bspw. Migrationsbehörden

² Art. 19 ZeugSG

Zeugenschutzmassnahmen werden immer auf den Einzelfall abgestimmt und individuell zusammengestellt. Die Gesamtheit aller dieser Zeugenschutzmassnahmen bildet letztlich das konkrete Zeugenschutzprogramm für die einzelne Zeugin oder den Zeugen.

2.4 Unterstützung und Koordination

Die Zeugenschutzstelle fedpol setzt spezifisches Know-how auch unterstützend ein und übernimmt eine Koordinationsrolle:

Unterstützung:

- Die Zeugenschutzstelle fedpol berät und unterstützt die inländischen Polizeibehörden bei Schutzmassnahmen zugunsten von gefährdeten Personen im Vorfeld und ausserhalb eines Zeugenschutzprogramms.

Koordination:

- Die Zeugenschutzstelle fedpol stimmt eigene Massnahmen auf Massnahmen der kantonalen Behörden ab, koordiniert ausserprozessuale Zeugenschutzmassnahmen und prozessuale Zeugenschutzmassnahmen.
- Die Zeugenschutzstelle fedpol koordiniert die Zusammenarbeit mit den zuständigen Dienststellen im Ausland.
- Die Zeugenschutzstelle fedpol prüft Ersuchen ausländischer Staaten oder eines internationalen Strafgerichts auf Durchführung von Schutzmassnahmen zugunsten einer gefährdeten Person in der Schweiz.
- Die Zeugenschutzstelle fedpol koordiniert die Zusammenarbeit mit beteiligten Dritten, insbesondere mit Organisationen der spezialisierten Opferbetreuung.

2.5 Internationale Zusammenarbeit

Die hohen Qualitätsstandards der Zeugenschutzstelle fedpol sind international anerkannt. fedpol pflegt einen intensiven Kontakt zu ihren Partnerbehörden im Ausland und verfolgt das Ziel, diesen in Form von offiziellen Partnerschaften (bspw. das Relokationsabkommen mit dem internationalen Strafgerichtshof oder Ausbildungspartnerschaften) zu institutionalisieren.

Die operative Kooperation ist genauso Teil dieser Zusammenarbeit wie der stete Wissenstransfer. Zeugenschutzstellen anderer Länder aber auch Institutionen wie der internationale Strafgerichtshof übergeben regelmässig Fälle an die Schweiz. Umgekehrt übergibt die Schweiz ebenfalls Fälle an andere Länder oder Institutionen. Ausländische Zeugenschutzstellen unterstützen die Schweiz bei der Umsiedlung oder Übernahme von Fällen.

3 Bearbeitete Fälle von fedpol

3.1 Vorbemerkung: Einordnung der Statistik oder «die Lage bestimmt den Auftrag»

Um die Fallzahlen ungefähr abschätzen zu können, wurde vor der Lancierung der Zeugenschutzstelle eine Hochrechnung durchgeführt. Diese ging von 10 bis 15 Zeugenschutzfällen pro Jahr aus. Die Praxis zeigt nun, dass die Schätzung damals zu hoch angesetzt war und die Anzahl Fälle kleiner ist. Die Fallzahl ist aus unterschiedlichen Gründen nur bedingt durch fedpol beeinflussbar.

Als Dienstleister ist die Zeugenschutzstelle fedpol abhängig davon, wie viele Anträge von Seiten der Bundesanwaltschaft oder der kantonalen Staatsanwaltschaften und Gerichte gestellt werden. Diesem Umstand wurde in den letzten Jahren Rechnung getragen, indem die Stakeholder verstärkt auf die Dienstleistungen der Zeugenschutzstelle fedpol sensibilisiert wurden.

Die Fallzahl hängt auch davon ab, wie sich Fälle entwickeln und ob sich beispielsweise die Bedrohungslage für Angehörige verändert. Dies kann die Aufnahme neuer Personen (Partnerinnen und Partner, Kinder, Angehörige) oder die Abgabe von Fällen an andere Länder erfordern. Letztlich ist die Zeugenschutzstelle fedpol in einem unberechenbaren Umfeld tätig, in dem sich die Lage jederzeit verändern kann.

3.2 Bearbeitete Zeugenschutzfälle

Im Jahr 2019 wurden sieben Zeugenschutzfälle bearbeitet. Alle sieben Fälle wurden aus dem Vorjahr übernommen. Ein Zeugenschutzprogramm aus dem Ausland wurde auf Ersuchen der Schutzperson in der Schweiz beendet.

Folglich waren per 31.12.2019 sechs Zeugenschutzfälle hängig, in welchen die Zeugenschutzstelle insgesamt sechs Zeugen sowie dreizehn weitere Personen (Familienangehörige) betreute. Am 31.12.2019 war ein Prüfverfahren mit kantonaler Fallherkunft hängig.

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der bearbeiteten Zeugenschutzfälle aus den Kantonen konstant geblieben. Die Zahl der aus dem Ausland übernommenen Fälle sank im Jahr 2019 auf insgesamt fünf Fälle.

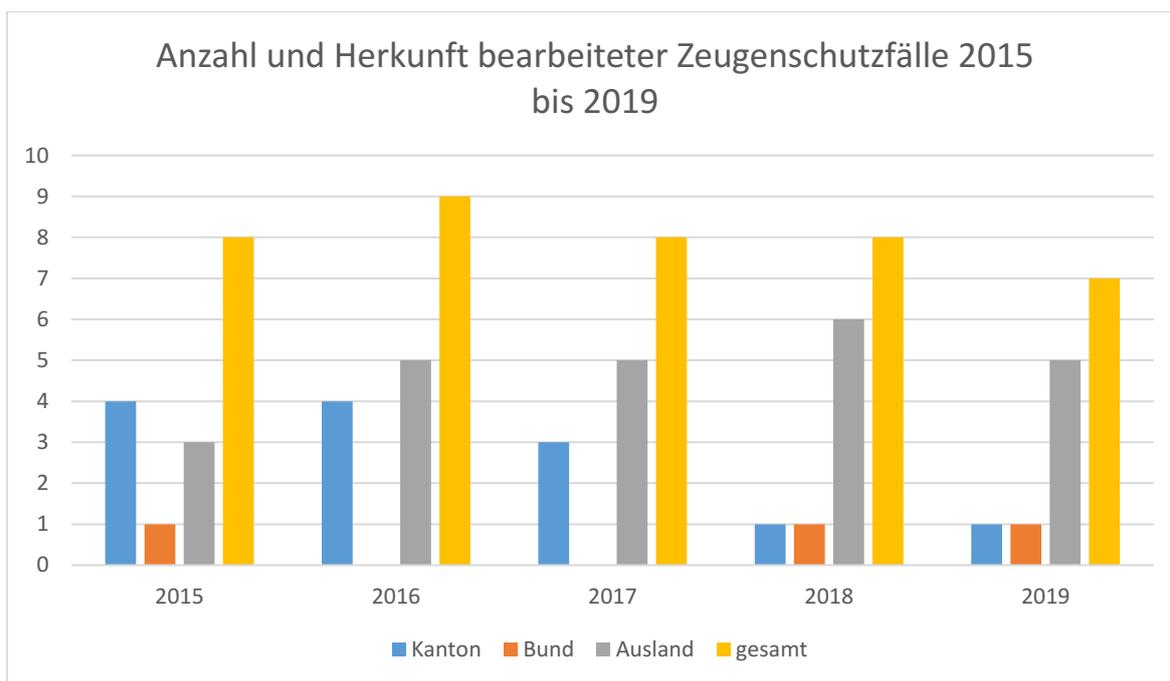


Abbildung 1: Herkunft der bearbeiteten Zeugenschutzfälle 2015 bis 2019

Im Jahr 2019 lehnte die Direktorin fedpol einen Antrag zur Übernahme eines ausländischen Zeugenschutzfalles aufgrund von Sicherheitsbedenken ab.

3.3 Ressourcen

Ende 2019 verfügte die Zeugenschutzstelle über acht Vollzeitstellen. Mehr als die Hälfte der Arbeitszeit wird direkt für operative Tätigkeiten wie Zeugenschutzfälle, Prüfverfahren, Unterstützungsfälle und Beratungsfälle aufgewendet.

Für die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden und den operativen Basisbetrieb der Zeugenschutzstelle fedpol wurden rund 25 Prozent der Arbeitszeit aufgewendet.

Die verbleibende Arbeitszeit wurde in die qualitative Weiterentwicklung der Zeugenschutzstelle, insbesondere für die Implementierung des integral-operativen Risikomanagements investiert.

4 Ausblick

Die Bilanz der Zeugenschutzstelle fedpol fällt auch nach 6 Jahren Betrieb positiv aus. Die Sicherheit der ins Zeugenschutzprogramm aufgenommenen Personen konnte in allen Fällen und zu jedem Zeitpunkt gewährleistet werden. Die Zeugenschutzstelle verfügt über das hochspezifische Know-how, die finanziellen und personellen Ressourcen und die internationale Vernetzung, die es für qualitativ hochwertigen Zeugenschutz braucht.

Die Zeugenschutzstelle legt den Fokus weiterhin auf folgende Aspekte:

- Ein Hauptfokus liegt darauf, die nationale und internationale Zusammenarbeit mit sämtlichen Partnern weiter auszubauen, um gemeinsam die sichersten und besten Lösungen für die Zeuginnen und Zeugen und die Strafverfolgung auszuarbeiten.
- Die Digitalisierung stellt die Zeugenschutzstellen vor grosse Herausforderungen. Auch hier ist die internationale Zusammenarbeit essentiell. Es ist ein Ziel der Zeugenschutzstelle fedpol, ihr Know-how auf internationaler Ebene einfließen zu lassen aber auch Know-how von anderen Zeugenschutzstellen auf nationaler Ebene einzubringen.
- Die Sensibilisierung bei der Strafverfolgung ist fortzusetzen: Die Wichtigkeit der Rolle von Zeuginnen und Zeugen in der Strafverfolgung ist unbestritten, aber oft zögern die zuständigen Staatsanwaltschaften, Zeugenschutzprogramme zu nutzen. Sie schätzen diese Option als zu schwerfällig oder zu kostspielig ein. Den kantonalen und eidgenössischen Strafverfolgungsbehörden müssen noch stärker die Möglichkeiten und der Nutzen dieser Programme aufgezeigt werden.
- Für die Regelung der Finanzierung des Betriebs der Zeugenschutzstelle fedpol ist im Bundesgesetz über Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) eine neue Lösung vorgesehen. Das Gesetz, über das in der Herbstsession 2020 die Schlussabstimmung der eidgenössischen Räte stattfindet, soll neu Raum lassen für eine flexible Finanzierungsregel, die der Lage, der Anzahl Fälle, den Rollen und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen besser Rechnung trägt, als dies heute der Fall ist. Dabei soll auch berücksichtigt werden, dass die Zeugenschutzstelle mit dem Ausland bzw. internationalen Strafgerichtshöfen zusammenarbeitet und diese Leistungen nur indirekt den Kantonen zugutekommen. Der Bundesrat soll neu mit den Kantonen die Aufteilung der Betriebskosten vereinbaren. Diese Lösung wird eine verursachergerechtere Kostenverteilung ermöglichen.