



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
**Bundesamt für Polizei fedpol**

Bern, im Juni 2019/fedpol

# TÄTIGKEITSBERICHT

BERICHT DER ZEUGENSCHUTZSTELLE  
ÜBER IHRE TÄTIGKEIT  
IM JAHRE 2018

---

# 2018

# Inhalt

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

# 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 Kriminellen 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 Abteilung, die sich stetig weiterentwickelt. Das erarbeitete Know-how und die Erfahrungen werden von den Behörden bei Bund und Kantonen vermehrt in Anspruch genommen.

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 jeder gefährlichen Auswirkung 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 jeder gefährlichen Auswirkung 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. 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. 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: In dieser Phase werden alle Abklärungen für den weiteren Verlauf eines Zeugenschutzprogramms nach der Genehmigung durch die Direktorin 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 und der potentiellen Gefährder wird gewährleistet. Das Ziel lautet, jegliche Veränderungen zu registrieren, um allfällig notwendige Anpassungen vorzunehmen.
- Die Finalisierungsphase gegen Ende des Programms: Die Gefährdungsanalyse ergibt beispielsweise den Wegfall einer Gefährdung. Oder eine Zeugin, ein Zeuge will aussteigen. Auch ein Debriefing der getroffenen Massnahmen 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.

Für jede einzelne Person, die in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen wird, werden die erforderlichen und angemessenen Massnahmen zu ihrem Schutz durchgeführt. Das heisst in der Praxis, dass auch bei der Umsetzung alle relevanten Faktoren berücksichtigt werden. Diese Faktoren betreffen die Zeuginnen und Zeugen ebenso wie die Gegenseite, von der eine potentielle Gefahr ausgeht:

- 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 organisierten 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 verfolgen?

- In die Beurteilung der Gefahrenlage fliessen bestimmte **Ereignisse** ein. Hat ein Zeuge beispielsweise seine Aussagen gemacht, kann das neue, mehr oder weniger Massnahmen erfordern. Während in einem Fall Blutrache droht und entsprechende Schutzmassnahmen für eine Person getroffen werden, 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.
- Massnahmen können auch **über den Abschluss eines Strafverfahrens** hinaus zielen. 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 kennen sich die Menschen in der Schweiz untereinander, beispielsweise in einer bestimmten Diaspora-Gemeinschaft. 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 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. fedpol kann zu diesem Zweck für eine zu schützende Person veranlassen, dass Urkunden hergestellt oder verändert werden. Mit der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft ist der Aufwand dafür massiv gestiegen. Einerseits muss beim Aufbau einer neuen Identität die Tatsache berücksichtigt werden, dass das alltägliche Leben in der modernen Gesellschaft wesentlich von den Einflüssen der Digitalisierung geprägt wird. Andererseits existieren digitale Spuren, die gelöscht werden müssen. Die neue Identität muss auch für die digitale Welt aufgebaut werden. Das Erstellen und Gebrauchen von falschen Identitätsdokumenten gilt als erheblicher Eingriff in die Rechtsordnung, weshalb diese Massnahme nur unter strikter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips und wenn zwingend erforderlich zum Tragen kommt<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Art. 19 ZeugSG

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 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 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 eine Lage jederzeit verändern kann.

### 3.2 Bearbeitete Zeugenschutzfälle

Im Jahr 2018 wurden acht Zeugenschutzfälle bearbeitet. Sechs Fälle wurden aus dem Vorjahr übernommen. Ein Fall auf Bundesebene mit einem Zeugen und Angehörigen sowie ein ausländischer Fall mit drei Angehörigen kamen neu hinzu. Ein Zeugenschutzprogramm aus dem Ausland wurde auf Ersuchen der Schutzperson in der Schweiz beendet. Die Schutzperson wurde der entsendenden ausländischen Zeugenschutzstelle übergeben.

Folglich waren per 31.12.2018 sieben Zeugenschutzfälle hängig, in welchen die Zeugenschutzstelle insgesamt sieben Zeugen sowie dreizehn weitere Personen (Familienangehörige) betreute. Am 31.12.2018 waren zwei neue Prüfverfahren mit kantonaler Fallherkunft hängig, wobei in einem Fall der Zeuge mittels Sofortmassnahme bereits in die Obhut der Zeugenschutzstelle übernommen wurde.

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der bearbeiteten Zeugenschutzfälle aus den Kantonen von drei auf einen gesunken. Die Zahl der aus dem Ausland übernommenen Fälle stieg im Jahr 2018 auf insgesamt sechs Fälle an.

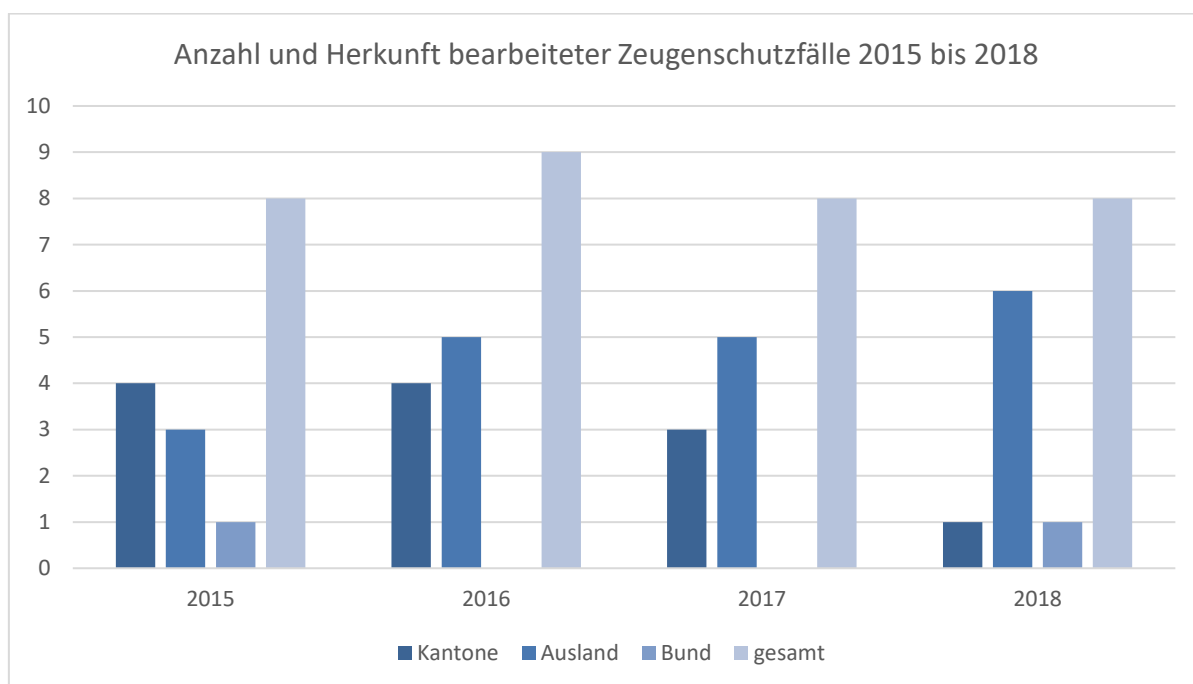


Abbildung 1: Herkunft der bearbeiteten Zeugenschutzfälle 2015 bis 2018

Im Jahr 2018 lehnte die Direktorin fedpol keinen Antrag zur Durchführung eines Zeugenschutzprogramms ab.

### 3.3 Ressourcen

Ende 2018 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

Nach 5 Jahren Betrieb fällt die Bilanz der Zeugenschutzstelle fedpol 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 in Zukunft 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, mais souvent, les procureurs en charge des dossiers pensent encore trop souvent que le programme est trop lourd et hésitent à en tirer profit. Il s'agit de continuer les efforts de sensibilisation. De sensibiliser encore plus les autorités de poursuite pénale cantonales et fédérale aux possibilités du programme et de leur montrer l'utilité du programme.
- 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 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. Cette solution permettra ainsi une plus juste répartition des coûts.