

Andreas Mischkewitz

**Das staatliche
Zeugenschutzprogramm
in Deutschland**

**Übersicht, Analyse der Rechtslage und
Problemfelder des polizeilichen
Zeugenschutzes**

Band 26

**Bochumer Schriften
zur Rechtsdogmatik
und Kriminalpolitik**



Bochumer Schriften
zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik

Herausgegeben von

Thomas Feltes, Rolf Dietrich Herzberg und Holm Putzke

Band 26

Das staatliche Zeugenschutzprogramm in Deutschland

Übersicht, Analyse der Rechtslage und Problemfelder
des polizeilichen Zeugenschutzes

Andreas Mischkewitz



2014

Felix-Verlag • Holzkirchen/Obb.

Mischkewitz, Andreas: Das staatliche Zeugenschutzprogramm in Deutschland. Übersicht, Analyse der Rechtslage und Problemfelder des polizeilichen Zeugenschutzes / von Andreas Mischkewitz – Holzkirchen: Felix-Verlag, 2014 (Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik; Bd. XXVI). Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 2013

ISBN 978-3-86293-526-0

© 2014 Felix-Verlag GbR, Sufferloher Str. 7, D-83607 Holzkirchen/Obb.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und sonstige Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Verlags und Quellenangabe.

Printed in Germany

ISBN 978-3-86293-526-0

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum im Wintersemester 2013 als Dissertation angenommen.

Herr Professor *Dr. Thomas Feltes* war mir als Doktorvater der wichtigste Mentor, der mir in allen Stadien der Dissertation die notwendigen Impulse gab und umfassende fachliche und administrative Unterstützung leistete. Auch danke ich Herrn Professor *Dr. Gereon Wolters* für die umgehende Erstellung des Zweitgutachtens.

Die Ruhr-Universität Bochum hat mir die Möglichkeit eröffnet, die berufliche Tätigkeit als Diplom-Kriminalist mit akademischen Zielen zu verbinden. Dazu leistete das Landeskriminalamt Brandenburg ebenso einen besonderen Beitrag durch die fachliche Unterstützung.

Natürlich wäre das Promotionsvorhaben neben meiner beruflichen Tätigkeit ohne die Unterstützung meiner lieben Ehefrau kaum möglich gewesen, wofür ich mich herzlich bedanke.

Potsdam, im Februar 2014

Andreas Mischkewitz

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	IX
Abbildungsverzeichnis	XV
Tabellenverzeichnis	XVI
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung	1
A. Themenstellung und Gang der Untersuchung	4
B. Aufgaben und Entwicklung des polizeilichen Zeugenschutzes	8
C. Eigene Untersuchung	37
D. Rechtsgrundlagen für den polizeilichen Zeugenschutz	59
E. Problemanalyse des Zeugenschutzes aus polizeiwissenschaftlicher und kriminologischer Sicht	96
F. Kritische Analyse des ZSHG	149
G. Empfehlungen zur Verbesserung des polizeilichen Zeugenschutzes	167
H. Fazit	184
Literaturverzeichnis	197
Verzeichnis der Anhänge	209

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XV
Tabellenverzeichnis.....	XVI
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einleitung	1
A. Themenstellung und Gang der Untersuchung.....	4
B. Aufgaben und Entwicklung des polizeilichen Zeugenschutzes	8
I. Definitionen	8
1. Polizeilicher Zeugenschutz.....	8
2. Ziele des Zeugenschutzes	8
3. Zielgruppen	9
4. Zeugenschutzprogramm	10
5. Zeugenschutzmaßnahmen.....	10
II. Überblick zur Entwicklung des polizeilichen Zeugenschutzes.....	10
1. Rechtshistorische Aspekte der Zeugenrolle.....	10
2. Entwicklungsphasen des polizeilichen Zeugenschutzes	14
III. Zuständigkeiten für Zeugenschutzmaßnahmen	26
1. Festlegung der Innenminister	26
2. Bundesbehörden	27
a. Bundeskriminalamt.....	27
b. Bundespolizei	27
c. Zoll	27
3. Landesbehörden.....	28
4. Zusammenfassung zu Zeugenschutzbehörden	28
IV. Internationaler Zeugenschutz	30
1. Begriffsbestimmungen der Vereinten Nationen	30
a. Der Zeuge	30
b. Der tatbeteiligte Zeuge.....	30
c. Der Opferzeuge.....	31
d. Sonstige Zeugen.....	31
2. Internationale Zeugenschutzdienststellen – Auswahl	32
a. USA	32
b. Australien	33
c. Kolumbien	33
d. Italien.....	33
e. Südafrika.....	34

f. Großbritannien	34
g. Zeugenschutz durch internationale Organisationen am Beispiel des Kosovo	34
h. Internationale Netzwerke	35
3. Ausblick.....	36
C. Eigene Untersuchung.....	37
I. Fragestellungen zur Statistik.....	37
II. Statistik zum Zeugenschutz in Deutschland	37
1. Entwicklung der Zeugenschutz-Fallzahlen in Deutschland	37
2. Deliktgruppen in Zeugenschutzfällen	38
3. Erkenntnisse zu geschützten Personen.....	40
a. Anzahl der Schutzpersonen im Zeugenschutzprogramm.....	40
b. Altersstruktur	41
c. Geschlechterverteilung.....	42
d. Ausländeranteil bei Zeugenschutzpersonen.....	42
e. Erkenntnisse zum kriminellen Hintergrund der Zeugen	43
f. Zeugenschutzpersonen in Haft	43
g. Motivation.....	43
h. Verweildauer im Zeugenschutzprogramm.....	43
i. Beendigung von Zeugenschutzmaßnahmen.....	44
4. Finanzielle Aufwendungen im Zeugenschutz	45
5. Verurteilungen durch Zeugenschutzmaßnahmen	47
6. Zwischenergebnis zur Statistik des Zeugenschutzes	47
III. Statistischer Überblick zu internationalen Zeugenschutzsystemen.....	47
1. Internationale Zeugenschutzprogramme	47
2. Entscheidungsmodelle und Zuständigkeiten im internationalen Vergleich	49
a. Lineares Entscheidungsmodell.....	50
b. Kommissionsmodell.....	51
IV. Entwicklung der allgemeinen Kriminalität	52
1. PKS Deutschland	52
2. Internationaler Vergleich der allgemeinen Kriminalitätsbelastung.....	52
V. Entwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland	53
1. Definition.....	53
2. Erkenntnisse aus dem Lagebild Organisierte Kriminalität und der TKÜ-Statistik.....	54
3. Korrelation zwischen OK-Verfahren und Zeugenschutzfällen.....	56
4. Zwischenergebnis zur Auswertung der OK-Delikte.....	57
VI. Ergebnis zur Datenauswertung	58

D.	Rechtsgrundlagen für den polizeilichen Zeugenschutz	59
I.	Die Rechtsstellung des Zeugen	59
	1. Rechte des Zeugen.....	59
	2. Pflichten des Zeugen	59
II.	Relevante Rechtsvorschriften.....	60
	1. Schutznormen für den Zeugen.....	60
	a. Gerichtliche Ordnungsmaßnahmen.....	61
	b. Strafprozessuale Maßnahmen	61
	2. Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz	62
	a. Voraussetzungen.....	62
	b. Zielgruppen.....	63
	c. Mittel und Methoden	66
	d. Rechtliche Ansprüche	67
	e. Haftangelegenheiten	67
	f. Beendigung	68
	3. Opferrechtsvorschriften.....	68
	4. Ausländerrecht	69
	5. Personenstandsrecht	69
	6. Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren.....	70
	7. Kronzeugenregelungen.....	70
	a. Kronzeugenregelung des § 31 BtmG	70
	b. Kronzeugenregelung des § 129 StGB	71
	c. Kronzeugenregelung des § 129a StGB	71
	d. Kronzeugenregelung des § 261 StGB	71
	e. Neue Kronzeugenregelung gem. § 46b StGB	71
III.	Bedeutsame Rechtsprechung und Rechtsauffassungen zum Zeugenschutz.....	72
	1. Zeugenschutz ist keine verbotene Vernehmungsmethode	72
	2. Zeugenschutz als Verwaltungsakt	73
	a. Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm	73
	b. Beendigung des Zeugenschutzprogramms	75
	3. Zeugenschutz und Ausländerrecht.....	77
	a. Auslieferung und Abschiebung.....	77
	b. Erstattung von Asylbewerberleistungen.....	77
	4. Insolvenz	78
	5. Gerichtsstand und örtliche Zuständigkeit	79
	6. Sorge- und Umgangsrecht	81
	7. Verpflichtung zur Geheimhaltung	82
	8. Audiovisuelle Vernehmung.....	84
	9. Bewährung und Führungsaufsicht	90

IV.	Internationale Regelungen zum Zeugenschutz.....	90
	1. Vereinte Nationen	90
	2. Europäische Union.....	91
E.	Problemanalyse des Zeugenschutzes aus polizeiwissenschaftlicher und kriminologischer Sicht	96
I.	Polizeiwissenschaftliche Betrachtung	96
	1. Problemfelder des Zeugenschutzes	96
	a. Aufnahmeentscheidung	96
	b. Zeitrahmen für Schutzmaßnahmen	96
	c. Auswirkungen des Föderalismus auf den Zeugenschutz	97
	d. Entscheidungskompetenz und Einvernehmen	98
	e. Akteneinsicht	99
	f. Schutz von Vertrauenspersonen der Polizei	100
	g. Unterweisung in das Zeugenschutzprogramm	100
	h. Identitätsänderung und Tarnpapiere	101
	i. Datensperren	102
	j. Internet, Biometrie und Kommunikationstechnologie.....	103
	k. Kosten	103
	l. Internationale Kooperation.....	104
	m. Opferschutz	105
	2. Zeugenschutz in justizförmigen Verfahren	105
	a. Geheimhaltung	105
	b. Angaben des Zeugen in der Hauptverhandlung.....	106
	c. Prozessverschleppung	106
	d. Rechtsbeistand.....	107
	e. Adhäsionsverfahren.....	108
	f. Deal <i>versus</i> Zeugenschutzprogramm.....	108
	g. Haftangelegenheiten.....	109
	h. Personenstandsrecht	110
	i. Aufenthaltsort im Zeugenschutzprogramm	111
	j. Sorge- und Umgangsrecht	111
	k. Ausländerrechtliche Regelungen.....	112
	3. Opferschutzprogramme als Sonderfall des polizeilichen Zeugenschutzes.....	113
	a. Definition Opferschutz	114
	b. Abgrenzung zum polizeilichen Zeugenschutz	115
	c. Methodische Bekämpfungsansätze.....	115
	d. Regelungen auf Bundesebene.....	116
	e. Das Kooperationsmodell	118
	f. Psychologische Betreuung.....	120
	g. Das Lagebild Opferschutz im Menschenhandel	121
	h. Wirksamkeit von Opferschutzmaßnahmen.....	122
	i. Zusammenfassung zum Opferschutz	125

II.	Verfassungsrechtliche Aspekte	127
	1. Grundrechtseinschränkungen	127
	2. Rechtspolitische Kritik am polizeilichen Zeugenschutz.....	130
	3. Fürsorge- und Garantenpflicht.....	134
III.	Fallbeispiel.....	136
	1. Fallkonstellationen des Opfer- und Zeugenschutzes	136
	2. Bewertung zur Falldarstellung.....	147
F.	Kritische Analyse des ZSHG.....	149
I.	Novellierungsbedarf des ZSHG.....	149
II.	Anwendungsbereich	149
	1. Anwendung des Gesetzes	149
	2. Ermittlungsrichtung.....	150
	3. Gefährdung.....	150
	4. Opferschutz	151
	5. Zielgruppen	152
III.	Zeugenschutzdienststellen.....	152
	1. Zuständigkeit.....	152
	2. Rechtskraft	152
	3. Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft.....	153
	4. Akteneinsicht.....	154
	5. Ladungsfähigkeit.....	154
IV.	Geheimhaltung	155
	1. Geheimhaltungsverpflichtung	155
	2. Ausforschungsversuche.....	157
V.	Verwendung personenbezogener Daten	157
VI.	Vorübergehende Tarnidentität.....	158
	1. Fiktive Dokumente	158
	2. Tarnidentitäten	158
VII.	Aufhebung von Maßnahmen des Zeugenschutzes.....	160
VIII.	Ansprüche gegen Dritte.....	161
IX.	Zuwendungen der Zeugenschutzdienststelle	161
X.	Ansprüche Dritter.....	162
	1. Informationspflichten	162
	2. Sicherstellung der Erreichbarkeit	162
XI.	Zeugenschutz in justizförmigen Verfahren	163
	1. Rechtsbeistand.....	163
	2. Gerichtsstand.....	163
	3. Audiovisuelle Vernehmungen im Zeugenschutz	163

XII.	Zeugenschutz bei freiheitsentziehenden Maßnahmen.....	164
XIII.	Sonstiger Novellierungsbedarf.....	165
	1. Internationale Standardisierung und Harmonisierung von Maßnahmen	165
	2. Unterstützung internationaler Strafverfahren.....	165
	3. Strafbare Nachforschungen.....	165
XIV.	Zusammenfassung	166
G.	Empfehlungen zur Verbesserung des polizeilichen Zeugenschutzes	167
I.	Organisatorische Lösungen.....	167
	1. Hauptamt	167
	2. Angleichung von Strukturen der Bundes- und Landesbehörden des Zeugenschutzes.....	167
	3. Zeugenschutz der Justiz.....	168
	4. Kompetenzzentren	168
II.	Administrative Lösungen.....	169
	1. Zentralstelle für Zeugenschutz bei der Staatsanwaltschaft	169
	2. Haftangelegenheiten	169
	3. Kostenregelung	170
III.	Strategische Lösungen	170
	1. Kriminologische Aspekte.....	170
	a. Präventionsansatz	170
	b. Resozialisierung	173
	c. Risikoanalyse	174
	d. Politische und moralische Dimension des Zeugenschutzes	175
	2. Internationale Kooperation in Zeugenschutzangelegenheiten	177
	3. Kooperation mit externen Partnern	178
	4. Öffentlichkeitsarbeit	178
	5. Verbesserung des Lagebildes Zeugenschutz	179
	6. Wissenschaft und Forschung	181
IV.	Gesetzgeberische Lösungen.....	181
	1. Novellierung des ZSHG.....	181
	2. Anpassung der Richtlinien.....	181
	3. Einrichtung von Ombudsstellen.....	182
	4. Klärung der Abgrenzung zwischen Opferschutz und Zeugenschutz	182
	5. Begleitende Gesetzgebung.....	183
H.	Fazit.....	184
	Literaturverzeichnis	197
	Verzeichnis der Anhänge	209

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: „Wie die Zeugen sein sollen“	12
Abbildung 2: Schutz für den Zeugen	12
Abbildung 3: Anzahl der Zeugenschutzfälle (1990–2009)	37
Abbildung 4: Zeugenschutzfälle im Bereich der Organisierten Kriminalität (2004–2009)	38
Abbildung 5: Fallgruppen Zeugenschutz (1992–2009).....	38
Abbildung 6: Fallkategorien der Zeugenschutzprogramme (1992–2009)	40
Abbildung 7: Geschützte Personen in Zeugenschutzprogrammen (2004–2008)	41
Abbildung 8: Altersstruktur von Zeugenschutzpersonen	41
Abbildung 9: Ausländeranteil in OK-Verfahren und Zeugenschutzfällen (1993–2009)	42
Abbildung 10: Motivation für Teilnahme am Zeugenschutzprogramm (1998).....	44
Abbildung 11: Verweildauer im Zeugenschutzprogramm, bundesweit (2004–2008)	44
Abbildung 12: Gründe für Beendigung von Zeugenschutzprogrammen	45
Abbildung 13: Internationale Zeugenschutzprogramme (2005).....	48
Abbildung 14: Zeugenschutz weltweit (2005)	48
Abbildung 15: Zeugenschutz in der Europäischen Union (2005)	49
Abbildung 16: Vergleich Entscheidungsträger Zeugenschutz weltweit (2011).....	50
Abbildung 17: Vergleich Entscheidungsträger Zeugenschutz in Europa (2011).....	50
Abbildung 18: Kommission der UNMIK-Polizei Kosovo bis 2008.....	51
Abbildung 19: Straftaten in Deutschland, ohne OK-Delikte (1993–2011)	53
Abbildung 20: Häufigkeit der erfassten Straftaten in der EU auf 100T EW (2002–2008)	53
Abbildung 21: Vergleich der OK-Verfahren und OK-Zeugenschutzfälle (1992–2009)	56
Abbildung 22: Geschützte Personen in OK-Ermittlungsverfahren (1992–2008)	57
Abbildung 23: Zielgruppen für Schutzmaßnahmen nach dem ZSHG	65
Abbildung 24: Statistik Menschenhandelsverfahren (1993–2010).....	122
Abbildung 25: Zeugenschutzprogramme in Menschenhandelsverfahren (2000–2010)	123
Abbildung 26: Antragsteller für Operative Opferschutzmaßnahmen (2001–2011)	124
Abbildung 27: Menschenhandels-Opferschutzprogramme (2000–2005)	124

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Struktur der Zeugenschutzbehörden	29
Tabelle 2:	Deliktfelder Lagebild OK im Vergleich zum Lagebild Zeugenschutz	39
Tabelle 3:	Adressaten für Zeugenschutzmaßnahmen gem. ZSHG	64
Tabelle 4:	Konstellationen von Personengruppen gem. ZSHG	66
Tabelle 5:	Wichtige internationale Regelungen zum Zeugenschutz.....	94
Tabelle 6:	Einschränkung von Grundrechten im Zeugenschutz	127
Tabelle 7:	Phasen des Zeugenschutzprogramms und deren Problemfelder.....	131
Tabelle 8:	Falldarstellung Zeugenschutz und Opferschutz	137
Tabelle 9:	Kriminalitäts-Präventionsmodell	171
Tabelle 10:	Mögliche Erfassungskriterien zum Lagebild Zeugenschutz.....	180

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AG	Amtsgericht
AGdI	Arbeitsgruppe der Innenminister
AK II	Arbeitskreis II
Änd.	Änderung
AsJ	Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen
aufgeh.	aufgehoben
BBC	British Broadcasting Corporation
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BJA	Bundesjustizamt
BKA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMJBBG	Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des BMJ
BRAK	Bundesrechtsanwaltskammer
BT-Drs.	Drucksache(n) des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung(en)
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
bzw.	beziehungsweise
CCB	Constitutio Criminalis Bambergensis
CCC	Constitutio Criminalis Carolina
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Woman
d.	das, der, des, durch
DIJuF	Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht
Drs.	Drucksache(n)
EHRH	European Human Rights Report
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union, European Union

XVIII

EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
f.	folgende (Seite)
ff.	folgende (Seiten)
FDP	Freie Demokratische Partei
FS	Festschrift
G.	Gesetz
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
IMEI	International Mobile Equipment Identity
IMK	Innenministerkonferenz
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
Interpol	The International Criminal Police Organization
IP	Internet Protocol
IRZ	Stiftung für Internationale Rechtshilfe e.V.
ISISC	Istituto Superiore Internazionale di Scienza Criminale
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
JAmT	Jugendamt
JR	Juristische Rundschau
JVA	Justizvollzugsanstalt
JVEG	Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz
JZ	Juristenzeitung
KIK	Konstanzer Inventar Kriminalitätsentwicklung
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.
KoSt ZS	Koordinierungsstellen Zeugenschutz
LG	Landgericht
LKA	Landeskriminalamt
LR	Löwe/Rosenberg
LSA	Land Sachsen-Anhalt
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie
MAZ	Mainzer Allgemeine Zeitung
MH	Menschenhandel
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NÄG	Namensänderungsgesetz
NGO	Non-Governmental Organisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Nomos-Kommentar zum Strafgesetzbuch
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
OK	Organisierte Kriminalität

OLG	Oberlandesgericht
OPCO	Osservatorio Permanente sulla Criminalità Organizzata
OPDAT	Office of Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training
OpferSchG	Opferschutzgesetz
OrgKG	Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität
ORRG	Opferrechtsreformgesetz
PDV	Polizeidienstvorschrift
PFA	Polizei-Führungsakademie
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PSB	Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung
PSNI	Police Service Northern Ireland
RAF	Rote Armee Fraktion
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und Bußgeldverfahren
Rn.	Randnummer(n)
s.	siehe
S.	Seite(n)
SCHUFA	Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung
SELEC	South East European Law Enforcement Center
SOG	Sicherheits- und Ordnungsgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPG	Sicherheitspolizeigesetz
StatBA	Statistisches Bundesamt
StGB	Strafgesetzbuch
STL	Special Tribunal for Lebanon
StPO	Strafprozessordnung
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
StVollstrO	Strafvollstreckungsordnung
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
TOP	Tagesordnungspunkt
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale
u.a.	und andere, unter anderem
UN	United Nations
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNMIK DOJ	United Nations Mission Kosovo Department of Justice
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
USDOJ	United States Department of Justice
Vgl.	Vergleiche, Vergleich

XX

VP	Vertrauensperson
VS-NfD	Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHO	World Health Organization
WINPRO	Witness Protection in the Fight against Serious Crime and Terrorism
WITSEC	Witness Security
ZFdG	Zollfahndungsdienstgesetz
ZIF	Zentrum für internationale Friedenseinsätze
ZIV	Zeitschrift für Verbraucher und Privat-Insolvenzrecht
ZS	Zeugenschutz
ZSG	Zeugenschutzgesetz
zul.	zuletzt

Einleitung

„Ich bin im übrigen ein entschiedener Gegner der Kronzeugenlösung, weil ich sie für eine ganz unnötige Kapitulation des Rechtsstaates halte. Dafür gibt es überhaupt keinen Anlaß. [...] Was machen wir zum Beispiel hinterher mit den Leuten? Wir müßten ihnen eine neue Identität geben und sie schützen. Aber mich stört vor allem die Durchbrechung des Rechtsstaatsprinzips und des Gleichheitssatzes. Sollen wir denn von zwei Mördern einen laufen lassen, nur weil er sagt, der andere war auch dabei?“¹

So äußerte sich *Siegfried Buback* im Jahr 1976 in seiner Funktion als Generalbundesanwalt, vierzehn Monate vor seiner Ermordung durch die *Rote Armee Fraktion*. Dreizehn Jahre später wurde die *Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten* in das deutsche Strafgesetzbuch aufgenommen, wo diese bis 1999 Bestand hatte.²

Wie zu zeigen sein wird, hat sich staatlicher Schutz in Form eines Zeugenschutzprogramms für aussagebereite und gefährdete Zeugen, von einem ungeregeltem Ausnahmefall zu einem strategischen Bestandteil der Bekämpfung von Schwerekriminalität, Terrorismus und Organisierter Kriminalität entwickelt. Diese Entwicklung war von einer rechtspolitischen Diskussion mit unterschiedlichen Lagern zum Thema des Kronzeugen und des polizeilichen Zeugenschutzes begleitet.³ Der Zeuge gehört zu den Stiefkindern der strafprozessualen Dogmatik.⁴ Früher erschöpfte sich die Betrachtung des Zeugen weitgehend in seiner Funktion als Beweismittel. Der Bundesgerichtshof hat mehrfach ausgeführt, dass der Zeugenbeweis eines der wichtigsten Beweismittel ist, das die StPO für die Erforschung der Wahrheit zur Verfügung stellt.⁵ Bereits in den 1960er Jahren wurde in der Literatur betont, dass Zeugen nicht als bloße Beweismittel gewürdigt werden können, sondern sich zu einem Prozesssubjekt hin entwickeln werden.⁶

Zeugen sind Grundrechtsträger. Daher dürfen sie nicht allein auf ihre Funktion als Beweismittel reduziert werden. Der Schutz des Beschuldigten im Strafverfahren hat sich mit Blick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 1 und

¹ *Buback*, in: *Der Spiegel* 8/1976, S. 30.

² Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten vom 9.6.1989 (StGBuaÄndG), aufg. ab 25.4.2006 durch Art. 182 des 1. BMJBBG.

³ Vgl. zum Begriff des Kronzeugen bei *Kühne*: *Strafprozessrecht* 7/2007, 463.

⁴ Alle in dieser Arbeit genannten personenbezogenen Begriffe sind geschlechtsneutral gewählt.

⁵ *Jung/Krüger*, *Die Stellung und der Schutz des Zeugen* (1985), S. 30. Vgl. auch BGHSt 32, 114, 127.

⁶ Vgl. z.B. *Humborg*, *Die Rechte des Zeugen in der Hauptverhandlung* (1966), 440 sowie *Thomas*, *Der Zeugenbeistand im Strafprozess* (1992), 490.

Art. 2 GG weiterentwickelt.⁷ Diese Entwicklung muss auch dem Zeugen zugutekommen, da dieser im Verhältnis zum Beschuldigten im Strafverfahren eher das größere Sonderopfer erbringt.⁸ Das betrifft Prozessrechte ebenso wie den Schutz der Privat- und Intimsphäre. Wenn aber Zeugen in ihrer Rolle als persönliches Beweismittel ein Sonderopfer für die Gemeinschaft erbringen, und wenn sie dabei in zentralen Rechten, insbesondere dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit bedroht werden, so hat sich die Rechtsgemeinschaft dieses Problems anzunehmen.

Der Zeugenschutz ist eine öffentliche Aufgabe. Das ergibt sich nicht nur aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen, sondern wird auch durch strafprozessuale Überlegungen deutlich. So gewinnt der Gesichtspunkt der allgemeinen Fürsorgepflicht im Strafverfahren zunehmend an Bedeutung.⁹ Zeugen müssen die Richtigkeit ihrer Aussage strafrechtlich verantworten. Schon aus diesem Grund muss die Rechtsgemeinschaft dafür sorgen, dass die Rahmenbedingungen für eine wahre Aussage gewährleistet sind. Zeugen sind wichtige Garanten der Wahrheitsfindung. Diese Akzentverlagerung in der Bewertung des Zeugen als Prozessbeteiligten stellt ein wichtiges Ergebnis der rechtshistorischen Entwicklung dar. Als Zeuge erlebt der Bürger hautnah die Rechtsqualitäten eines Staates. Wenn der Einfluss von Straftätern auf den Zeugen stärker sein sollte als die Schutzmechanismen der staatlichen Ordnungssysteme, so kann dies negative Auswirkungen auf das Vertrauen in das Rechtssystem haben. Der erfolgreiche Abschluss der einzelnen Phasen des Strafverfahrens hängt maßgeblich von der Kooperationsbereitschaft derjenigen Zeugen ab, die über das Tatgeschehen oder Strukturen der kriminellen Organisation aus unmittelbarem Erleben berichten können. Kommt es im Einzelfall zu Einschüchterungsversuchen oder Bedrohungen gegen aussagebereite Zeugen, so ist der Rechtsraum für polizeiliche Schutzmaßnahmen, die von Gefährderansprachen bis hin zum Objektschutz reichen können, eröffnet. Sind diese Maßnahmen erschöpft oder erweisen sich als ungeeignet, kann ein staatliches Zeugenschutzprogramm zum Tragen kommen. Der Zeugenschutz umfasst polizeiliche und prozessuale Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Auskunftsperson und mitunter auch deren engste Angehörige vor, während und nach der Hauptverhandlung. Somit steht der Zeugenschutz im Duktus rechtstaatlicher Prinzipien.

Wie darzulegen sein wird, handelt es sich in Deutschland bei den staatlich geschützten Zeugen in der Mehrzahl um Personen, die selbst in kriminelle Aktivitäten verstrickt waren und deshalb mit Strafverfolgung rechnen müssen.¹⁰ Der

⁷ Vgl. BVerfG 34, 238, 245; BGHSt 14, 358, 259; BGHSt 19, 325, 328.

⁸ *Jung/Krüger*, Die Stellung und der Schutz des Zeugen (1985), S. 31.

⁹ Vgl. *Kleinknecht/Meyer*, StPO, 37. Auflage, München 1985, Einl. Rn. 155 ff. m.w.N.

¹⁰ Europäische Kommission: Arbeitsdokument der Kommission über die Durchführbarkeit einer EU-Regelung für den Schutz von Zeugen und Personen, die mit der Justiz zusammenarbeiten, KOM 2007, 693 v. 13.11.2007.

Schutz dieser Personen geht einher mit einer rechtlichen Bindungswirkung zwischen Polizei und Zeugen, die sich so in anderen Bereichen nicht findet. Mitwirkungspflichten im Zeugenschutz führen zu Einschränkungen der verfassungsmäßig garantierten Rechte der Betroffenen und bedürfen deshalb einer sorgfältigen Prüfung. Ein staatliches Zeugenschutzprogramm wirkt in nahezu alle Rechts- und Lebensbereiche hinein, woraus sich Garanten- und Fürsorgepflichten für die Polizei auf der einen Seite und Mitwirkungspflichten für die Schutzperson auf der anderen Seite ergeben, welche ausführlich zu beschreiben sein werden. Die kriminalstrategische Zielrichtung der Gewinnung von Aussteigern aus der kriminellen Szene führt zu einem Spannungsverhältnis zwischen Zeugenschutz und Verteidigungsinteressen des Angeklagten. Zeugenschutzmaßnahmen im Strafverfahren können kritisch hinterfragt werden, wenn sich die Verteidigung in den Möglichkeiten der Überprüfung der von Polizei und Staatsanwaltschaft präsentierten Ermittlungsergebnisse eingeschränkt sieht.

Noch 1985 bestand die Erwartung, dass die Bundesrepublik Deutschland niemals gezwungen sein wird, ein Zeugenschutzprogramm nach dem Vorbild der USA installieren zu müssen.¹¹ Diese Erwartung erfüllte sich nicht. Vielmehr haben Gesetzgeber, Justiz und Polizei schon in den folgenden Jahren Maßnahmen zur Einführung eines polizeilichen Zeugenschutzprogramms getroffen.

Die gesellschaftlichen und politischen Umwälzungen im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Staatengemeinschaft begünstigten die Entwicklung organisierter Kriminalitätsformen und krimineller Strukturen in Europa. Die internationalen Strafverfolgungsbehörden reagierten darauf durch verstärkte Anstrengungen zur Kooperationen und Entwicklung neuer Bekämpfungsmethoden. Das staatliche Zeugenschutzprogramm hat sich als Methodik zur Unterstützung des Ermittlungsverfahrens und der Strafverfolgung auch international etabliert. Die Zeugenschutzdienststellen der Bundesrepublik Deutschland sind heute fester Bestandteil eines internationalen Netzwerkes von Zeugen- und Opferschutzdienststellen. Seit dem Jahr 2000 ist das Europäische Polizeiamt Europol damit beauftragt, die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zeugenschutzes zu verbessern und das europäische Regelwerk zu harmonisieren.¹²

Zeugenschutz ist zu einem gesamtgesellschaftlichen Anliegen geworden. Neben Justiz und Polizei sind viele Institutionen und gesellschaftliche Kräfte aktiv, um Zeugen und Opfer zu unterstützen. Dazu zählen z.B. Behörden und Institutionen, die durch interne Regelungen dem Anliegen zum Datenschutz der Zeugen nachkommen sowie Vereine, Organisationen und karitative Einrichtungen zum Schutz von Familien, Frauen und Opfern, die mit Dienstleistungen unterstützen.

¹¹ Sielaff, *Gefährdete Zeugen* (1985), S. 22.

¹² Vgl. Europol, *Europol-Review 2010*, S. 21.

A. Themenstellung und Gang der Untersuchung

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Analyse des polizeilichen Zeugenschutzes in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht. Der aktuelle Stand der Forschung zur Thematik des Zeugenschutzes bezieht sich eher auf prozessuale und verfassungsrechtliche Probleme. Darüber hinaus ergeben sich jedoch weitere Fragestellungen, die kriminalwissenschaftlich bedeutsam sind und Rechtsprobleme des Zeugenschutzes auch außerhalb der gerichtlichen Hauptverhandlung betreffen. Zur Abgrenzung der Materie von prozessualen Schutzmaßnahmen sowie von gesetzlichen Opferschutzregelungen wird der Arbeit eine Begriffsbestimmung und Aufgabenbeschreibung des polizeilichen Zeugenschutzes vorangestellt. Der Zeugenschutz ist maßgeblich geprägt durch die rechtshistorische Entwicklung der Rolle des Zeugen im Strafverfahren. Ziel der Arbeit ist es, die Komplexität des Zeugenschutzes als wichtiges Instrumentarium zur Bekämpfung von Schwerekriminalität darzustellen, welches insbesondere außerhalb der gerichtlichen Hauptverhandlung wirkt.

Die Einführung einer gesetzlichen Vorschrift zum Schutz gefährdeter Zeugen durch das Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz im Jahr 2001 war von Diskussionen über das Spannungsverhältnis zwischen Beschuldigtenrechten und Schutznormen für aussagebereite Zeugen begleitet.¹³ Die Wechselwirkung des polizeilichen Zeugenschutzes mit anderen Rechtsbereichen, die häufig verfassungsrechtlicher Natur sind, stellte Polizei und Justiz in der Verfahrenspraxis immer wieder vor Probleme, die nicht hinreichend gelöst sind. Dazu wird das seit 2001 in Kraft gesetzte Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz einer Problemanalyse unterzogen, um deren Wirkungsweise darzustellen und einen möglichen Novelierungsbedarf aufzuzeigen. Bislang fehlt eine Kommentierung des ZSHG, die richtungsweisend für die Rechtspraxis wäre.

Im deutschsprachigen Raum finden sich zum Zeugenschutz keine kriminologischen Studien. Deshalb steht das Anliegen im Vordergrund, verfügbare empirische Daten auszuwerten, um die Zielgruppe für staatliche Zeugenschutzmaßnahmen einzugrenzen und Erkenntnisse zu soziologischer Fakten und betroffenen Kriminalitätsfeldern zu gewinnen. Im Ergebnis eines Problemaufrisses der Verfahrenspraxis des polizeilichen Zeugenschutzes werden Empfehlungen formuliert, die sich sowohl auf administrativer als auch auf strategischer Ebene an die Zeugenschutzbehörden und Justiz richten.

¹³ Vgl. Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz vom 11.12.2001, BGBl. I 3510, geändert durch Art. 2 Abs. 12 d. G. v. 19.2.2007, BGBl. I 122.

Der Gang der Untersuchung widmet sich nachfolgend aufgeführten Thesen.

1. These: Die Anzahl der Zeugenschutzprogramme geht zurück.

In der Polizeilichen Kriminalstatistik und den Lagebildern zur Organisierten Kriminalität war seit Beginn der Erfassung der Kriminalitätsdaten ein Rückgang der Anzahl von gemeldeten Zeugenschutzfällen in Deutschland zu verzeichnen (seit 1993). Als maßgebliche Ursache wird, neben anderen zu ermittelnden Faktoren, der Rückgang der Anzahl von Ermittlungsverfahren der Organisierten Kriminalität gesehen.

2. These: Es besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Strafverfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität und der Anzahl der Zeugenschutzmaßnahmen.

Die Bearbeitungs- und Aufklärungsquote der Verfahren zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität hat Einfluss auf die Anzahl der Zeugenschutzprogramme.

3. These: Das Abbild des Zeugen im Zeugenschutzprogramm lässt sich statistisch bestimmen.

Der von Zeugenschutzmaßnahmen betroffene Personenkreis lässt sich durch die Auswertung empirischer Daten hinreichend bestimmen. Die mit dem Schutzprogramm verbundenen Grundrechtseinschränkungen betreffen nicht nur den gefährdeten Zeugen sondern auch dessen Angehörige. Die staatlichen Fürsorgepflichten zum Schutz des Zeugen müssen sich ebenso auf den erweiterten Personenkreis der Angehörigen und der ihm nahe stehenden Personen beziehen. Die ermittelte Anzahl dieser Personen lässt vermuten, dass ein weitaus größerer Bedarf an sozialer, rechtlicher und integrativer Unterstützung notwendig ist, als es bislang öffentlich wahrgenommen wurde. Dies ist insbesondere für die Bewertung des Novellierungsbedarfs des ZSHG von Bedeutung.

4. These: Die Zielgruppen und die Methodik des polizeilichen Zeugenschutzes haben sich verändert.

Die präventive Ausrichtung des Zeugenschutzes, die Trennung von den Ermittlungsaufgaben und die besondere Methodologie prädestiniert diesen für Aufgaben, die auch außerhalb des Anwendungsbereiches des ZSHG liegen. Aufgrund des Bedarfs an ähnlichen Schutzmechanismen in anderen Kriminalitätsfeldern ist eine Ausweitung des Zeugenschutzes auf andere Zielgruppen zu erwarten. Das können neben aussagebereiten Aussteiger einer kriminellen Struktur auch Opferzeugen oder andere besonders gefährdete Personen sein.

Zu den aktuellen kriminalpolitischen Herausforderungen zählen Wirtschafts- und Umweltdelikte, Computer- oder Bandenkriminalität sowie Piraterie.¹⁴ Von diesen Kriminalitätsformen geht eine enorme Sozialschädlichkeit aus.¹⁵ Diese Bereiche sind durch organisierte Begehungsformen und kriminelles Gewinnstreben gekennzeichnet. Zeugenschutzmaßnahmen finden hier bislang kaum Anwendung. Eine zielgerichtete Anwendung der Möglichkeiten des polizeilichen Zeugenschutzes kann zur Unterstützung der Strafverfolgung in diesen Kriminalitätsfeldern beitragen aber auch losgelöst vom Ermittlungsverfahren für den Schutz von besonders gefährdeten Opfern wirken.

5. These: Zeugenschutz dient der Kriminalitätsbekämpfung.

Der gesamtgesellschaftliche Beitrag des Zeugenschutzes ist bislang nur unzureichend beschrieben worden. Die Entwicklung des Zeugenschutzes hin zu einem kriminalstrategischen Element der Verbrechensbekämpfung ist von kriminologischer Bedeutung. Als Elemente des gesellschaftlichen Wirkungsgrades des institutionellen Zeugenschutzes kommen Sanktionen gegen Personen aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität, Terrorismus und anderen Deliktfeldern sowie die erfolgreiche Integration und Resozialisierung von Zeugen, denen der Ausstieg aus der kriminellen Struktur gelungen ist, in Betracht. Darüber hinaus trägt der staatliche Schutz von Opferzeugen in diesem Bereich zur Verbesserung der Aufklärung bei.

Das Zeugenschutzprogramm leistet einen Beitrag zur Kriminalitätsbekämpfung und wirkt präventiv. Es ist von abschreckender Wirkung auf Tätergruppierungen auszugehen.

6. These: Die Zusammenarbeit im Zeugenschutz zwischen Justiz und Polizei ist zu verbessern.

Das Zusammenwirken von Justiz und Polizei zur Umsetzung von Zeugenschutzmaßnahmen ist verbesserungsbedürftig. Die Justizverwaltung und die Staatsanwaltschaft haben das Feld des Zeugenschutzes weitestgehend der Polizei überlassen. Zur Ausübung des Zeugen- und Opferschutzes ist eine intensivere Beteiligung der Justizbehörden und Staatsanwaltschaft notwendig, um z.B. Fragen des Strafvollzugs und identitätsändernder Maßnahmen zu klären.

7. These: Der Föderalismus schränkt die Qualität bei der Umsetzung von bundesweit einheitlichen Zeugenschutzmaßnahmen ein.

Die föderale Struktur des bundesdeutschen Zeugenschutzes führt zu Qualitätsbrüchen in der Umsetzung von Zeugenschutzmaßnahmen nach nationalen und internationalen Standards. Effektive Zeugenschutzmaßnahmen sind insbesondere von gleichartigen Verfahrensweisen abhängig. Der Föderalismus in der Form der

¹⁴ Vgl. *Schwind*, Kriminologie (2011), S. 649–625.

¹⁵ Vgl. *Schwind*, Kriminologie (2011), S. 447–488.

unterschiedlichen landesspezifischen Regelungen der Strukturen der Polizei, Justiz und Verwaltung in Deutschland steht dem Ziel homogener Verfahrensweisen und damit qualitativ hochwertiger Schutzmaßnahmen entgegen.¹⁶

8. These: Der Identitätsschutz des geschützten Personenkreises ist zu verbessern.

Durch die fortschreitende technische Entwicklung erfolgen Datenerfassungen von Bürgern fast ausschließlich in automatisierten Datenbanken. Der Zugriff auf diese Datenbanken ermöglicht umfassende Ausforschungsmöglichkeiten. Die Tendenzen der Zentralisierung von Daten, z.B. bei den Steuer- und Finanzbehörden erschweren wirksame Datensperrungen und Schutzmaßnahmen und bedürfen einer engen Kooperation. Die Polizei muss über die umfassenden Datenerfassungs- und Auskunftssysteme ständig informiert sein.

Seit Einführung des ZSHG (2001) haben sich derart viele Änderungen in staatlichen und kommerziellen Datensystemen ergeben, dass weiterführende gesetzliche Regelungen notwendig sind, um einen wirksamen Datenschutz zu gewährleisten. Der Identitätsschutz ist neben der Umsiedlung die wirksamste Maßnahme des Zeugenschutzes. Das Personenstandsrecht in Deutschland lässt eine Identitätsänderung derzeit nicht zu, wodurch Enttarnungsrisiken bestehen. Die Verbesserung des Identitätsschutzes im Zeugenschutz bedarf neuer Gesetzesinitiativen.

9. These: Es bedarf keiner weiteren Kronzeugenregelung.

Zum Zeitpunkt des Auslaufens der Kronzeugenregelung¹⁷ im Jahr 1999 sah die Fraktion der CDU/CSU keine Alternativen in Bezug auf den Bestand einer Kronzeugenregelung für organisiert begangene Straftaten und Terrorismus und forderte deren Fortführung bis zum Jahr 2002.¹⁸ Diesem Anliegen ist die Bundesregierung nicht gefolgt. Es haben sich daraus keine negativen Auswirkungen auf die weitere Gewinnung von Zeugen in den betreffenden Kriminalitätsbereichen ergeben. Eine Reaktivierung deliktspezifischer Kronzeugenregelungen ist nicht erforderlich.

10. These: Das Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz ist novellierungsbedürftig.

Seit Einführung des ZSHG waren Maßnahmen des Zeugenschutzes immer wieder Gegenstand gerichtlicher Verfahren und unterlagen somit richterlicher Überprüfung. Dabei wurde deutlich, dass durch die Wechselwirkung des Zeugenschutzes mit anderen Rechtsbereichen weitere Ergänzungen des ZSHG notwendig sind.

¹⁶ Siehe auch BT-Drs. 16/7383 v. 3.12.2007 zu den Bemühungen für eine bundesweite Reform des Melderechts.

¹⁷ Vgl. Die Kronzeugenregelung bei terroristischen und organisiert begangenen Straftaten v. 19.1.1996, BGBl. I 58.

¹⁸ Vgl. Drittes Kronzeugen-Verlängerungs-Gesetz, BT-Drs. 14/1107 v. 1.6.1999.

B. Aufgaben und Entwicklung des polizeilichen Zeugenschutzes

I. Definitionen

1. Polizeilicher Zeugenschutz

Der polizeiliche Zeugenschutz stellt eine Aufgabe zur Abwehr von Gefahren für Leben, Gesundheit und die persönliche Freiheit von Auskunftspersonen im Strafverfahren oder für Verbrechensoffer dar, die mit allgemeinen polizeilichen Schutzmaßnahmen nicht zu beseitigen sind. Es handelt sich um eine vom Ermittlungsverfahren getrennte, untypische kriminalpolizeiliche Aufgabe. Die Maßnahmen sind auf einen langfristigen Zeitraum angelegt und werden im Zusammenhang mit konzeptioneller Planung auch als Zeugenschutzprogramm bezeichnet.

2. Ziele des Zeugenschutzes

Die Ziele des Zeugenschutzes umfassen die Sicherung des Strafverfahrens, den Schutz von Leib, Leben und persönlichem Eigentum der gefährdeten Personen, die Erlangung bzw. die Aufrechterhaltung der Aussagebereitschaft eines Zeugen sowie die Verfügbarkeit der Zeugen in allen straf- und zivilrechtlichen Verfahren. Die Abschreckung potenzieller Tätergruppen als stellt ein abstraktes Ziel dar, das sich aus kriminalstrategischen Überlegungen ableiten lässt.

Die Gemeinsamen Richtlinien zum Schutz gefährdeter Zeugen weisen zwei Ziele des Zeugenschutzes aus.¹⁹ Das Primärziel ist die Sicherung der Strafverfolgung und des Strafverfahrens. Damit verbunden ist als Sekundärziel der Schutz der gefährdeten Person und deren Angehörige gegen physische und psychische Einwirkungen. Diese Definition ist jedoch weiter zu fassen, da hier nur auf das für den Zeugenschutz anlassbezogene Verfahren abgestellt wird. Die Praxis zeigt, dass häufig weitere Verfahren und Prozesse anhängig sind, die aus Nebenverfahren, persönlichen Lebensumständen erwachsen (Insolvenz, Sorgerecht etc.). Der staatliche Schutzauftrag umfasst alle Lebensbereiche und geht über das für den Zeugenschutz ursächliche Strafverfahren hinaus. Die Polizei wird auch in Nebenverfahren tätig, wenn Gefahren für Leben und Gesundheit des Zeugen bestehen, z.B. durch physische Einwirkungen oder Bekanntwerden der Tarnidentität (siehe Kasten: Bsp. 1: Zeugenschutz in Nebenverfahren). Dabei ist unerheblich, ob die Zeugenschutzperson als Beklagte, Kläger oder Zeuge auftritt.

¹⁹ Gemeinsame Richtlinien der Innenminister/-senatoren und der Justizministerinnen/-minister des Bundes und der Länder zum Schutz gefährdeter Zeugen v. 17.2.2003, Staatsanzeiger für das Land Hessen, 8.3.1999, 705 f. Die Richtlinien wurden 1993 erstmals erlassen.

Bsp. 1: Zeugenschutz in Nebenverfahren

Ein geschützter Zeuge macht zivilrechtliche Ansprüche auf Erstattung von Arbeitsentgelt gegenüber seinem ehemaligen Arbeitgeber geltend. Gegen diesen hat er zuvor wegen organisiertem Kfz-Diebstahl umfassend ausgesagt. Diese Ansprüche waren vor einem Arbeitsgericht am ehemaligen Wohnort des Zeugen zu verhandeln. Ort und Zeitpunkt der Verhandlung waren öffentlich bekannt, woraus sich Gefahrenmomente für das Wohl des Zeugen ergaben. Die Polizei hatte entsprechende Schutzmaßnahmen für die Verhandlung am Arbeitsgericht zu organisieren. Dort bestehen i.d.R. nicht die Möglichkeiten zum Schutz der Verhandlung und der Prozessbeteiligten, wie es an Strafgerichten der Fall ist. Es ist neben dem physischen Schutz des Zeugen auch sicherzustellen, dass dem Gericht die Umstände des Zeugenschutzes bekannt sind. Auch in derartigen Verfahren muss der Schutz der neuen Identität und des Aufenthaltsortes des Zeugen wirksam bleiben.

Ein weiteres zu ergänzendes Ziel ergibt sich aus der strategischen Bedeutung des Zeugenschutzes als Instrument für die Verbrechensbekämpfung. Ein solches Ziel soll die Abschreckung potenzieller Tätergruppen darstellen. Organisierte Kriminalität zeichnet sich u.a. durch Abschottung, Repressalien gegen Widersacher und Zwang gegen Mittäter zur Aufrechterhaltung des inneren Zusammenhalts aus, woraus sich erhebliche Schwierigkeiten zur repressiven Bekämpfung ergeben.²⁰ Aussagewillige Mitglieder krimineller Gruppierungen müssen mit Vergeltung rechnen, insbesondere wenn sie aus dem inneren Kreis der Organisation stammen. Hier kann der Zeugenschutz als Gegenpol zum Organisationsgrad der kriminellen Gruppierung wirken. Die Begehung von Straftaten erfordert auf Seiten der kriminellen Organisation besondere Anstrengungen zur Abschottung und zur Verhinderung des internen Verrats. Eine kriminelle Gruppierung muss bei der Rekrutierung von Mittätern und bei der Planung von Straftaten die Offerte des staatlichen Schutzes für einen Aussteiger einbeziehen. Dies kann indirekt zur Abschreckung für die Begehung von Straftaten führen, da die Anforderungen an den Organisationsgrad der Tätergruppe steigen. Ein wissenschaftlicher Nachweis für die Abschreckung potenzieller Tätergruppen durch Zeugenschutzmaßnahmen besteht nicht.

3. Zielgruppen

Die Gemeinsamen Richtlinien zum Schutz gefährdeter Zeugen beschreiben als Zielgruppe für Zeugenschutzmaßnahmen die Kategorien des Zeugen, des Mitbeschuldigten und des Angehörigen. Der Begriff *Mitbeschuldigter* findet im ZSHG jedoch keine Erwähnung, ebenso wie die Kategorie der Opfer. Dennoch finden

²⁰ Vgl. *Schwind*, Kriminologie (2011), § 29 Rn. 53–56.

in der Praxis Schutzmaßnahmen für beide Gruppen Anwendung, worauf näher einzugehen sein wird.²¹

4. Zeugenschutzprogramm

Der Begriff *Zeugenschutzprogramm* ist juristisch zwar nicht definiert, hat jedoch als polizeiliches Instrumentarium Einzug in den fachjuristischen Sprachgebrauch gefunden. Das Zeugenschutzprogramm stellt ein Maßnahmenbündel auf Grundlage einer bilateralen Vereinbarung zwischen Polizei und gefährdeter Person dar.²² Die Umsetzung von geeigneten und erforderlichen Schutzmaßnahmen erfolgt nach Maßgabe der Polizei und unter Berücksichtigung der polizeilichen Gefährdungslagebeurteilung sowie anderer relevanter Erkenntnisse. Ein Zeugenschutzprogramm setzt die freiwillige Mitwirkung der gefährdeten Person voraus, ist auf Dauer angelegt und folgt den verwaltungsrechtlichen Grundlagen der Ermessensausübung.

5. Zeugenschutzmaßnahmen

Zeugenschutzmaßnahmen sind Präventivmaßnahmen. Die erforderlichen und geeigneten Zeugenschutzmaßnahmen umfassen alle operativen Methoden, Taktiken und sonstige Aktivitäten der Zeugenschutzdienststelle, die im Rahmen der Gefahrenabwehr und zur Unterstützung der Integration der gefährdeten Person notwendig sind. Die Maßnahmen erstrecken sich auf einen Zeitraum vor, während und nach einer gerichtlichen Hauptverhandlung, in deren Rahmen die gefährdete Person als Zeuge aussagt oder zumindest seine Bereitschaft dazu erklärt hat.

II. Überblick zur Entwicklung des polizeilichen Zeugenschutzes

1. Rechtshistorische Aspekte der Zeugenrolle

Für die Bewertung der rechtspolitischen Diskussionen über die Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit von Zeugenschutzmaßnahmen und den damit in Zusammenhang stehenden Gesetzen und Regelungen ist ein Rückblick auf die historischen Wurzeln des deutschen Rechtssystems hilfreich. Hier wird deutlich, dass die Rolle und Funktion des Zeugen im Strafprozess stets umstritten war. So wird der römische Philosoph *Seneca* (4 v. Chr. bis 65) in den Übersetzungen seiner Schrift *Troades* mit dem Satz zitiert:

„Derjenige, der ein Verbrechen nicht verhindert, begünstigt es.“

²¹ Vgl. zum Opferschutz unten S. 113 ff.

²² Der Begriff Zeugenschutzfall wird synonym zum Begriff des Zeugenschutzprogramms genutzt.

Für den Zeugen eines Verbrechens ergab sich also bereits nach dem römischen Recht eine moralische und ethische Verpflichtung zur Aufklärung. In der historischen Betrachtung der Entwicklung des Strafrechtes im europäischen Rechtsraum sind die *Konstitutionen von Melfi*²³ von 1235 sowie die *Constitutio Criminalis Carolina*²⁴ von 1532 die ersten Bezugsquellen, die sich intensiv mit der Rolle des Zeugen in der Gerichtsbarkeit auseinandersetzen. *Die Konstitutionen von Melfi* regeln das Rechtswesen und die Funktion der Prozessbeteiligten in allen Instanzen. Unter anderem gab es Festlegungen zu Prozesskosten, über die Anonymität des Klägers und zu Schutzmaßnahmen für Zeugen.

Johann Freiherr von Schwarzenberg und Hohenlandsberg (1463–1528) legte 1507 die Grundlage für die CCC mit seiner Schrift *CCB, Constitutio Criminalis Bambergensis*.²⁵ Die rechtshistorische Literatur sieht die Schwarzenbergischen Rezessionsgesetze, auch als *Bambergensis* bezeichnet, als neuzeitliche Grundlage des deutschen Strafrechts, das im besonderen Maße zur Ausgestaltung des Strafprozesses und zur Beendigung der Entscheidungswillkür beitrug. Alle wichtigen prozesstechnischen Fragen sind durch *Schwarzenberg* beschrieben worden. Das inquisitorische Erbe blieb hier zwar noch einige Zeit erhalten, jedoch wurden die Parteien des Strafverfahrens und des Gerichtsprozesses in ihrer Rolle und ihren Rechten klar definiert. In Bezug auf die Rolle des Zeugen im Strafprozess waren bereits zum damaligen Zeitpunkt alle heute noch aktuellen Rechtsfragen Gegenstand kritischer Diskussionen. CCC und CCB warnen zur Vorsicht gegenüber dem Zeugenbeweis, welcher durch unbekannte und *belonte* [sic] Zeugen gegeben wurde.²⁶ Zeugen von bloßem Hörensagen waren im Prozess nicht zugelassen.²⁷ Außerdem sollte der Zeuge in der Vernehmung genau beobachtet werden.²⁸ Suggestivfragen waren gem. Art. 68 CCB bzw. Art. 56 CCC bereits verboten.²⁹ Die Bedeutung des Zeugen für das Wohl und Wehe des Angeklagten wurde in der CCC und CCB deutlich herausgestellt. Die Prozessordnung stellte besondere Anforderungen an einen Zeugen und sah darüber hinaus auch die Zahlung eines Tagesgeldes in Höhe von *dreyßig pfennige* vor, um einen Anreiz für das Erscheinen des Zeugen vor Gericht zu schaffen (

²³ Konstitutionen von Melfi oder auch *Liber Augustalis* sind eine im Jahr 1231 von Friedrich II. (1194–1250) erlassene Gesetzessammlung für das Königreich Sizilien, welche im Zeichen der Auseinandersetzung mit dem Papst stand, entnommen bei Wikipedia.

²⁴ Die *Constitutio Criminalis Carolina (CCC)* von 1532 gilt als erstes allgemeines deutsches Strafgesetzbuch, auch bekannt als „Peinliche Halsgerichtsordnung Karls V.“, entnommen bei Wikipedia.

²⁵ *Schwarzenberg* erhielt 1521 den Auftrag, den ersten Entwurf zur „Peinlichen Halsgerichtsordnung“, auszuarbeiten, die 1523 in Kraft trat.

²⁶ CCB Artt.[sic] 75, 76a; CCC Artt. 63 und Artt. 64.

²⁷ CCB Artt. 77; CCC Artt. 65, Satz 2.

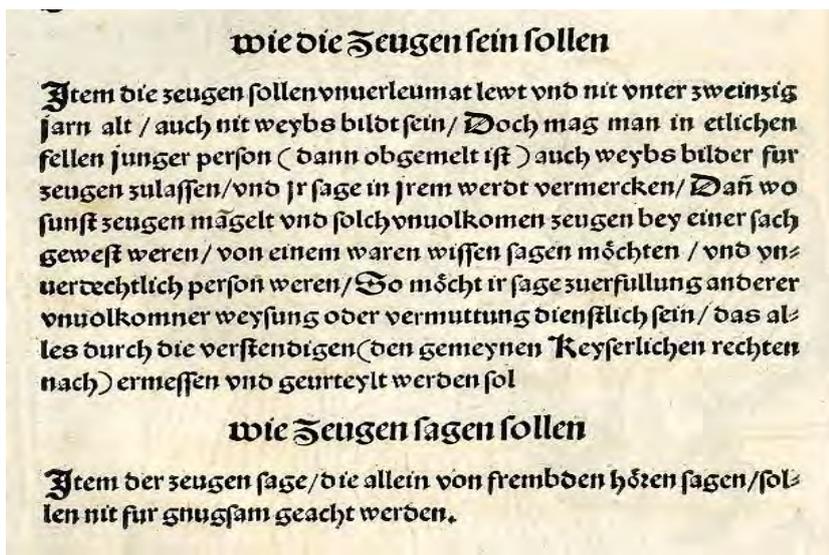
²⁸ CCC Artt. 71.

²⁹ Vgl. dazu *Schmidt, Eberhart*: Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege (1995), S. 123, 129.

Abbildung 1). Die Sicherheit des Zeugen wurde ebenfalls thematisiert und der Begriff *freies Geleit* geprägt (siehe Abbildung 2).

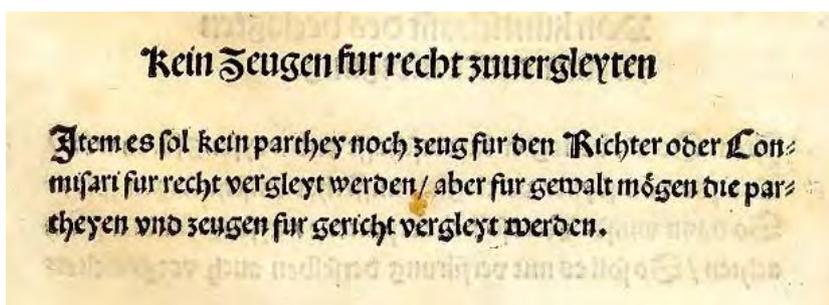
Grundsätzlich bestand für einen Zeugen die Pflicht, vor dem Richter zu erscheinen. Doch im Falle zu befürchtender Gewalt gegen ihn oder die Parteien waren Schutzmaßnahmen möglich. Die zitierten Regelungen stellen eine der ersten verschrifteten Quellen für den strafprozessualen bzw. *polizeilichen* Zeugenschutz dar.

Abbildung 1: „Wie die Zeugen sein sollen“



Quelle: Bambergische Peinliche Halsgerichtsordnung von 1532.³⁰

Abbildung 2: Schutz für den Zeugen



Quelle: Bambergische Peinliche Halsgerichtsordnung von 1532³¹

Doch auch schon zur Hochzeit der Antike war das Rechtswesen weit entwickelt und es existierte zumindest für die freien Stände ein wichtiges Regelwerk. Das Diktat der Herrschenden hatte jedoch stets Einfluss auf das Verfahren. Die Rolle des Zeugen war auch hier als zentrales Beweismittel von großer Bedeutung, da es naturgemäß kaum forensische Methoden oder Sachverständige gab. *Cicero*³²

³⁰ Vgl. Universität Mannheim, Abbildungen Bambergische Peinliche Halsgerichtsordnung, Blatt 56.

³¹ Vgl. Fn. zuvor, Blatt 60.

³² Marcus Tullius Cicero, geboren 106 v. Chr.

beschrieb sieben Eigenschaften, die ein Zeuge im Gerichtsverfahren im römischen Reich aufzuweisen hatte: *auctoritas*, *virtus*, *dignitas*, *religio*, *fides*, *gravitas* und *opes*.³³ Demnach besitzt ein *testis dignus* besondere Integrität, Unparteilichkeit, Uneigennützigkeit und eine absolute Affinität zur Wahrheit. So galt *auctoritas* als Glaubwürdigkeit, Gültigkeit oder Beweiskraft. *Virtus* bedeutete Tugend und Sittlichkeit, während *fides* – die Vertrauenswürdigkeit – als wichtigste Eigenschaft angesehen wurde. Zeitgenosse *Quintilian*³⁴ bezeichnete *fides* auch als gewissenhafte Sorgfalt.³⁵

Im antiken Israel wurde der Prozess gegen *Jesu*, in dessen Verlauf er zum Tode verurteilt wurde, vielfach beschrieben. Das jüdische Recht war zu diesem Zeitpunkt ebenfalls durch eine Vielzahl strafprozessualer Regelungen geprägt. Der Nachweis eines Kapitalverbrechens war demnach immer an das Vorhandensein von Zeugen gebunden. Zur Anerkennung des von *Jesu* abgelegten Geständnisses der Gotteslästerung bedurfte es zusätzlicher Zeugenbeweise. Das *Buch Moses* sah vor, dass kein Mensch aufgrund seines eigenen Zeugnisses oder Kraft seines eigenen Geständnisses verurteilt werden durfte.³⁶ Wenn es um Leben oder Tod eines Angeklagten ging, durfte dieser nur auf die Aussage von zwei oder drei Zeugen hin zum Tode verurteilt werden.³⁷

Zu allen Zeiten war man bestrebt, die Effektivität des Strafsystems, im speziellen der Strafverfolgung fortzuentwickeln. Gottesurteile und Folter wurden im Rahmen der Humanisierung der Menschheitsgeschichte als ungeeignetes Mittel zu Schuldbeweisführung erkannt. So kam es auf Gutachter, Zeugen und Richter an, Beweise vorzutragen und zu würdigen. Missbräuchliche Anzeigen, gekaufte oder anonyme Zeugen waren häufig Gegenstand rechtstheoretischer Überlegungen. Seit Ende des 18. Jahrhundert stand außer Frage, dass der Steigerung der Effektivität der Strafverfolgung der Vorrang gegenüber dem Schutz vor möglicherweise missbräuchlichen Anzeigen gebührte.³⁸ *Koch* beschrieb den historischen Konflikt der Interessen zwischen Verteidigung und Zeuge wie folgt:

„Das Spannungsverhältnis zwischen der Verfolgungsintensivierung und [...] dem Schutz der missgünstigen Anzeigen offenbart sich erneut in der Frage, ob dem *denunciatus* der Name eines *denunciator* verheimlicht werden durfte. War es legitim, die Verteidigungsmöglichkeiten des Beschuldigten zu beschneiden, um mit Hilfe von Anonymitätszusagen das Anzeigenaufkommen zu erhöhen? [...] Ohne

³³ *Steck*, Der Zeugenbeweis in den Gerichtsreden Ciceros (2009), S. 175 ff.

³⁴ *Marcus Fabius Quintilian* lebte 35–96 und war römischer Lehrer der Rhetorik, entnommen bei Wikipedia.

³⁵ *Steck*, Der Zeugenbeweis in den Gerichtsreden Ciceros (2009), S. 188 ff.

³⁶ *Cohn, M.*, Der Prozess Jesu aus Sicht des Jüdischen Rechts. Vgl. auch *Cohn, C.*, Der Prozess und Tod Jesu aus jüdischer Sicht (2001).

³⁷ Dtn 17, 6; Deuteronomium, auch bezeichnet als das 5. Buch Moses.

³⁸ *Koch*, Denunciatio (2006), S. 133.

Kenntnis des Anzeigenerstatters werde der Angezeigte zudem massiv in seinen Verteidigungsmöglichkeiten eingeschränkt.“

Im Jahr 1851 machte ein Dieb namens *Strauß* Aussagen gegen eine Bande, die im damaligen Holstein ihr Unwesen trieb und forderte als Gegenleistung die Unterstützung der Polizei bei seiner Auswanderung nach Amerika.³⁹ Die Kooperation von Straftätern im Sinne eines Kronzeugen machte sich die Justiz also schon früher zu nutze.

Festzuhalten bleibt, dass aus historischer Sicht schon früh hohe Anforderungen an den Zeugen gestellt wurden, der sich der Tragweite seiner Aussagen bewusst sein musste. Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit einer Zeugenaussage wurden schon früh als eine staatliche Aufgabe anerkannt. Der Staat muss verlässliche Zusicherungen geben können, die eine Zusammenarbeit von aussagebreiten Zeugen mit den Strafverfolgungsbehörden ermöglichen. In der Rechtsgeschichte der USA wird im Zusammenhang mit der Kronzeugenregelung häufig auf den Fall *Billy the Kid* (1879) verwiesen. *William H. Bonney (alias Billy the Kid)* wurde eine Amnestie zugesagt, wenn er sich der Justiz stellt und Aussagen in mehreren Mordverfahren machen würde. Die Zusage über eine Amnestie wurde jedoch nicht eingehalten.⁴⁰

Staatliche Garantien zum Schutz gefährdeter Zeugen und zur Gewinnung aussagebereiter Insider bedürfen gesetzlicher Regelungen, um eine willkürliche Anwendung auszuschließen und eine konsequente, verfassungsgemäße Ausrichtung auf die Aufgabe der Verbrechensbekämpfung zu ermöglichen.

2. Entwicklungsphasen des polizeilichen Zeugenschutzes

Die Einführung des OrgKG am 15.7.1992 hatte entscheidenden Einfluss auf den Zeugenschutz in Deutschland.⁴¹ Die Anerkennung einer möglichen Gefahr für den Zeugen durch eine Aussage vor Gericht wurde mit der Vorschrift des § 68 StPO zu einer Grundlage für den Zeugenschutz im Strafverfahren. Für die Unterstützung des Ermittlungsverfahrens war die Einrichtung des polizeilichen Zeugenschutzes eine notwendige Konsequenz aus der Entwicklung der organisierten und terroristischen Gewaltkriminalität. Regelungen des Opferschutzes hatten ebenfalls Einfluss auf die Entwicklung des Zeugenschutzes, wie die Einführung der audiovisuellen Vernehmung in das Strafverfahren auf Grundlage des

³⁹ *Sopora*, Der Aufklärungsgehilfe nach § 31 BtMG (1998), S. 1. Siehe auch *Hoyer*, in: JZ 1994, 233 ff.

⁴⁰ Vgl. New Mexico History Museum, Brief von *William Bonney* (Billy the Kid) an Governor *Lew Wallace* v. 20.3.1879. Vgl. auch Indiana Historical Society, Briefe von Governor *Lew Wallace* an *William Bonney* v. 15.3.1879.

⁴¹ OrgKG v. 15.7.1992, BGBl. I 1302.

Opferrechtsreformgesetzes zeigt.⁴² Die einzelnen Entwicklungsphasen werden im Folgenden dargestellt.

Phase 1: Staatsschutzsystematik (1975–1989)

Am Beginn der Zeugenschutzhistorie in der Bundesrepublik Deutschland stand die Periode des Linksterrorismus mit den Ereignissen des Wirkens der RAF und anderer terroristischer Gruppierungen. Noch bevor es detaillierte Regelungen zum Zeugenschutz gab, mussten alle Möglichkeiten der Zeugengewinnung und des Schutzes aussagebereiter Aussteiger ausgeschöpft werden. Auf Grundlage der polizeilichen Generalklauseln erfolgten zeugenschutzähnliche Maßnahmen schon in den 1970er Jahren.⁴³ Im *Baader-Meinhof-Prozess* (1976) sagte ein Zeuge aus, der nach Presseberichten vorzeitig aus der Haft entlassen und mit einer neuen Identität ausgestattet wurde.⁴⁴ Aus dem hohen Organisationsgrad der linksterroristischen Szene und den ideologischen Prinzipien der Täter und Unterstützer ergab sich die dringende Notwendigkeit, Zeugenschutzmaßnahmen für den Zeugen zu ergreifen. Zum damaligen Zeitpunkt bestanden dazu weder spezielle Rechtsgrundlagen noch spezialisierte Strukturen bei den Polizeibehörden des Bundes und der Länder.

Am 9. Juni 1989 führte der Gesetzgeber, in der Konsequenz der Entwicklung terroristischer Gruppierungen und deren Aktivitäten in Deutschland und der sich daraus ergebenden Gefahren für die Gesellschaft, eine befristete Kronzeugenregelung ein. Diese Entscheidung war heftig umstritten. Es bestanden rechtliche und moralische Bedenken. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 GG und das Legalitätsprinzip wurden durch die Kronzeugenregelung als gefährdet angesehen. Zum damaligen Zeitpunkt wurden die Vergünstigungen zur Kooperation von Straftätern aus den Vorschriften des § 46 StGB und §§ 153 ff. StPO als ausreichend betrachtet. Die Erlangung vermeintlicher persönlicher Vorteile für einen Kronzeugen und die sich daraus ergebenden Zweifel an der Glaubhaftigkeit seiner Angaben wurden als Hindernis für das faire Verfahren gesehen.⁴⁵ Die Befürworter einer umfassenden Kronzeugenregelung stützten ihre Argumentation auf die erheblichen Probleme der Beweisführung im Verfahren, die bei Delikten aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus auftraten. Die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs und die Verhütung weiterer Straftaten erforderten den Rückgriff auf Aussagen von Gehilfen oder Mittätern, da auch der Einsatz technischer Mittel, von V-Leuten und verdeckten Ermittlern häufig nicht zur Beweisführung ausreichte. Eine Kronzeugenregelung würde eine klare Verhandlungsgrundlage

⁴² OpferSchG, BGBl. I 2496, aufgeh. am 24.4.2006, abgelöst durch ORRG v. 29.7.2009, BGBl. I 2280.

⁴³ Vgl. § 163 StPO i.V.m. den Polizeigesetzen der Länder.

⁴⁴ Vgl. *Rückert*, in: *Die Zeit, Leben mit der RAF* (2007).

⁴⁵ Vgl. auch *Neumann*, in: *DRiZ* 8/2000, 292.

schaffen, um Mitglieder einer kriminellen Vereinigung zu einer Aussage zu bewegen, welche mit erheblichen persönlichen Risiken verbunden wäre. Für den Einsatz von Kronzeugen wurden zudem auch prozessökonomische Gründe angeführt.

Phase 2: Das Hamburger Modell (1984–1989)

Die Hamburger Polizeibehörden wurden 1984 in einem Ermittlungsverfahren mit massiven Einwirkungsversuchen auf Zeugen konfrontiert. Im Hamburger Rotlichtmilieu hatten sich konkurrierende kriminelle Strukturen entwickelt, die um die Vormachtstellung im Bereich des Drogenhandels, der Zuhälterei und Prostitution kämpften. Es waren vor allem Mitglieder krimineller Motorradbanden, die durch Drohungen und Gewalteinwirkung Aussagen von Zeugen zu verhindern suchten. Im Verlauf des Verfahrens wurden für mehr als einhundert Personen temporäre Schutzmaßnahmen getroffen, wodurch Verdunklungshandlungen der Täterseite ins Leere liefen und das Großverfahren erfolgreich abgeschlossen werden konnte.⁴⁶ Diese Ereignisse begründeten den Entschluss zur Umsetzung konsequenter präventiv-polizeilicher Zeugenschutzmaßnahmen und der Einrichtung einer spezialisierten Dienststelle ab dem Jahr 1985.⁴⁷ Noch vor einer bundesweiten Initiative zum Aufbau gemeinsamer Zeugenschutzstrukturen stellte die Hamburger Polizei Beamte für den Schutz von gefährdeten Zeugen ab und ergriff Initiativen zur Institutionalisierung des Zeugenschutzes als polizeilichen Arbeitsbereich. U.a. wurden Erfahrungen über das bereits seit 1970 bestehende Zeugenschutzprogramm in den USA eingeholt.⁴⁸ Nach den positiven Erfahrungen in Hamburg wurde auch in den anderen Bundesländern begonnen, Zeugenschutzdienststellen einzurichten. Das Land Berlin gründete im Oktober 1989 eine derartige Dienststelle.⁴⁹

Phase 3: Aufbau von Zeugenschutzdienststellen (1990–1993)

Am 26. November 1993 erließen die Innenminister der Länder (IMK) *Richtlinien zum Schutz gefährdeter Zeugen*.⁵⁰ Diese Richtlinien wurden ebenso auf Ebene der Justizminister bestätigt und beschrieben alle notwendigen Maßnahmen der Verfahrenspraxis im Zeugenschutz. Diese Richtlinien wurden bereits mehrfach angepasst und bestehen weiterhin als Regelungsgrundlage des Zeugenschutzes in der Bundesrepublik Deutschland.

Phase 4: Erste Gesetzesinitiativen (1993)

Auf Initiative der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen Rheinessen (AsJ) wurde 1993 ein Forderungspapier für eine Gesetzesini-

⁴⁶ Vgl. *Kaiser*, in: Berliner Forum, Konzeption der Berliner Zeugenschutzdienststelle (2003).

⁴⁷ Vgl. *Köhn*, in: Seminarband Organisierte Kriminalität (1989), PFA (Hrsg.).

⁴⁸ Vgl. Der Spiegel 28/1992, Polizeistaat mit Perücke.

⁴⁹ Vgl. *Kaiser* a.a.O.

⁵⁰ Vgl. oben Fn. 19, S. 8.

tiative zur tatsächlichen und rechtlichen Verbesserung der Rechtslage im Zeugenschutz erarbeitet (siehe Anhang 1 und 2).⁵¹ Es wurde auf den dringenden Änderungsbedarf in den Bereichen Personenstandsrecht, Ausländerrecht, Prozessrecht und Strafvollzugsrecht hingewiesen. Der Gesetzesentwurf orientierte sich konsequent an den Erfordernissen der polizeitaktischen und rechtlichen Belange des Zeugenschutzes. Das zu diesem Zeitpunkt neu eingeführte OrgKG sah die Notwendigkeit von Zeugenschutzmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vor. Die Notwendigkeit zur Einrichtung von Datensperren und die Ausfertigung von Dokumenten für eine Identitätsänderung waren strittige Punkte der gesetzlichen vorgesehenen Zeugenschutzmaßnahmen. Ebenso bedurfte es einer rechtlichen Regelung zur Ausstellung eines ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus bzw. zur Abweichung von der Vollstreckungsordnung für Zeugen in Haft.⁵² Trotz aller Initiativen lehnte die Justiz in Rheinland-Pfalz eine Landesinitiative zur Einführung einer gesetzlichen Vorschrift zum Zeugenschutz noch 1993 ab.

Phase 5: Problemanalyse (1994)

Der damalige Bundesinnenminister stellte im September 1993 das *Sicherheitspaket '94* für die laufende Legislaturperiode vor, in dem er u.a. eine Kronzeugenregelung für den Bereich der Organisierten Kriminalität und eine Intensivierung des Zeugenschutzes ankündigte (siehe Anhang 3).⁵³ Schnell wurde deutlich, dass sich die bestehenden Zeugenschutzrichtlinien, u.a. in Fragen des Personenstandsrechts, Sozialrechts und Strafvollzugsrechts, als unwirksam erwiesen. Eine Arbeitsgruppe evaluierte die bestehende Situation. Dabei wurden gesetzliche Defizite für die Durchführung effektiver Zeugenschutzarbeit festgestellt. Das betraf z.B. Fragen der Zuständigkeit von Standesämtern und Ausländerbehörden bei der Ausstellung von Urkunden, Personaldokumenten und sonstigen Bescheiden, die eine sichere Umsiedlung ermöglichen sollten. Im Ergebnis der Problemanalyse wurde ein Katalog mit Lösungsvorschlägen zur Verbesserung der Zeugenschutzarbeit in der Bundesrepublik Deutschland vorgelegt. Eine transparente Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit Zeugenschutzmaßnahmen und die Erarbeitung von Konzeptionen zur Mitwirkung von Behörden und Institutionen wurden als besonders wichtig angesehen. Die zukünftigen Zeugenschutzmaßnahmen sollten der Maßgabe des Trennungsgebots zwischen Ermittlung und Schutzmaßnahmen folgen. Aufgrund der föderalen Polizeistrukturen war sicherzustellen, dass bundeseinheitliche Verfahrensweisen für die Umsetzung von Zeugenschutzmaßnahmen eingeführt wurden. Die Innenminister von Bund und Ländern berieten 1994 im *Arbeitskreis Innere Sicherheit, AK II* über den struktu-

⁵¹ Siehe Anhang 1 unten S. 210 ff. sowie Anhang 2 unten S. 215 ff. Vgl. auch *Hofius*, in: Deutsche Polizei 12/2001, 5.

⁵² Vgl. auch MAZ v. 30.8.1993: Rechtsgrundlage für falsche Papiere, SPD-Juristen fordern Zeugenschutzgesetz – Besondere Probleme mit Ausländern.

⁵³ Siehe Anhang 3 unten S. 218 ff.

rellen Aufbau der Zeugenschutzdienststellen, der in den Flächenstaaten dezentrale Zeugenschutzdienststellen vorsah. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich die Landespolizeibehörden in den neuen Bundesländern erst im Aufbau. Zeugenschutz war auch für die Polizeidienststellen in den alten Bundesländern ein neues Arbeitsfeld. Ein Erfahrungstransfer von West nach Ost, wie es in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, Polizei und Justiz erfolgte, war hier nicht möglich. Im Ergebnis der Problemanalyse wurde kriminalpolitischer Regelungsbedarf für die Ausstattung von gefährdeten Zeugen mit Tarnpapieren und die Erweiterung der Auskunftsverweigerungsrechte für gefährdete Zeugen im Strafprozess aufgezeigt.⁵⁴ Es wurde auf die Gefahr der Aushebelung der Zeugenschutzmaßnahmen durch Fragen zu Polizeitaktik oder persönlichen Lebensumständen hingewiesen. Um den Aufenthaltsort oder die Identität des Zeugen zu schützen, wurden gesonderte strafprozessuale Regelungen für notwendig erachtet. Gleiches galt für den Zivilprozess. Gesetzlicher Änderungsbedarf bestand auch im Zusammenhang mit Vorschriften zur Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen und den damit verbundenen Angaben zum Wohn- und Aufenthaltsort des gefährdeten Zeugen.

Der Schutz ausländischer Zeugen, die einen großen Anteil am Gesamtumfang der Zeugenschutzfälle ausmachten, bedurfte weiterer Ergänzungen der Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz. Nur so war es möglich, gefährdeten ausländischen Zeugen einen dauerhaften Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu gewähren. Ebenso wurde eingeschätzt, dass weitere Veränderungen bei Melde- und Informationspflichten im Strafvollzug notwendig waren, um die Geheimhaltung des Aufenthaltsortes inhaftierter Zeugen sicherzustellen.

Phase 6: Initiativen auf Landesebene (1994–1995)

Angesichts wachsender Kriminalitätszahlen nahm der Handlungsdruck auf die Polizeibehörden, Justiz und Politik Anfang der Neunziger Jahre zu. Es kam zu einem Anstieg von Eigentumskriminalität und Betäubungsmitteldelikten. Die Landesregierungen waren gleichermaßen davon betroffen, insbesondere jedoch die Bundesländer im Beitrittsgebiet, u.a. durch organisiert agierende Schleuser- und Diebesbanden aus Osteuropa. Besondere Initiativen wurden dabei an den Landeskriminalämtern zur Einrichtung von Ermittlungsdienststellen zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität sowie zum Aufbau von Spezialdienststellen des Zeugenschutzes ergriffen. Die Zeugenschutzdienststellen traten in eine bundesweite Kooperation ein.

Die Gesetzesinitiative in Rheinland-Pfalz und die detaillierte Problemanalyse des Zeugenschutzes machten den Gesetzgebungsbedarf auf Bundesebene deutlich.

⁵⁴ Personaldokumente, Urkunden etc., mit teilweise oder vollständig veränderten Angaben zur wahren Identität.

Phase 7: Entwicklung des Sondermodells Opferschutz (1995–2000)

Der polizeiliche Zeugenschutz war zum damaligen Zeitpunkt nicht auf das Aufgabenfeld des Opferschutzes ausgerichtet. Aus strategischen und methodischen Überlegungen heraus fokussierte der Zeugenschutz ausschließlich auf Zeugen, die als Aussteiger aus dem kriminellen Milieu zu umfassenden Angaben über Strukturen der Organisierten Kriminalität bereit waren. Das prozessuale Verständnis über Pflichten und Rechte eines Zeugen sah die Ausweitung staatlicher Schutzmaßnahmen, z.B. auf Menschenhandelsopfer, nur in Ausnahmefällen vor. Opfer von Straftaten können bis heute nur dann in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden, wenn besondere Kenntnisse über die inneren Strukturen der Tätergruppierung im Bereich Organisierten Kriminalität oder anderen schweren Kriminalitätsformen vorlagen. Opfer von Straftaten wie Menschenhandel oder Schleuserkriminalität konnten diese Voraussetzungen aufgrund der phänomenologischen Gegebenheiten häufig nicht erfüllen. Wie im Weiteren auszuführen sein wird, entwickelte sich jedoch ein gesamtgesellschaftlicher Lösungsansatz für derartige Deliktformen, wobei die Initiative dazu von Sozialverbänden, karitativen Einrichtungen und Opferschutzvereinen ausging. Der Bedarf an Schutzmaßnahmen für Verbrechenopfer von Menschenhandelsdelikten wurde in vielen Fällen durch nichtstaatliche Organisationen (NGO's) an die Strafverfolgungsbehörden herangetragen, um den Opfern, in Analogie zum Zeugenschutzprogramm, staatlichen Schutz zu gewähren. Daraus entwickelten sich in verschiedenen Bundesländern Kooperationsvereinbarungen zwischen Polizei und Frauen- bzw. Opferberatungsstellen.⁵⁵

Phase 8: Bundesratsinitiative (1996–1998)

Die Umsiedlung an einen sicheren Ort und die Einrichtung von Datensperren bei Behörden und Einrichtungen waren und sind die Standardmaßnahmen des polizeilichen Zeugenschutzes. In Einzelfällen müssen jedoch auch neue Personaldokumente zur Erstellung einer Tarnidentität ausgegeben werden. Dies stellte rückblickend eines der großen rechtlichen Probleme dar, insbesondere da eine ungenügende Ausgestaltung der Rechtsklarheit für die ausstellenden Behörden bestand. Nicht nur Personaldokumente, sondern auch Urkunden von Standesämtern und Nachweise von Bildungseinrichtungen mussten verändert und neu ausgestellt werden, was bei vielen Behörden und Institutionen auf Bedenken oder sogar Ablehnung stieß (siehe Kasten: Bsp. 2: Probleme bei der Ausgestaltung des Zeugenschutzes vor Einführung des ZSHG).

⁵⁵ Vgl. ausführlich unten S. 113 ff.

Bsp. 2: Probleme bei der Ausgestaltung des Zeugenschutzes vor der Einführung des ZSHG

Zur Gestaltung eines neuen Lebens für einen geschützten Zeugen ist unter Umständen die Veränderung der Lebensgeschichte durch eine Legende notwendig. Dazu kamen die Ausstellung von neuen Personaldokumenten und die Ausfertigung einer Geburtsurkunde auf den neuen Namen in Betracht. Dies war im Personenstandsrecht vor Einführung des ZSHG 2001 jedoch nicht geregelt. Die Ausfertigung einer Kopie auf einen neuen Namen, ohne Eintrag in Personenstandsbücher, lag in der Entscheidungskompetenz des zuständigen Amtsleiters. Ohne diese Zustimmung konnten keine Anmeldeformalitäten am neuen Wohnort erfolgen. Die Legende hat zum Zwecke der erfolgreichen Integration des Zeugen auch eine bereits absolvierte Ausbildung zu berücksichtigen. Die Umschreibung eines Schulabschlusszeugnis oder Ausbildungsnachweises erfolgte i.d.R. unter Vorlage eines Originals, das keinen Aufschluss auf den Herkunftsort ermöglichte. Der Erfolg der Maßnahmen war somit von der Mitwirkungsbereitschaft einer ausgewählten Bildungseinrichtung abhängig. Die Ausstellung einer derartigen Urkunde war gesetzlich nicht speziell geregelt und erfolgte auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel, welche den Strafbarkeitsfolgen aus anderen Normen gegenüberstand (Urkundenfälschung) und im Einzelfall zur Ablehnung des Ersuchens führen konnte.

Für die Erstellung und Nutzung von Tarnpapieren bestand noch keine bundeseinheitliche Regelung. Da der Einsatz von Tarnpapieren durch die Umsiedlung der Schutzpersonen länderübergreifend erfolgte, stützten sich diese Maßnahmen auf die Polizeigesetze der Länder und deren Generalklauseln. Eine Regelung in der Strafprozessordnung wurde schon damals aufgrund der regelmäßig über das Strafverfahren hinaus gehenden Zeugenschutzmaßnahmen als nicht zielführend erachtet. Lediglich die Schaffung eines Zeugenschutzgesetzes auf Bundesebene konnte dazu beitragen, eine einheitliche und überschaubare Normierung des Zeugenschutzes zu erreichen.

Gemeinsam legten 1996 der *Arbeitskreis Innere Sicherheit* und der AsJ Rheinhessen einen ersten Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zeugenschutzes unter der Bezeichnung *Zeugenschutzgesetz – ZSG* vor (siehe Anhang 5).⁵⁶ Dabei handelte es sich um ein umfassendes Artikelgesetz, welches die vielfältigen rechtlichen Wirkungsbereiche des Zeugenschutzes regeln sollte. Der damalige Entwurf sah Änderungen des Gesetzes über Personalausweise, des Paßgesetzes, des Melderechtsrahmengesetzes, des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet, des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes und weiterer Gesetze vor. Die Ausweitung von Auskunftsverweigerungs-

⁵⁶ Siehe Anhang 5 unten S. 221 ff.

rechten in der StPO war ebenfalls Gegenstand der Diskussion, wurde im Ergebnis jedoch verworfen. Die Sanktionierung von Geheimnisverletzungen durch den Zeugen sowie den mit Zeugenschutzmaßnahmen befassten Personen findet sich in § 10, Art. 1 des ZSG-Entwurfs von 1996. Auch der Einsatz von Tarnpersonalien sollte im ZSG geregelt werden. Außerdem wurde angeregt, die Fragen zur wirksamen Zustellung in Zeugenschutzfällen im Verwaltungsverfahrenrecht zu verankern. Vorschläge zu einer *Ermessenseinbürgerung* von Schutzpersonen und Auskunftsverweigerungsrechten gegenüber Privatpersonen wurden schon in der Rechtsgüterabwägung verworfen. Zeugenschutzmaßnahmen sollten nach Maßgabe des damaligen Gesetzentwurfes in § 136a StPO als zulässige Maßnahme Erwähnung finden.

Zu den sozialrechtlichen Problemen im Zeugenschutz zählten damals auch der Zugang zum Sozialsystem und der Anspruch auf entsprechende Leistungen. Zeugen können während der Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, was im Regelfall zu Restriktionen durch die Sozialbehörden führte. Der Betroffene konnte z.B. in einen nachrangigen Status zur Sozialhilfe gem. BSHG gelangen.⁵⁷ Zur Lösung dieses Problems wurde eine Ergänzung im Sozialrecht empfohlen. Auch Änderungen der ZPO wurden für notwendig erachtet.

SPD und FDP beschlossen einen Forderungskatalog, der den wirksamen Schutz von Zeugen im Strafverfahren zum Ziel hatte und zu einer Bundesratsinitiative der rheinland-pfälzischen Landesregierung führte. Der Entwurf für ein bundesweites Zeugenschutzgesetz wurde 1998 mit den Stimmen von SPD und FDP verabschiedet.⁵⁸ Das ZSG erlangte jedoch keine Rechtskraft. Es bedurfte weiterer Initiativen, bis es 2001 zur Verabschiedung des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes kam, das seither in Anlehnung an den Regelungsgedanken des ZSG den polizeilichen Zeugenschutz normiert.

Phase 9: Opferrechtsreformen (1998–2009)

Einen wichtigen Beitrag für die Entwicklung des polizeilichen Zeugenschutzes leistete das auf den Opferschutz ausgerichtete Zeugenschutzgesetz⁵⁹ von 1998. Für Zeugen und Opfern besteht seitdem die Möglichkeit, einen Rechtsbeistand im Verfahren hinzuzuziehen. Weiterhin wurde durch die gesetzliche Regelung der audiovisuellen Vernehmung von Opfern und Zeugen im Strafverfahren, die Durchbrechung des Unmittelbarkeitsgrundsatzes als eines der Grundprinzipien des Strafprozesses legitimiert.

⁵⁷ Vgl. auch § 2 SGB XII, zul. geändert durch Art. 6a G v. 22.12.2011, I 3057.

⁵⁸ Vgl. *Hofius*, in: Die Kriminalpolizei 02/1998.

⁵⁹ G. z. Verbesserung d. Opferschutzes (Zeugenschutzgesetz) v. 30.4.1998, BGBl. I 820. Vgl. dazu auch ORRG. Vgl. auch oben Fn. 42, S. 15.

Die Einführung des § 247a StPO über die audiovisuelle Vernehmung in der gerichtlichen Hauptverhandlung richtete sich zunächst an kindliche Opferzeugen, wobei aber auch andere Zielgruppen, wie Opfer von Menschenhandel oder Personen, die sich in einem Zeugenschutzprogramm befinden, einzubeziehen sind.⁶⁰ Die Praxis des Zeugenschutzes zeigt, dass das Instrument der Videovernehmung von einem anderen Ort für traumatisch belastete oder besonders gefährdete Zeugen eine stabilisierende Maßnahme zur Erhaltung der Aussagefähigkeit darstellt. Aus polizeitaktischer Sicht kommt der audiovisuellen Vernehmung auch deshalb eine besondere Bedeutung zu, da der Schutzaufwand am Gericht entfällt und sowohl Justiz als auch Polizei ressourcensparend agieren können. Prozessökonomische Interessen konnten so mit den Schutzinteressen des gefährdeten Zeugen in Einklang gebracht werden.

Die konsequente Fortführung der opferbezogenen prozessrechtlichen Reformierung der Neunziger Jahre erfolgte durch das Opferrechtsreformgesetz, das 2004 eingeführt wurde.⁶¹ Gefolgt vom 2. Opferrechtsreformgesetz aus dem Jahr 2009 besteht seither eine umfassende Systematik des Opferschutzes, wobei in der Literatur im Einzelnen eine verloren gegangene Symmetrie der Verfahrensrechte zu Ungunsten der Beschuldigtenrechte bemängelt wird.⁶² Im Ergebnis unterstützte die Reform des Opferrechts den Zeugenschutz, da die veränderten prozessualen Rechte für Opfer von Straftaten seither natürlich auch Personen mit Opfereigenschaften im Zeugenschutzprogramm zugutekommen konnten.

Phase 10: Ende der Terrorismus-Kronzeugenregelung (1999)

Vom 9. Juni 1989 bis zum 31. Dezember 1999 galt die sogenannte Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten, die ab dem 1. Dezember 1994 auf Straftaten im Bereich der Organisierten Kriminalität ausgeweitet wurde. Der Kronzeugenstatus führte nicht automatisch zu einer polizeilichen Schutzmaßnahme für den Zeugen. Erst das Hinzutreten einer erheblichen Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit und Eigentum rechtfertigte die Prüfung von Zeugenschutzmaßnahmen.

Das Schutzanliegen des Kronzeugen als Adressat von Schutzmaßnahmen weicht von anderen Schutzkonstellationen ab. Kronzeugen entscheiden sich i.d.R. aus rein prozessualen Erwägungen zu einer Aussage, um z.B. eine legitime Strafmilderung für eigene Tatbeteiligung zu erlangen. Es ist anzunehmen, dass dies häufig zu einem späten Zeitpunkt im Verfahren geschieht, während Zeugen ohne Kronzeugenstatus oder Opfer schon zu Beginn des Ermittlungsverfahrens zu umfassenden Aussagen bereit sind. Der Beweiswert von Kronzeugenaussagen bei terroristischen oder organisiert begangenen Straftaten wurde als zu gering und zweifelhaft eingeschätzt, als dass sich eine Verlängerung der Kronzeugenrege-

⁶⁰ Vgl. dazu auch *Scheumer*, Videovernehmung kindlicher Zeugen (2007).

⁶¹ Vgl. BGBl. I 1354.

⁶² *Hermann*, in: ZIS 3/2010, 245.

lung hätte rechtfertigen lassen.⁶³ Die Beendigung der Kronzeugenregelung für terroristische Straftaten hatte keine erkennbaren Auswirkungen auf die Durchführung weiterer polizeilicher Zeugenschutzprogramme in den Kriminalitätsbereichen der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus. Aussagebereite Zeugen aus dem Phänomenbereich des Terrorismus konnten auch weiterhin gewonnen werden. Das Problembewusstsein im Zusammenhang mit Zeugenschutzangelegenheiten stieg durch zunehmende rechtliche und organisatorische Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Schutzmaßnahmen. Die Einführung einer gesetzlichen Regelung zum Zeugenschutz wurde weiterhin für dringend notwendig erachtet.⁶⁴

Phase 11: Internationale Harmonisierung (1999)

Die Umsiedlung von gefährdeten Zeugen an einen anderen Ort stellt eine Kernmaßnahme im Zeugenschutzkonzept dar. Im Einzelfall jedoch genügt eine Umsiedlung innerhalb Deutschlands nicht mehr, um ein dauerhaft sicheres Leben für die Zeugen zu gewährleisten. Dies könnte bei bundesweit vernetzten kriminellen Strukturen (organisierte Motorradbanden, rechts- und linksextremistische Strukturen) der Fall sein. Hier ist die Umsiedlung ins Ausland die einzig geeignete Schutzmaßnahme. Die staatlichen Schutzgarantien können jedoch im Ausland nur Bestand haben, wenn dort ähnliche polizeiliche Strukturen und rechtliche Voraussetzungen bestehen, um z. B. Datensperren einzurichten, Aufenthaltstitel zu erlangen und Personaldokumente zu erstellen. Hierbei nimmt das europäische Polizeiamt Europol durch Initiativen zur Standardisierung und Harmonisierung des internationalen Zeugenschutzes sowie zur Unterstützung des Aufbaus von staatlichen Zeugenschutzprogrammen seit 1999 eine zentrale Rolle ein.

Im Jahr 2004 ersuchte der Rat für Justiz und Inneres die EU-Kommission, einen Vorschlag für ein europäisches Programm für den Schutz von Zeugen im Bereich des Terrorismus vorzulegen.⁶⁵ Ausgehend von den Initiativen der Innenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union 1989⁶⁶ zur Festlegung von Standards der praktischen internationalen Zusammenarbeit im Bereich des Zeugenschutzes für Fälle der Organisierten Kriminalität, sollten diese auch auf den Bereich des Terrorismus übertragen werden. Die EU bezeichnete in der Entschließung des Rates von 1995 den Zeugenschutz als wichtige Methodik zur Be-

⁶³ Vgl. auch *Ströbele*, in: Focus 42/1999.

⁶⁴ Vgl. PFA (Hrsg.), Seminarband Aktuelle Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität – Schwerpunkt: Zeugenschutz (1999).

⁶⁵ Vgl. Rat der EU, Außerordentliche Tagung die Bekämpfung des Terrorismus und ein europäisches Zeugenschutzprogramm (2004).

⁶⁶ TREVI, Gremium der Innenminister der Europäischen Union zur Bekämpfung des Terrorismus und Koordinierung der polizeilichen Zusammenarbeit. Vgl. auch *Soukup*, in: Aktuelle Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (1999), 24 ff. sowie ausführlich *Hinterhofer*, Zeugenschutz und Zeugnisverweigerungsrechte im österreichischen Strafprozess (2004), 41 f.

kämpfung der Organisierten Kriminalität und hielt alle Mitgliedstaaten an, durch ausformulierte Leitlinien die Voraussetzungen für polizeilichen Zeugenschutz als ergänzendes Instrument zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität zu schaffen.⁶⁷ Darüber hinaus wurde abgestimmt, dass internationale Angelegenheiten des Zeugenschutzes nach Auffassung des Rates keine rechtshilfebedürftige bilaterale Zusammenarbeit darstellt. Vielmehr handelt es sich um eine internationale polizeiliche Kooperation. Daraus ergeben sich verbesserte Möglichkeiten der Abwicklung von internationalen Zeugenschutzmaßnahmen, z:B. im Zusammenhang mit der gebotenen Geheimhaltung. Die Vorschrift definiert darüber hinaus die Rolle des Zeugen, unabhängig von deren Rechtsstellung im Verfahren. Maßgebend für Schutzmaßnahmen sollte nicht der prozessuale Status als Zeuge oder Täter sein. Als hinreichend für ein staatliches Schutzprogramm wurde die Bereitschaft für eine Zeugenaussage gesehen, die geeignet ist, Erkenntnisse zur Strafverfolgung zu liefern und gleichzeitig zu einer Gefährdung der Auskunftsperson führt. Der Zeitraum der Schutzmaßnahmen sollte nicht allein auf den Prozess begrenzt werden. Das Zeugenschutzprogramm sollte sich ebenso auf Eltern oder Kinder des Zeugen oder andere ihm nahestehenden Personen erstrecken. Der Rat stellte darüber hinaus einen Katalog über mögliche Maßnahmen des Zeugenschutzes auf. Dazu zählten die Umsiedlung an einen sicheren Wohnort, die Bereitstellung von Tarnidentitäten, die Durchführung audiovisueller Vernehmungen und die Stellung eines Rechtsbeistands. Die Innenministerkonferenz nahm 1996 den Bericht zum Anlass, eine Festlegung zur Fortentwicklung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Zeugenschutz zu treffen. Die Leitlinien des Rates der Europäischen Union wurden auf europäischer Ebene konsequent fortgeführt und bilden mittlerweile eine wichtige Grundlage der nationalen Zeugenschutzprogramme der europäischen Staaten, wobei Europol bei der Koordinierung und Harmonisierung des internationalen Zeugenschutzes über die Grenzen der Europäischen Union hinaus eine zentrale Rolle einnimmt.

Phase 12: Einführung des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes (2001)

Vor Einführung des ZSHG hatte der Begriff *Zeugenschutzgesetz* für den Opferschutz Verwendung gefunden. Die phonetische Nähe der Begrifflichkeiten Zeugenschutz und Opferschutz erforderte eine Abgrenzung zum polizeilichen Zeugenschutzprogramm, was durch die Bezeichnung *Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz* herbeigeführt wurde. Die polizeiliche Generalklausel war als Handlungsgrundlage für einen effektiven Zeugenschutz zu abstrakt und unzureichend für die Regelung der grundrechtsbeschränkenden Zeugenschutzmaßnahmen. Es galt, die Rechte des Beschuldigten im Strafverfahren zu sichern und gleichzeitig die Aussagebereitschaft und Aussagefähigkeit des Zeugen zu gewährleisten. Anstatt einzelner Länderregelungen zum Zeugenschutz kam die Ge-

⁶⁷ Vgl. Rat der EU, Beschluss über den Schutz von Zeugen im Rahmen der Bekämpfung der internationalen Organisierten Kriminalität (1995).

setzungskompetenz des Bundes, gem. Art 74, Abs. 1, Nr. 1 des Grundgesetzes zum Tragen, da eine Vielzahl bestehender bundesgesetzlicher Vorschriften durch die Ausübung von polizeilichen Zeugenschutzmaßnahmen betroffen waren. Mit der Einführung des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes wurde der langjährige Entwicklungsprozess polizeilicher Zeugenschutzmaßnahmen auf eine spezialgesetzliche Grundlage gestellt und wichtige Auffangtatbestände geschaffen. Diese Lösung zog der Gesetzgeber einer direktiven Änderung einer Vielzahl von bestehenden Einzelgesetzen vor. Das ZSHG ist als Spezialgesetz des Gefahrenabwehrrechts einzuordnen und trat am 11.12.2001 in Kraft.

Phase 13: Evaluierungsphase (2006–2012)

Das ZSHG erfuhr 2006 eine letzte Aktualisierung aufgrund einer Begriffsänderung im Personenstandsgesetz.⁶⁸ Die Vorschriften des ZSHG waren in der Vergangenheit Gegenstand einer Vielzahl von richterlichen Überprüfungen. Mehrere Gerichtsentscheidungen in Strafverfahren, zivilgerichtlichen und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie höchstrichterliche Entscheidungen grenzten das ZSHG in seiner Rechtsentfaltung ab. Die Maßgaben des ZSHG zum Schutz gefährdeter Zeugen standen in einigen Fällen in Konkurrenz zur Lebens- und Rechtswirklichkeit und erreichten nicht immer den polizeilich erwünschten Erfolg, was u.a. am Beispiel der abgeschwächten Wirksamkeit der Geheimhaltungsverpflichtungen für Zeugen im Strafverfahren darzulegen sein wird.⁶⁹

Seit Einführung des ZSHG 2001 haben sich Deliktfelder und Verfahrensumfänge verändert. Des Weiteren haben sich gesellschaftliche und soziale Veränderungen ergeben, die z.B. durch Vernetzung der Verwaltungen, Datenschutzregelungen, soziale Netzwerke u.a.m. einen besonderen Einfluss auf die Strategie und Methodik des Zeugenschutzes ausübten.

Phase 14: Neue Kronzeugenregelung und Verständigung im Strafverfahren

Der Begriff des Kronzeugen war in den 1980er und 1990er eher negativ konnotiert. Ein Kronzeuge galt als Verräter bzw. Denunziant. Schutzmaßnahmen und möglicher Straferlass führten zu rechtspolitischen Debatten über den Mehrwert der Kronzeugenregelung für die Strafverfolgung. Eine Verlängerung der ersten Kronzeugenregelung wurde politisch nicht mehrheitsfähig. Diese Entscheidungsgründe wurden spätestens nach den Ereignissen des 11. September 2001 und der Erreichung einer neuen Qualität des islamistischen Terrorismus, von denen nachfolgend auch Staaten Europas betroffen waren, erneut diskutiert.

Es ist aus kriminalstrategischer und kriminalpolitischer Sicht anzunehmen, dass die Entscheidung über die Beendigung der Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten nach dem 11. September 2001 anderen Schwerpunkten gefolgt

⁶⁸ Es erfolgte eine Änderung des Begriffs Personenstandsbücher in Personenstandsregister.

⁶⁹ Vgl. ausführlich unten S. 59 ff. sowie unten S. 70 ff.

wäre. Es bedurfte immerhin weiterer zehn Jahre, bis am 1. September 2009 die als *Neue Kronzeugenregelung* bezeichnete Änderung des StGB in Kraft trat.⁷⁰ Bis dahin stand die Außerkraftsetzung der Kronzeugenregelung für terroristische und organisiert begangene Straftaten in Deutschland (1999) der Entschließung des Europäischen Rates 2004 entgegen.⁷¹ Die auch als *Deal im Strafverfahren* bezeichnete Neuregelung der Strafprozessordnung zur Einführung des Gesetzes zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren folgt vor allem prozessökonomischen Gesichtspunkten.⁷² Hierbei geht es um die Rechtsfolgendiskussion im Verlaufe der gerichtlichen Hauptverhandlung. Damit konsolidierte der Gesetzgeber eine allgemeine und kontrovers diskutierte Praxis des Strafverfahrens. Die Gespräche der Parteien sollen Strafzumessungen ermöglichen, was kritisch auch als *Deal* bezeichnet wird. Für den polizeilichen Zeugenschutz ergibt sich daraus keine operative Relevanz, da zum Zeitpunkt einer Gerichtsverhandlung die Entscheidung über ein Zeugenschutzprogramm i.d.R. schon besteht und die Regelungen des § 257c StPO keine Auswirkungen auf die Entscheidung über das *Ob und Wie* der Schutzmaßnahmen haben. Jedoch ist anzunehmen, dass der Personenkreis, der sich vor Inkrafttreten dieser gesetzlichen Regelung für den Ausstieg aus einer kriminellen Organisation mit Unterstützung des staatlichen Zeugenschutzprogramms entschied, nun die Alternativen der erheblichen Strafmilderung auch anderweitig erreichen kann. Die noch darzustellenden Motivationslagen von Zeugenschutzpersonen zur Mitwirkung im Strafverfahren lassen darauf schließen, dass die Aussicht auf Strafmilderung eines der Schlüsselmotive für den Einstieg in ein Zeugenschutzprogramm darstellt.⁷³ Dies ist seit Einführung der rechtlichen Regelung zur Verständigung im Strafverfahren eben auch durch Verfahrensabsprachen zu erreichen.

III. Zuständigkeiten für Zeugenschutzmaßnahmen

1. Festlegung der Innenminister

Eine Festlegung der Innenminister der Länder und des Bundes, auf Grundlage eines Beschlusses über *Gemeinsame Richtlinien der Innen- und Justizminister/senatoren des Bundes und der Länder zum Schutz gefährdeter Zeugen* 1993, führte zur Einrichtung von Koordinierungsstellen für die Aufgaben des Zeugenschutzes bei Landeskriminalämtern sowie den Bundesbehörden des damaligen Bundesgrenzschutzes (heute Bundespolizei), des Bundes- und des Zollkriminalamtes. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Zeugenschutz-Koordinierungsstellen ergeben sich aus Verwaltungsvorschriften der Länder sowie den Vorschriften des BKA-Gesetzes und des Zollfahndungsgesetzes.

⁷⁰ BGBl. I 2288 f.

⁷¹ Vgl. oben Fn. 65, S. 23 sowie oben Fn. 67, S. 24.

⁷² Vgl. BGBl. I 2353 f. i.Z.m. § 257c StPO.

⁷³ Vgl. zur Mitwirkung im Zeugenschutzprogramm unten S. 43 f.

2. Bundesbehörden

a. Bundeskriminalamt

Für das Bundeskriminalamt regelt das BKA-Gesetz in § 6 und § 26 die Befugnisse im Zusammenhang mit Zeugenschutzaufgaben. Des Weiteren sind die Regelungen aus § 32 und § 33 BKAG maßgeblich für den effektiven Schutz von gefährdeten Personen. Die Rechtsgrundlagen für die Berichtigung, Löschung und Sperrung personenbezogener Daten und Akten im Zusammenhang mit schutzwürdigen Interessen von gefährdeten Personen ergeben sich aus §§ 32, 33 BKAG. Die Zuständigkeiten des BKA für die Koordinierung internationaler Zeugenschutzangelegenheiten sind in § 6 BKAG sowie in den Richtlinien zum Schutz gefährdeter Zeugen geregelt.⁷⁴

b. Bundespolizei

Das Bundespolizeigesetz enthält keine speziellen Regelungen zum Zeugenschutz.⁷⁵ Das Organigramm der Bundespolizei weist keine Spezialdienststelle für den Zeugenschutz aus.⁷⁶ In § 26 Abs. 1 BKAG wird auf die Generalklausel des § 14 BPolG als Ermächtigungsgrundlage der Bundespolizei für die allgemeine Gefahrenabwehr hingewiesen. Die Bundespolizei regelt demnach Schutzmaßnahmen abweichend vom BKA-Gesetz durch die allgemeine Generalklausel. Die Grundsätze polizeilichen Handelns leiten sich für die Bundespolizeibehörden aus § 15 und § 16 BPolG ab.

c. Zoll

Für die Zollbehörden sind Zeugenschutzmaßnahmen durch die Vorschriften des § 5 ff. ZFdG geregelt. Die Koordinierung von Zeugenschutzmaßnahmen in den Zollfahndungsämtern erfolgt durch das Zollkriminalamt. Der Zollfahndungsdienst untersteht dem Bundesfinanzministerium. Seit der Reformierung des Zollfahndungsdienstes 2002 unterhält die Behörde acht Zollfahndungsämter und 24 Außenstellen. Die Bediensteten der Zollfahndungsämter haben bei ihren Ermittlungen dieselben Rechte und Pflichten wie die Behörden und Beamten des Polizeidienstes nach den Vorschriften der Strafprozessordnung. Darüber hinaus bestehen besondere Befugnisse im Steuerermittlungsverfahren gemäß § 208 Abs. 1 Nr. 2 AO.

Verantwortlich für Ermittlungsverfahren des Zolls sind das Hauptzollamt bzw. die Staatsanwaltschaft (§§ 386, 387, 399 AO). Die Zollfahndungsämter haben keine Befugnis zur abschließenden Entscheidung über das Ermittlungsverfahren

⁷⁴ Soukup, in: Aktuelle Probleme im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (1999), PFA (Hrsg.), S. 27 ff.

⁷⁵ Bundespolizeigesetz v. 19.10.1994, BGBl. I 2978, 2979, geändert d. Art. 2 G. v. 31.7.2009, BGBl. I 2507.

⁷⁶ Vgl. Bundespolizei, Organigramm der Bundespolizei (2011).

(z.B. Beantragung eines Strafbefehls, Einstellung, Klageerhebung). Ihre Aufgabe in strafrechtlicher Hinsicht ist die Aufklärung des Sachverhalts und die Sicherung der Beweismittel.⁷⁷ Ergeben sich in Verfahren des ZKA oder der Zollfahndungsdienststellen bzw. der gemeinsamen Ermittlungsgruppen von Zoll und Länderpolizeibehörden Gefährdungslagen für Zeugen und Opfer, so ist das Zollkriminalamt für die Koordinierung von Schutzmaßnahmen zuständig.

3. Landesbehörden

Wie bereits ausgeführt, sehen die gemeinsamen Zeugenschutzrichtlinien des Bundes und der Länder vor, dass die Landeskriminalämter Zeugenschutzdienststellen vorhalten.⁷⁸ In mehreren Bundesländern bestehen landesspezifische Regelungen in Form von Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Zeugenschutzmaßnahmen. Die gemeinsame Rechtsgrundlage für die Länderpolizeibehörden bei der Umsetzung von Zeugenschutzmaßnahmen stellt, neben den genannten Richtlinien, das ZSHG dar. Eine Sonderregelung über die Zuständigkeiten und Befugnisse der Zeugenschutzdienststelle findet sich z.B. in den Vorschriften des Polizeigesetzes des Landes Sachsen-Anhalt.⁷⁹

Die Bundesländer Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen haben jeweils dezentrale Strukturen im Zeugenschutz geschaffen. Hier erfolgt die Koordinierung der Fälle durch das jeweilige Landeskriminalamt. Bei den anderen Bundesländern liegt die Verantwortung für die Fallbearbeitung ausschließlich bei den Landes-Koordinierungsstellen des LKA oder dem jeweiligen Landespolizeipräsidium.

4. Zusammenfassung zu Zeugenschutzbehörden

Die Ermittlungsbehörden des Bundes führen ebenso wie die Landesbehörden selbständig Zeugenschutzmaßnahmen durch. Die Mehrzahl der Bundesländer organisiert die Umsetzung von Zeugenschutzmaßnahmen durch obere Landesbehörden (Landeskriminalämter bzw. Landespräsidien). In Bundesländern mit größerer geografischer Ausdehnung sowie beim ZKA finden sich dezentrale Strukturen (siehe Tabelle 1).

Die besonderen Zuständigkeiten für den Zeugenschutz ergeben sich für das Bundeskriminalamt aus dem BKA-Gesetz⁸⁰ und für die Zollbehörden aus dem Zollfahndungsdienstgesetz.⁸¹ Sowohl die Strafverfolgungsbehörden des Bundesinnenministeriums als auch des Bundesfinanzministeriums unterhalten eigene

⁷⁷ Vgl. BMF, Die Bundeszollverwaltung (2012), 20–29.

⁷⁸ Vgl. oben Fn. 19, S. 8.

⁷⁹ Vgl. § 48a SOG LSA v. 23.9.2003, GVBl. LSA 2003, 214.

⁸⁰ BKA-Gesetz vom 7.7.1997, BGBl. I 1650, zul. geändert durch Art. 2 G. v. 6.6.2009, BGBl. I 1226.

⁸¹ ZfdG v. 16.8.2002, BGBl. I 3202, zul. geändert d. Art. 2 G. zur Änd. d. ZIS-Ausführungsg u.a. G. v. 12.4.2011, BGBl. I 617.

Zeugenschutzdienststellen. Die Aufgaben und Befugnisse sind dabei unterschiedlich geregelt. Im Gegensatz zum BKAG (§ 26 Abs. 2) regelt das ZFdG z.B. keine Verpflichtung in Bezug auf den Informationsaustausch in Zeugenschutzangelegenheiten mit anderen Länderbehörden. Der im SOG Sachsen-Anhalt geregelte Auffangtatbestand zur Durchführung von Zeugenschutzmaßnahmen stellt eine Ausnahme in den Polizeigesetzen der Länder dar.

Tabelle 1: Struktur der Zeugenschutzbehörden

Behörde	Struktur
Bundeskriminalamt	Zentrale Struktur; bundesweite Zuständigkeit für Ermittlungsverfahren des BKA
Bundespolizei	Zentrale Struktur; bundesweite Zuständigkeit für Ermittlungsverfahren der Bundespolizei
Landeskriminalamt Baden-Württemberg	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Landeskriminalamt Berlin	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Polizeipräsidium Land Brandenburg	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Landeskriminalamt Bremen	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Landeskriminalamt Hamburg	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Landeskriminalamt Mecklenburg-Vorpommern	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Landeskriminalamt Niedersachsen	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Landeskriminalamt Saarland	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Landeskriminalamt Sachsen	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Landeskriminalamt Sachsen-Anhalt	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Landeskriminalamt Schleswig-Holstein	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit

Landeskriminalamt Thüringen	Zentrale Struktur; landesweite Zuständigkeit
Zollkriminalamt	Dezentrale Struktur mit bundesweiten Außenstellen
Landeskriminalamt Bayern	Dezentrale Struktur mit Außenstellen im Bundesland
Landeskriminalamt Hessen	Dezentrale Struktur mit Außenstellen im Bundesland
Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen	Dezentrale Struktur mit Außenstellen im Bundesland
Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz	Dezentrale Struktur mit Außenstellen im Bundesland

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus den veröffentlichten Organigrammen der Landes- und Bundesbehörden (Stand 2012).

IV. Internationaler Zeugenschutz

1. Begriffsbestimmungen der Vereinten Nationen

a. Der Zeuge

Die UNODC führte 2008 eine Untersuchung der bestehenden internationalen Zeugenschutzsysteme durch.⁸² Die UNODC als Bestandteil der Vereinten Nationen definiert hierbei den Zeugen als Auskunftsperson für wichtige Informationen in einem Strafverfahren.⁸³ Dabei soll der Status als Mitbeschuldigter, Opfer oder Zufallszeuge für die Geeignetheit für Schutzmaßnahmen keine Rolle spielen. Zeugen werden in die Kategorien des tatbeteiligten Zeugen, des Opferzeugen bzw. sonstige Zeugen eingeteilt, wie im Folgenden darzustellen ist.

b. Der tatbeteiligte Zeuge

Ein tatbeteiligter Zeuge kann aus eigenem Erleben Angaben über Straftaten, Handlungsweisen und Verbindungen von Strukturen der Organisierten Kriminalität machen.⁸⁴ Die meisten Zeugen kooperieren nach Erkenntnissen der UNODC in der Erwartung einer geringeren Strafzumessung sowie der Möglichkeit staatlicher Schutzmaßnahmen für sie und ihre Angehörigen. In den meisten Staaten

⁸² UNODC ist eine 1997 gegründete Einrichtung der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Organisierter Kriminalität.

⁸³ Vgl. UNODC, Good practices for the protection of witnesses (2008), 19 ff.

⁸⁴ Im englischen Sprachraum werden auch die Begriffe: justice collaborators, crown witnesses, witness collaborators, state witness und supergrass genutzt.

haben sich strafprozessuale Regelungen durchgesetzt, die eine Reduzierung des Strafmaßes für tatbeteiligte Zeugen ermöglichen.

In Italien wurde die Zeugenschutzgesetzgebung 2001 erweitert und bestimmte Kriterien an die Aussage des Zeugen geknüpft hat. So besteht dort eine Zeitvorgabe von 180 Tagen, in denen der Zeuge verpflichtet ist, eine umfassende Aussage zu machen. Weiterhin kann ein *Pentiti*, der einen Großteil der Haftstrafe verbüßt hat, Lockerungsmaßnahmen erhalten. Dazu zählen Ausgang, Entlassung auf Bewährung oder Hausarrest. Die italienische Justiz hält hierfür gesonderte Bereiche in Haftanstalten vor, für die besondere Vorkehrungen zur Geheimhaltung bestehen. Zeugen in Haft können Tarnidentitäten erhalten und getrennt von anderen Gefangenen untergebracht werden. Auch in den Niederlanden und Hongkong sind spezielle Haftanstalten bzw. intern abgeschottete Bereiche für den Schutz gefährdeter Zeugen eingerichtet worden.

c. Der Opferzeuge

Die UNODC definiert ein Opfer als eine einzelne Person, dessen Rechte durch einen kriminellen Machtmissbrauch verletzt wurden.⁸⁵ Das Opfer wurde dabei durch Handeln oder Unterlassen physischen, mentalen oder emotionalen Leiden ausgesetzt, hat ökonomische Verluste erlitten oder musste fundamentale Rechte einbüßen. Opfer haben den Anspruch, als Zeuge der Anklage in Erscheinung zu treten. Für Opferzeugen kommen spezielle polizeiliche und sitzungspolizeiliche Maßnahmen zum Schutz des Zeugen in Betracht, zu denen die audiovisuelle Vernehmung, die Abschirmung des Zeugen in der Hauptverhandlung, eine Unterbringung in einer Schutzwohnung sowie die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm zählen. Opfer sollen vor, während und nach der Gerichtsverhandlung Unterstützung erhalten können.

Einige Staaten halten spezielle Opferzeugenprogramme vor.⁸⁶ In Kooperation zwischen Justiz und Strafverfolgungsbehörden, Einwanderungsbehörden und gesellschaftlichen Einrichtungen wird den Zeugen nicht nur Schutz und Unterstützung angeboten, sondern es werden auch Maßnahmen zur Verhinderung einer Reviktimisierung ergriffen. Dazu zählen psychologische Unterstützung, Polizeischutz, Umsiedlung und finanzielle Unterstützung.

d. Sonstige Zeugen

Die UNODC führt in der Studie aus, dass es in mehreren Staaten neben den gefährdeten Zeugen und Opfern eine weitere Kategorie von Personen Berücksichtigung findet, für die besondere Schutzmaßnahmen veranlasst werden können. Diese Maßnahmen richten sich an gefährdete Richter, Staatsanwälte, Polizeibeamte, verdeckte Ermittler, Sprachmittler, Gutachter und Zufallszeugen. Im Ein-

⁸⁵ Vgl. Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, General Assembly Resolution 40/34, Annex, New York 2008.

⁸⁶ Vgl. dazu ausführlich unten 113 ff.

zelfall sind Schutzmaßnahmen für Informanten der Strafverfolgungsbehörden notwendig, wenn deren Identität sich nicht verheimlichen lässt oder besondere Gefährdungslagen auftreten. Der Einsatz von Informanten stellt eine wichtige Ressource zur Bekämpfung Organisierter und terroristischer Kriminalität dar. Die Rolle des Informanten unterscheidet sich bei den untersuchten Staaten grundsätzlich von der des Zeugen. In einigen Ländern wird die Beteiligung von Informanten zur Tataufklärung und Beweiserhebung nicht öffentlich gemacht und es erfolgt keine Ladung zu Gericht.

In Österreich, Australien, Kanada, Lettland, den Niederlanden, Norwegen und Großbritannien können Informanten in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden. In Deutschland, der Slowakei und den Vereinigten Staaten ist dies im Duktus der Zeugenschutzgesetzgebung nicht vorgesehen.

2. Internationale Zeugenschutzdienststellen – Auswahl

a. USA

Der Zeugenschutz wurde in den USA in den 1970er Jahren als gesetzliche Maßnahme im Zusammenhang mit der Bekämpfung krimineller Mafia-Organisationen eingeführt. Bis dahin galt das ungebrochene Gesetz des Schweigens, der *Omertà*, wonach jedem der Tode drohte, der das Schweigegelübde brach und mit der Polizei kooperierte. Bis dahin gelang es Justiz und Polizei nicht, aussagebereite Zeugen zu gewinnen und erfolgreich gegen kriminelle Mafia-Strukturen vorzugehen. Insbesondere wegen des Einflusses von kriminellen Strukturen auf die öffentliche Verwaltung und Politik waren wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen, was zur Einführung des ersten staatlichen Zeugenschutzprogramms durch die Justizbehörden der USA führte.⁸⁷ Bereits 1970 wurde ein Gesetz zum Aufbau der Zeugenschutzdienststelle *WITSEC*, verabschiedet.⁸⁸ Von 1961 bis 1995 wurden insgesamt 6.416 Zeugen und 14.468 Angehörige im Zeugenschutzprogramm der Justiz durch den United States Marshals Service und deren Zeugenschutzdienststelle *WITSEC* geschützt.⁸⁹ Aufgrund der Spezifik einzelner Deliktfelder, wie z.B. der Bandenkriminalität in Großstädten, wurden regelmäßig auch phänomenologische Erkenntnisse genutzt, um erfolgreich präventive Maßnahmen zum Schutz von Opfern, Zeugen und Aussteigern umzusetzen, was einen sehr fortschrittlichen Ansatz zur Verbrechensbekämpfung darstellt.⁹⁰

⁸⁷ Vgl. UNODC, Good practices for witness protection (2008), 3.

⁸⁸ Witness protection legislation: Sect18 U.S.C. 601, Sect18 U.S.C. 224, § 3521–3528; Victims of Trafficking and Violence Protection Act (2000), 22 U.S.C. 7101.

⁸⁹ *Earley/Shur*, WITSEC (2002), S. 6. Ca. 8.300 Zeugen und 9.800 Familienangehörige befinden sich seit 1971 in Zeugenschutzprogrammen der USA.

⁹⁰ Vgl. *Knox*, Gang Profile: The Latin King, National Gang Crime Research Center (2000).

b. Australien

Die Strafverfolgungsbehörden in Australien sahen sich Anfang der 1980er Jahre mit einer Ausweitung von Strukturen Organisierter Kriminalität konfrontiert. Zur Verbesserung des Schutzes von Informanten und Zeugen kam es zu verschiedenen Gesetzgebungsinitiativen. 1994 wurde der *Witness Protection Act* zur Einführung eines staatlichen Zeugenschutzprogramms wirksam.⁹¹ Zuletzt wurde das Gesetz im Jahr 2002 um die Möglichkeit erweitert, Zeugen des Internationalen Strafgerichtshofs in das Programm aufzunehmen. In allen acht australischen Bundesstaaten wurden zusätzlich Zeugenschutzgesetze eingeführt.⁹²

c. Kolumbien

In Kolumbien werden Zeugenschutzmaßnahmen seit 1991 in Verantwortung der Generalstaatsanwaltschaft veranlasst.⁹³ Neben den für den unmittelbaren Schutz und die Betreuung der Zeugen zuständigen Beamten verfügt das staatliche Zeugenschutzprogramm über Personal für Analyse und Gefährdungsbeurteilung sowie für die psychologische und medizinische Betreuung der Schutzpersonen. Es besteht, ebenso wie in Mexiko, eine intensive Kooperation mit den USA.

d. Italien

Schon in den 1930er Jahren sah das italienische Strafrecht die Möglichkeit der Straffreiheit in Fällen von Bandenkriminalität vor, falls ein Zeuge mit den Strafverfolgungsbehörden kooperierte. Die zunehmende terroristische Gewalt im Zusammenhang mit Aktivitäten der *Roten Brigaden* führte zur Erweiterung der Gesetzgebung für kooperierende Aussteiger aus terroristischen Strukturen sowie Gruppierungen der Organisierten Kriminalität.⁹⁴

Von gesellschaftlicher und rechtspolitischer Bedeutung waren die sogenannten *Maxi-Prozesse*, in denen seit 1984 gegen hochrangige Mitglieder von Mafiagruppierungen verhandelt wurde. Die Aussagen des Kronzeugen *Tommaso Buscetta* führten zu einem der komplexesten Zeugenschutzfälle der italienischen Justizgeschichte. Zu diesem Zeitpunkt bestanden noch keine Rechtsgrundlagen über den Zeugenschutz. Durch die Zeugenaussagen des ehemaligen Mafia-Bosses wurden insgesamt 350 Angehörige der Mafia zu teils langjährigen Haftstrafen verurteilt. Mit der Einführung eines Zeugenschutzgesetzes 1991 erfolgte die Einrichtung einer nationalen Zeugenschutzbehörde.⁹⁵

⁹¹ Witness Protection Act (1994), Act No. 124.

⁹² Vgl. UNODC, Good practices for witness protection (2008), 10 ff.

⁹³ Vgl. Law No. 418/1997.

⁹⁴ Dem Marxismus-Leninismus anhängende terroristische Vereinigung in Italien.

⁹⁵ Law on the Protection of Witnesses and Persons Cooperating with Justice, Law No. 82, 15 March 1991. „Pentiti“ ist der in Italien gebräuchliche Begriff für die Zeugenschutzpersonen. Eine andere häufig verwendete Bezeichnung ist „Justizmitarbeiter“, was die besondere Einordnung des Zeugenbeweises zum Ausdruck bringt.

e. Südafrika

Bereits zu Zeiten der Apartheid sah die Strafprozessordnung Südafrikas Zeugenschutzmaßnahmen vor.⁹⁶ Die systematische Bedrohung von Zeugen in Strafverfahren führte in den 1990er Jahren zu einer Anerkennung des Zeugenschutzes als wichtiges strategisches Instrument zur Verbesserung der Strafverfolgung. Im Jahr 2000 wurde ein Zeugenschutzgesetz eingeführt.⁹⁷

f. Großbritannien

In Großbritannien besteht keine spezielle gesetzliche Regelung zum Zeugenschutz. Vielmehr finden Einzelregelungen in Form von Erlassen des *Home Office* Anwendung. Dennoch hat der Zeugenschutz in Großbritannien eine lange Tradition und zählt zu den ältesten Systemen in Europa. Der britische Zeugenschutz ist dezentral organisiert und in allen Regierungsbezirken vertreten. Auftretende Probleme bei der Umsetzung von Zeugenschutzfällen führten 2004 zu einer Evaluierung der zuständigen Behörden und der bestehenden Regelungen unter Beteiligung einer unabhängigen Kommission.⁹⁸ Mittlerweile erfolgt die Koordinierung und Harmonisierung des Zeugenschutzes in Großbritannien unter Führung eines zentralen Büros.

g. Zeugenschutz durch internationale Organisationen am Beispiel des Kosovo

Mit der Beendigung des Kosovokonfliktes 1999 begann die völkerrechtliche und strafrechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen auf dem Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien.⁹⁹ Gleichzeitig wurde die Übergangsregierung der UN im Kosovo durch internationale Polizei- und Justizbehörden zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung und zum Aufbau der Verwaltung unterstützt. Die justiziellen Bemühungen zur Aufklärung von Kriegsverbrechen und völkerrechtlichen Verstößen führten schnell zu Problemen bei der Beweiserhebung. Zeit- und Tatzeugen wurden mehr noch als forensische Befunde zum zentralen Beweismittel der Ermittlungen. Die internationalen Ermittlungskommissionen im ehemaligen Jugoslawien, insbesondere in Bosnien und im Kosovo, waren von Beginn an mit dem Problem der Zeugengewinnung konfrontiert. Dem Zeugenschutz kam dadurch eine politische Dimension zu. Da es mit Beginn des UN-Mandats keine nationale Zeugenschutzbehörde in der ehemaligen jugoslawischen Provinz Kosovo gab und eine solche auch keine Zuständigkeiten für Fälle von Kriegsverbrechen gehabt hätte, wurde eine internationale Zeugenschutzdienststelle einge-

⁹⁶ Vgl. Section 185A of the Criminal Procedure Act of 1977 South Africa.

⁹⁷ Witness Protection Act 1998, Act No. 112 sowie Witness Protection and Services Bill, B9-98.

⁹⁸ Vgl. The Stationary Office, *One Step Ahead*, Norwich 2004, 51 sowie Post-Legislative Assessment of the Serious Crime and Police Act 2005, 4–5.

⁹⁹ Vgl. UNSCR 1244, S/Res/1244 (1999) v. 10.6.1999.

richtet.¹⁰⁰ Diese setzte sich aus Kontingenten der internationalen UNMIK-Police zusammen, wobei i.d.R. keine spezifischen Qualifikationen der eingesetzten Beamten für den Zeugenschutz bestanden. Des Weiteren wurde eine Kommission aus Vertretern der Justiz, Polizei und Verwaltung zur Entscheidung über Zeugenschutzmaßnahmen eingesetzt.¹⁰¹

Als Ursache für den ausbleibenden Erfolg sah die OSCE vor allem organisatorische und strategische des Zeugenschutzes. Die krisenhafte Situation des Zeugenschutzes im Kosovo während der UNMIK-Zuständigkeit führte zur Einsetzung einer Untersuchungskommission der OSCE im Jahr 2006.¹⁰² Die Untersuchungskommission stellte fest, dass keine gesicherte Finanzierung des Zeugenschutzprogramms bestand, notwendige Rechtsgrundlagen sowie geeignete Möglichkeiten internationaler Umsiedlungen der gefährdeten Zeugen und deren Familien fehlten. Dies hatte enormen Einfluss auf die Qualität der Strafverfolgung. *Carla del Ponte*, die damals Leitende Staatsanwältin des Internationalen Strafgerichtshof für Jugoslawien bezeichnete die Umstände als *culture of impunity*.¹⁰³ Die Ergebnisse und Erkenntnisse der Evaluierung des Zeugenschutzprogramms der UN wurden öffentlich zugänglich gemacht und flossen maßgeblich in den Aufbau einer neuen internationalen Zeugenschutzbehörde im Kosovo ein. Ein EU-Mandat zur Unterstützung des Kosovo wurde 2008 an die Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX übergeben.

h. Internationale Netzwerke

Das weltweit größte Netzwerk des polizeilichen Zeugenschutzes wird seit dem Jahr 2000 durch Europol koordiniert. Dabei kooperieren ca. 50 Staaten und internationale Organisationen mit dem Ziel der Standardisierung und Harmonisierung der rechtlichen Voraussetzungen für Zeugenschutzmaßnahmen sowie der gegenseitigen operativen und administrativen Unterstützung. Interpol hat hierzu kaum Initiativen oder Kompetenzen entwickelt. Europol als europäisches Polizeiamt sieht den Zeugenschutz als Bestandteil der besonderen Strafverfolgungsmethoden und hat hierfür ein eigenes Referat gegründet.¹⁰⁴

Regional orientierte Gremien und Organisationen wie das Salzburg-Forum, das SELEC-Center oder UNODC unterhalten weitere Zeugenschutznetzwerke, die zur Verbesserung der bilateralen Zusammenarbeit und somit zur Bekämpfung internationaler Kriminalität beitragen.¹⁰⁵ Am 26. Februar 2010 beschlossen Eu-

¹⁰⁰ Vgl. OSCE, *Witness Security Kosovo* (2007), 10.

¹⁰¹ Vgl. unten Abbildung 18, S. 51.

¹⁰² Vgl. OSCE (Hrsg.), *Witness Security Kosovo* (2007).

¹⁰³ Vgl. *del Ponte/Sudetic*, *Madame Prosecutor* (2008).

¹⁰⁴ Siehe Europol (Hrsg.), *Organisational Structure*, <https://www.europol.europa.eu> (10.12.2013).

¹⁰⁵ Siehe auch Salzburgforum online, <http://www.salzburgforum.org/default.html> (10.12.2013).

rojust¹⁰⁶ und UNODC ein *Memorandum of Understanding* zur Verbesserung der Kooperation im Bereich der Verbrechensbekämpfung.¹⁰⁷ Hier wurde, mit Hinweis auf Initiativen zur Verbesserung des Zeugenschutzes in der Balkan-Region, die Bedeutung des Zeugenschutzes auf internationaler Ebene hervorgehoben.¹⁰⁸

3. Ausblick

Die internationale Staatengemeinschaft unternahm umfangreiche Initiativen zur Intensivierung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zeugenschutzes. So wurde 2007 auf Beschluss der Kommission der Europäischen Gemeinschaft ein grundsätzlicher Handlungsbedarf zur weiteren gesetzlich bindenden Regelung des Zeugenschutzes auf europäischer Ebene getroffen.¹⁰⁹ Territorial kleine Nationalstaaten und internationale Zeugenschutzbehörden (EULEX, ICC, STL, ICTY, etc.) bedürfen der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, um gefährdeten Zeugen und deren Angehörigen die Ansiedlung im Ausland zu ermöglichen. Die Ansiedlung eines tatbeteiligten Zeugen mit krimineller Vergangenheit, der in Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit involviert war (auch Kindersoldaten) in einem EU-Staat, stellt einen Akt des bilateralen justiziellen Vertrauens mit weitreichenden Konsequenzen und gegenseitigen Verpflichtungen dar. Der Nachzug von Familienmitgliedern, die Reglementierung von Fehlverhalten, staatsrechtliche Angelegenheiten oder Haft im Ausland sind Probleme, die internationaler Regelungen bedürfen.

Die Bemühungen innerhalb der EU und der internationalen Staatengemeinschaft der Vereinten Nationen zum Zwecke der Standardisierung und Harmonisierung der polizeilichen Zeugenschutzmaßnahmen, deren rechtlichen Regelungen und Finanzierung, sind notwendigerweise weiter zu intensivieren.

¹⁰⁶ Vgl. EU-Rat (Hrsg.), Decision über die Einrichtung einer Europäischen Justizbehörde, 2002/187/JHA v. 28.2.2002.

¹⁰⁷ Vgl. Eurojust (Hrsg.), Fight against trafficking on human beings (2010), 8.

¹⁰⁸ Europäische Kommission (Hrsg.), Document on Witness Protection in the Fight against Serious Crime and Terrorism.

¹⁰⁹ Siehe Fn. zuvor.

C. Eigene Untersuchung

I. Fragestellungen zur Statistik

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht der Erkenntnisgewinn zum Umfang von Zeugenschutzfällen, zur Verteilung der Deliktbereiche und zu Angaben, die geeignet sind, den betroffenen Personenkreis eingrenzen. Darüber hinaus wird die Entwicklung der allgemeinen und Organisierten Kriminalität einer Betrachtung unterzogen, um Korrelationen zur Fallzahlenentwicklung im Zeugenschutz abzuleiten und Feststellungen über Häufigkeiten staatlicher Schutzmaßnahmen zu treffen.

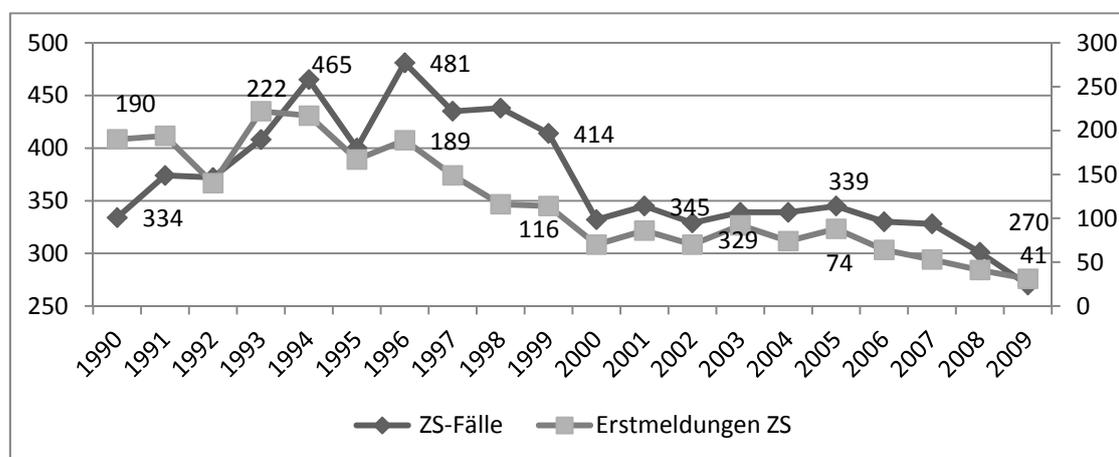
Der statistischen Untersuchung liegen öffentlich zugängliche Daten und Informationen zugrunde. Darüber hinaus bestand Zugang zu unveröffentlichten Daten, die dem Autor durch Polizeibehörden zur Verfügung gestellt wurden und eigene Zusammenstellungen ermöglichten.

II. Statistik zum Zeugenschutz in Deutschland

1. Entwicklung der Zeugenschutz-Fallzahlen in Deutschland

In den ersten drei Jahren seit der Einführung des polizeilichen Zeugenschutzes stieg die Anzahl der erfassten Zeugenschutzfälle (Erstmeldungen, 1990–1993). Danach nahmen die Erstmeldungen und Gesamtzahlen der Zeugenschutzfälle kontinuierlich ab. Da Zeugenschutzfälle häufig über mehrere Jahre bearbeitet werden, fiel die Gesamtanzahl der jährlich gemeldeten Fälle entsprechend höher aus (siehe Abbildung 3).

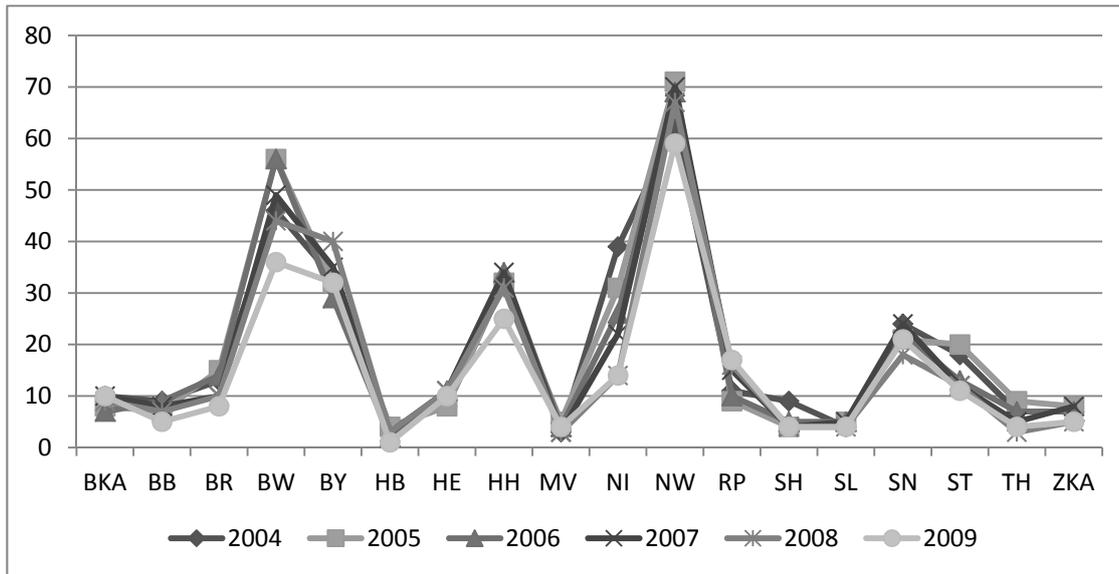
Abbildung 3: Anzahl der Zeugenschutzfälle (1990–2009)



Quelle: Eigene Auswertung anhand der veröffentlichten Daten des Zeugenschutz-Lagebildes und des OK-Lagebildes des BKA 1990–2009.

Eine Auswertung der Fallzahlen im Zeitraum 2004 bis 2009 aller durch die Bundesländer und Bundesbehörden durchgeführten Zeugenschutzfälle ergab eine nahezu gleichbleibende Verteilung in den einzelnen Bundesländern mit einem länderspezifischen Muster (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Zeugenschutzfälle im Bereich der Organisierten Kriminalität (2004–2009)

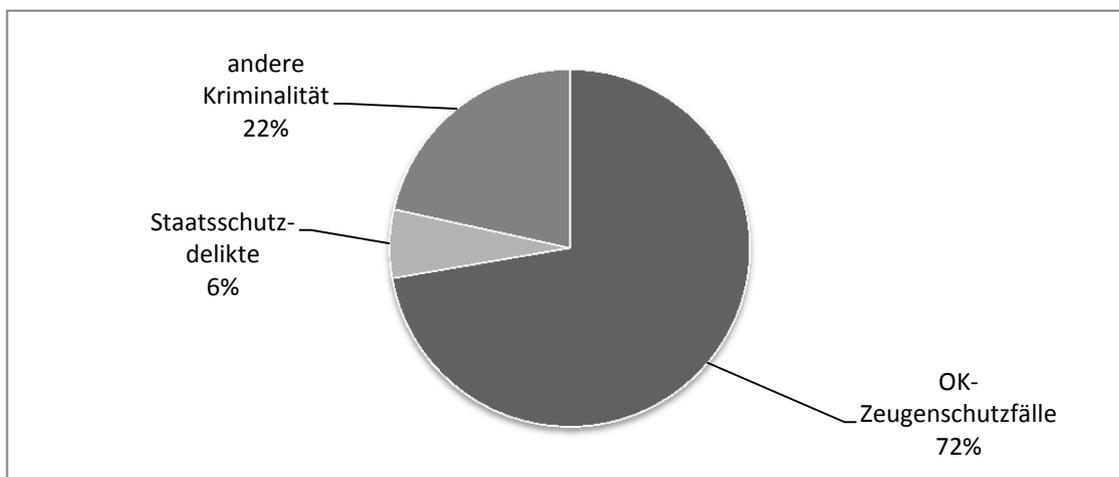


Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand von Daten des LKA Brandenburg (2010).

2. Deliktgruppen in Zeugenschutzfällen

Der Schwerpunkt der Zeugenschutzmaßnahmen im untersuchten Zeitraum lag mit ca. 72% im Deliktbereich der Organisierten Kriminalität. Als weitere Fallgruppe wurden Staatsschutzdelikte mit einem Anteil von ca. 6% ermittelt. Nicht detailliert bestimmbar war die Kategorie *Andere Kriminalität* mit ca. 22% (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Fallgruppen Zeugenschutz (1992–2009)



Quelle: Eigene Auswertung anhand von Daten des LKA Brandenburg (2010) und des OK-Lagebildes des BKA 1992–2009.

Die Ausgangsdaten der statistisch erfassten Zeugenschutzfälle waren in sieben verschiedene Kategorien unterteilt. Eine direkte Gegenüberstellung mit Daten aus dem Bundeslagebild Organisierte Kriminalität des BKA war aufgrund abweichender Erfassungskriterien nur in der Kategorie der Betäubungsmittelkriminalität möglich (siehe Tabelle 2). Eine weiterführende Vergleichbarkeit der Fallzahlen zwischen OK-Delikten und Zeugenschutzfällen war deshalb nicht möglich.

Tabelle 2: Deliktfelder Lagebild OK im Vergleich zum Lagebild Zeugenschutz

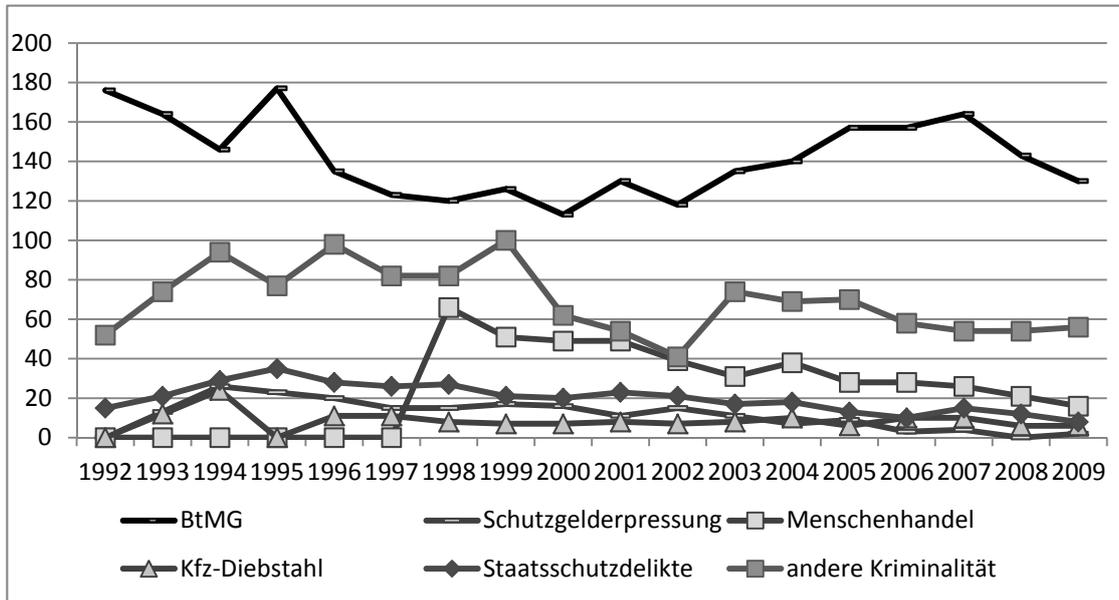
Kategorien aus dem OK-Lagebild	Zeugenschutz-Fallkategorien
Rauschgifthandel/-schmuggel	Rauschgiftdelikte
Kriminalität im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben	Schutzgelderpressung
Eigentumskriminalität	Organisierter Kfz-Diebstahl
Steuer- und Zolldelikte	nicht erfasst
Schleuserkriminalität	Menschenhandelsdelikte
Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben	
Fälschungskriminalität	nicht erfasst
Gewaltkriminalität	nicht erfasst
Waffenhandel/-schmuggel	nicht erfasst
Umweltkriminalität	nicht erfasst
Sonstige Kriminalitätsbereiche	Andere schwere Kriminalität

Quelle: Bundeslagebild Organisierte Kriminalität und LKA Brandenburg.¹¹⁰

Die erfassten Zeugenschutzfälle in den Bereichen der organisiert begangenen Straftaten der Schutzgelderpressung, des Kfz-Diebstahls und des Menschenhandels waren seit 1999 tendenziell rückläufig (siehe Abbildung 6). Im Gegensatz dazu nahmen Zeugenschutzfälle, für die Betäubungsmitteldelikte ursächlich waren, im Zeitraum 2000 bis 2007 zu und machten im Umfang mehr als die Summe aller anderen Kategorien aus.

¹¹⁰ Vgl. BKA (Hrsg.), Lagebild OK 2010. Zeugenschutz-Fallkategorien entnommen aus dem Lagebild Zeugenschutz (unveröffentlicht) nach Auskunft des LKA Brandenburg 2010.

Abbildung 6: Fallkategorien der Zeugenschutzprogramme (1992–2009)



Quelle: Eigene Auswertung anhand der veröffentlichten Daten des ZS-Lagebildes und des OK-Lagebildes des BKA 1992–2009 sowie Angaben des Landeskriminalamts Brandenburg (2010).

3. Erkenntnisse zu geschützten Personen

a. Anzahl der Schutzpersonen im Zeugenschutzprogramm

In der Zeit von 1992 bis 2009 wurden insgesamt 6.671 Zeugenschutzfälle durch die Polizeibehörden des Bundes und der Länder bearbeitet.¹¹¹ Dies entspricht jedoch nicht der Anzahl der tatsächlich geschützten Personen, da Zeugenschutzfälle, die über mehrere Jahre andauerten, mehrfach erfasst wurden.

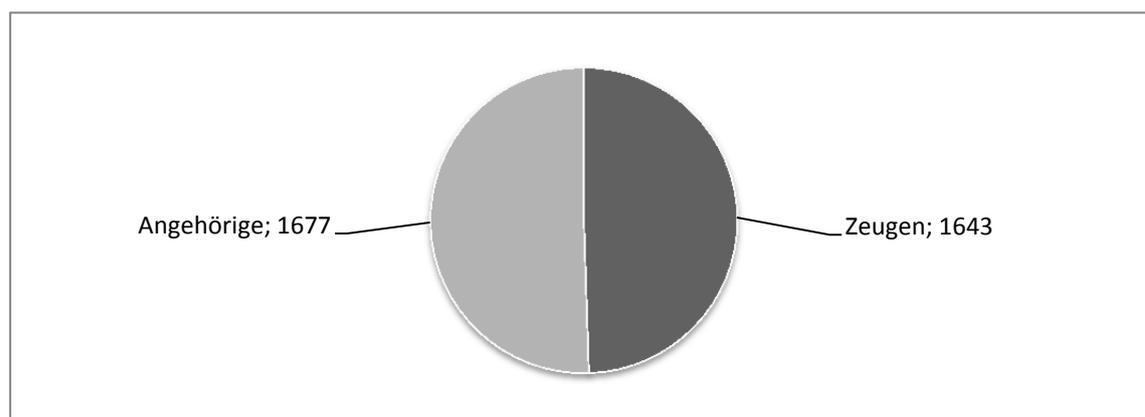
Insgesamt wurden in diesem Zeitraum 1.983 Personen in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen. Der Vergleich zu den USA zeigt, dass in Deutschland ein verhältnismäßig größerer Anteil von Zeugen geschützt wird. In den USA wurden seit 1971 mehr als 8.300 Zeugen und 9.800 Angehörige in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen, was durchschnittlich 207 Personen pro Jahr entspricht, während in Deutschland im Durchschnitt 116 Personen (1992–2009) Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm fanden.¹¹²

Allein im Zeitraum von 2004 bis 2008 wurden in Deutschland 1.630 Zeugen und zusätzlich 1.677 Angehörige (unter Beachtung der Mehrfachzählung) in Zeugenschutzprogrammen geschützt (siehe Abbildung 7).

¹¹¹ Eigene Auswertung anhand Bundeslagebild OK 2010, PDF-Dokument, S. 7–10 sowie gem. Auskunft des LKA Brandenburg v. 10.5.2010.

¹¹² Nach Angaben des USDOJ.

Abbildung 7: Geschützte Personen in Zeugenschutzprogrammen (2004–2008)

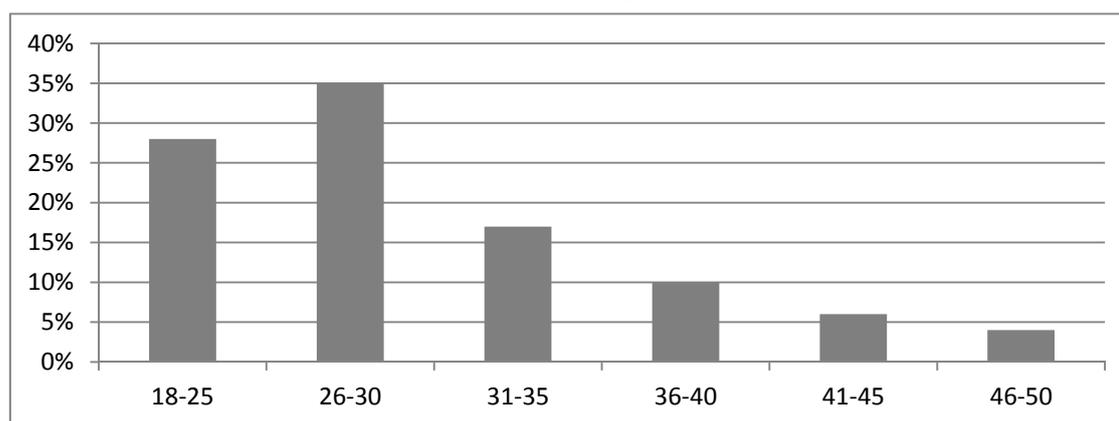


Quelle: Eigene Auswertung anhand von Daten des OK-Lagebildes des BKA und Angaben des LKA Brandenburg (2010).

b. Altersstruktur

Die Auswertung der Altersstruktur von Zeugenschutzpersonen erfolgte anhand einer Stichprobe einer Landespolizeibehörde (Land Brandenburg). Demnach waren die Zeugen zum Zeitpunkt des Eintritts in das Zeugenschutzprogramm am häufigsten zwischen 26 und 30 Jahren alt. Der Altersdurchschnitt lag insgesamt bei ca. 30 Jahren (siehe Abbildung 8).¹¹³ Im Vergleich dazu lag das durchschnittliche Alter der in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Tatverdächtigen bei ca. 18 Jahren.¹¹⁴

Abbildung 8: Altersstruktur von Zeugenschutzpersonen



Quelle: Eigene Auswertung anhand von Daten des LKA Brandenburg (2012).

¹¹³ Die Stichprobe umfasste Zeugenschutzfälle im Zeitraum von 1993–2011.

¹¹⁴ Vgl. *Heinz*, *Gewaltkriminalität aus kriminologischer Sicht*, S. 29; Altersstruktur der deutschen Tatverdächtigen 1987 bis 2009, früheres Bundesgebiet mit Westberlin, seit 1991 mit Gesamtberlin, seit 1993 Deutschland.

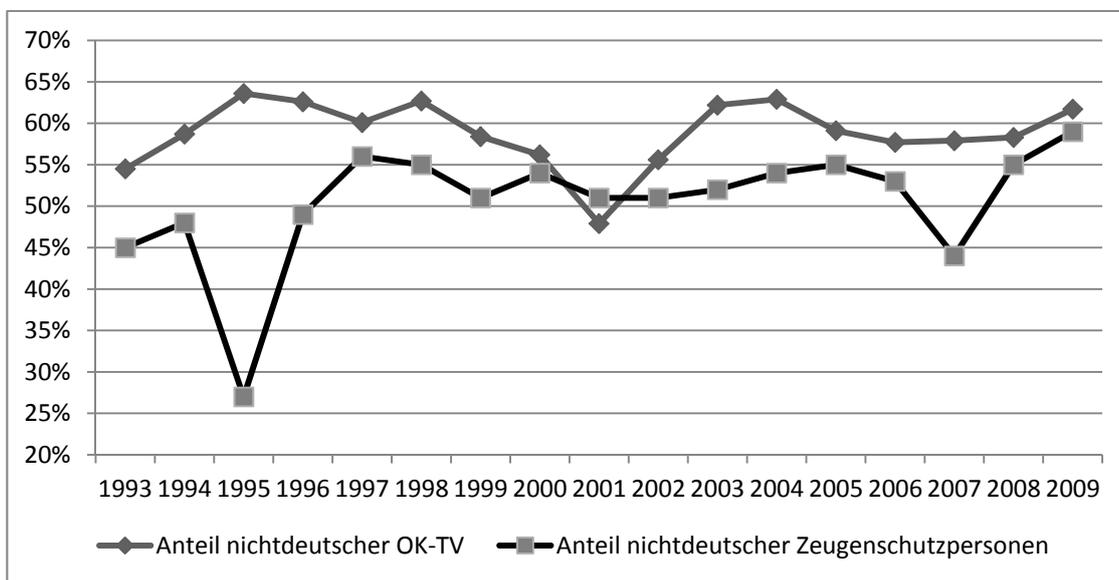
c. Geschlechterverteilung

Im Zeitraum 2004 bis 2009 waren 71% der Zeugenschutzpersonen männlich. Angaben zur Geschlechterverteilung bei den zu schützenden Angehörigen waren nicht zu ermitteln.¹¹⁵

d. Ausländeranteil bei Zeugenschutzpersonen

Der durchschnittliche Ausländeranteil der in einem Zeugenschutzprogramm geschützten Zeugen (ohne Angehörige) lag im Zeitraum von 1992–2009 bei 50,1% (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Ausländeranteil in OK-Verfahren und Zeugenschutzfällen (1993–2009)



Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand von Daten des LKA Brandenburg (2010) sowie aus dem Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 1993–2010.¹¹⁶

Bis zum Jahr 2000 wurden durchschnittlich 48,1% nichtdeutsche Zeugenschutzpersonen erfasst. Im Jahr 2009 war mit 59% der Höchststand an ausländischen Schutzpersonen zu verzeichnen.¹¹⁷ Im gleichen Zeitraum wies das Lagebild der Organisierten Kriminalität des BKA einen Anteil von 61% nichtdeutscher Tatverdächtiger aus und stand somit in relativer Übereinstimmung mit dem Anteil der zu schützenden ausländischen Zeugen.

¹¹⁵ Nach Auskunft des LKA Brandenburg (unveröffentlicht).

¹¹⁶ Vgl. BKA (Hrsg.), Lagebild OK 1993–2009 und Auskunft des LKA Brandenburg v. 1.10.2012.

¹¹⁷ Vgl. auch *Soukup*, in: Seminarband Aktuelle Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, PFA (Hrsg.), S. 11, 20; Ausländeranteil Zeugenschutz 1999: 50%.

Der Vergleich zwischen den ermittelten ausländischen Zeugenschutzpersonen im Jahr 2009 mit den in der Bundesrepublik Deutschland lebenden nichtdeutschen Staatsangehörigen (2009: ca. 8,8% nichtdeutsche Staatsangehörige) zeigt, dass die Gruppe der Ausländer im Zeugenschutz einen sehr hohen Anteil einnahm.¹¹⁸

e. Erkenntnisse zum kriminellen Hintergrund der Zeugen

Personen, die sich für ein Leben im Zeugenschutz entscheiden mussten, waren in der Regel bereits vorbestraft oder Beschuldigte im Rahmen des Ermittlungsverfahrens. 1992 lag der Anteil bei über zwei Drittel der zu schützenden Personen.¹¹⁹ Im Land Brandenburg waren zwischen 1993 und 2011 ca. 64% aller Zeugenschutzpersonen zum Zeitpunkt des Eintritts in das Zeugenschutzprogramm bereits vorbestraft.¹²⁰

f. Zeugenschutzpersonen in Haft

Im Jahr 1996 verbüßten 26% aller Zeugenschutzpersonen Haftstrafen oder befanden sich in Untersuchungshaft.¹²¹ Dieser Anteil war repräsentativ für den gesamten Untersuchungszeitraum. 1996 waren z.B. 58% der geschützten Personen gleichzeitig Mitbeschuldigte im Rahmen des anlassbezogenen Ermittlungsverfahrens. Zu anderen Zeiträumen lagen hierzu keine Daten vor.

g. Motivation

Eine Umfrage unter geschützten Zeugen (1998) zu ihrer Motivation für die Mitwirkung in einem Zeugenschutzprogramm ergab drei maßgebliche Gründe. Als häufigster Grund wurde Rache an den ehemaligen Mittätern genannt (45%), gefolgt von Strafmilderung (20%) und dem Bemühen, aus einer kriminellen Struktur auszusteigen (20%). Ca. 15% der Befragten nannten andere Gründe (siehe Abbildung 10).¹²² Es ist davon auszugehen, dass auch eine Überlagerung der Motivation vorlag, wozu jedoch keine Angaben vorlagen.

h. Verweildauer im Zeugenschutzprogramm

Die Dauer eines Zeugenschutzprogramms ist gesetzlich nicht begrenzt, sondern durch das Andauern der Gefährdung sowie die Mitwirkungsbereitschaft des Zeugen beeinflusst. Die Schutzmaßnahmen sind auf langfristige Zeiträume ange-

¹¹⁸ Vgl. StatBA, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2009, 25.

¹¹⁹ Vgl. dazu *Krause*, in Stern 46/1993 v. 11.11.1993. Von 372 Leuten, die 1992 betreut wurden, hatten mehr als zwei Drittel einen kriminellen Hintergrund.

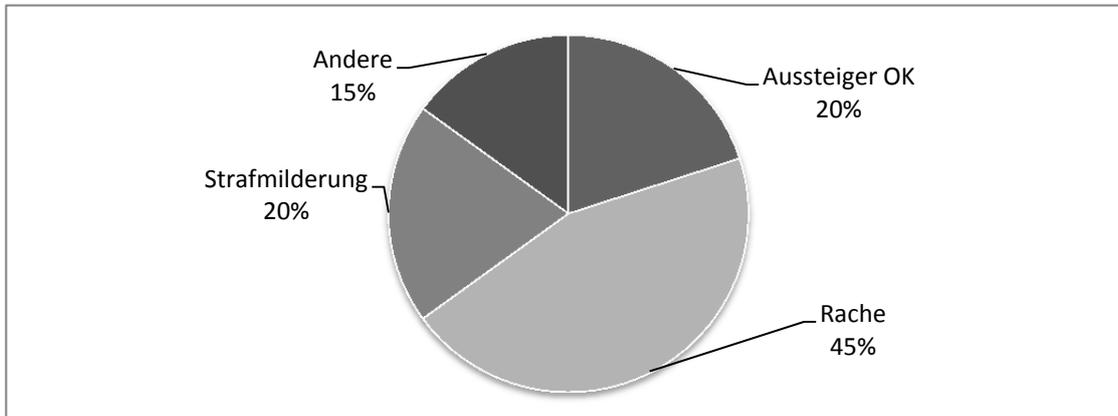
¹²⁰ Nach Angaben des LKA Brandenburg auf Anfrage, 2010, unveröffentlicht.

¹²¹ Vgl. *Soukup*, in: Seminarband Aktuelle Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (1999), PFA (Hrsg.), S. 11, 20. Demnach stieg die Anzahl der inhaftierten Zeugenschutzpersonen von 79 (1996) auf 111 (1997).

¹²² Siehe Fn. zuvor.

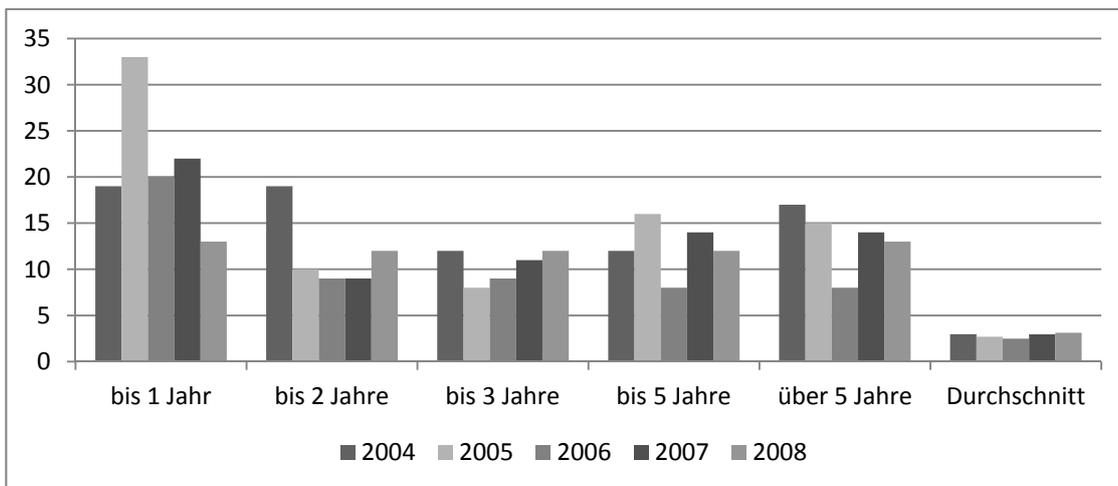
legt und schwanken von einigen Monaten bis zu mehreren Jahren.¹²³ Im Durchschnitt bestand ein Zeugenschutzprogramm zwischen zwei und drei Jahren (siehe Abbildung 11).

Abbildung 10: Motivation für Teilnahme am Zeugenschutzprogramm (1998)



Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand von Daten des LKA Brandenburg (2010).

Abbildung 11: Verweildauer im Zeugenschutzprogramm, bundesweit (2004–2008)



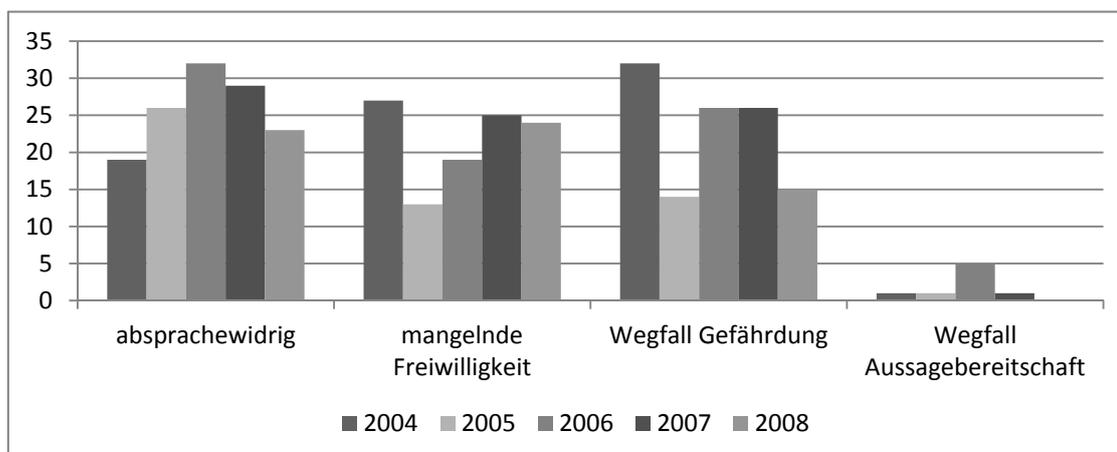
Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand von Daten des LKA Brandenburg (unveröffentlicht, 2010).

i. Beendigung von Zeugenschutzmaßnahmen

Als häufigster Grund für die Beendigung von Zeugenschutzmaßnahmen wurden Verstöße gegen die Auflagen zu Sicherheitsmaßnahmen der Polizei genannt. Ca. 25% aller Zeugenschutzfälle wurden deshalb beendet. In 22% schätzte die Polizei ein, dass keine weitere Gefährdung mehr bestand und das Schutzprogramm nicht weiter erforderlich war (siehe Abbildung 12).

¹²³ Eigene Zusammenstellung anhand von Daten des LKA Brandenburg auf Anfrage v. 10.5.2010.

Abbildung 12: Gründe für Beendigung von Zeugenschutzprogrammen



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Datenauswertung des LKA Brandenburg (2010).

4. Finanzielle Aufwendungen im Zeugenschutz

Im Jahr 1988 betrug der durchschnittliche Kostenbedarf für einen Zeugenschutzfall in den USA ca. 75.000 \$.¹²⁴ Angaben über Kosten für Zeugenschutzmaßnahmen in Deutschland wurden bislang nicht veröffentlicht. Hinweise auf derartige Ausgaben geben jedoch vereinzelt kommunale Haushaltspläne sowie Haushaltsberichte der Innenministerien einiger Bundesländer.¹²⁵ Die Kostenumfänge des US-amerikanischen Zeugenschutzes werden in Deutschland i.d.R. nicht erreicht, da u.a. die Leistungsverpflichtungen der Sozialhilfeträger und öffentlicher Stellen auch während des Zeugenschutzprogramms bestehen bleiben. Mit der Umsiedlung eines gefährdeten Zeugen und seiner Angehörigen an einen neuen Wohnort bleibt der Anspruch auf Sozialleistungen für die Betroffenen bestehen. Der am neuen Wohnort zuständige Bedarfsträger setzt die Zahlungen fort. Die Polizei trägt darüber hinaus die Kosten, die mit sicherheitsrelevanten Umständen in Zusammenhang stehen, wie z.B. für einen Verdienstausschlag für den Zeitraum bis zur Wiederaufnahme einer neuen Tätigkeit.

Zur Verdeutlichung des Kostenrahmens in einem Zeugenschutzprogramm wird auf das nachfolgende Beispiel für die notwendige finanzielle Unterstützung einer dreiköpfigen Familie verwiesen (siehe Kasten: Bsp. 3: Finanzielle Unterstützung im Zeugenschutzprogramm).

Bsp. 3: Finanzielle Unterstützung im Zeugenschutzprogramm

Vor der Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm wird die finanzielle Situation einer Familie überprüft. Ein arbeitsloser Handwerker, der als Zeuge umfangreiche Angaben zu Straftaten im Zusammenhang mit dem Nachleben machen

¹²⁴ Earley/Shur, WITSEC (2002), S. 381.

¹²⁵ Siehe Stadt Brandenburg, Verwaltungshaushalt 2010, Ausgaben für „Umvert. u. Zeugenschutzprogramm“, S. 177.

kann, verfügt über Einkünfte aus Arbeitslosengeld in Höhe von monatlich 990 €. Die Ehefrau des Zeugen ist als Fachverkäuferin in einem Supermarkt tätig und verfügt über ein monatliches Nettoeinkommen von ca. 1.600 €. Für das zehnjährige Kind besteht ein Anspruch auf 154 € monatliches Kindergel. Die Familie lebt zur Miete und besitzt ein Kfz im Wert von ca. 5.000 €. Das monatliche Einkommen der Familie beläuft sich somit auf 2.744 €. Die Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm führt zu einer Kündigung der Arbeitsstelle der Ehefrau und gleichzeitig zu einem Einkommensverlust von monatlich ca. 700 €. Da dies ausschließlich durch die polizeilichen Maßnahmen verursacht wurde, ist die Polizei verpflichtet, eine angemessene Kompensation für den Einkommensverlust zu zahlen. Festlegungen über die Höhe und Dauer des Ausgleichs bestehen nicht. Da die Familie über keine weiteren finanziellen Reserven verfügt und Zahlungsverpflichtungen bei Versicherungen u.a. bestehen, tritt die Polizei insofern ein, als dass entweder die Zahlungsverpflichtungen übernommen werden können oder der Verdienstaussfall alimentiert werden kann. Im angegebenen Beispiel wird die Zeugenschutzdienststelle zu prüfen haben, inwieweit z.B. bis zu einem Zeitpunkt der nächstmöglichen adäquaten Arbeitsaufnahme der Differenzbetrag von 700 € auszugleichen ist. Es ist davon auszugehen, dass der Ehemann erst dann eine Tätigkeit aufnehmen kann, wenn er nicht mehr als Zeuge vor Gericht erscheinen muss (häufige Fehlzeiten). Gelingt es der Ehefrau, innerhalb von vier Monaten eine neue Anstellung bei gleicher Entlohnung wie vor dem Zeugenschutzprogramm zu finden, könnten folgende Kosten durch die Polizei zu tragen sein:

1. Einkommensverlust für vier Monate:	2.800 €
2. Umzugskosten:	3.000 €
3. Einrichtung Wohnung:	1.500 €
4. Kautions:	1.500 €
5. Veräußerung und Neuanschaffung Kfz:	5.000 €
6. Ferienwohnung bis zum Umzug (4 Wochen)	2.000 €

Die Gesamtkosten in dieser Phase belaufen sich auf 15.800 €, die nicht zu Lasten der zu schützenden Familie gehen können. Darüber hinaus können Kosten für Sprachkurse, berufsfördernde Maßnahmen, Betreuung von Kindern, Familientreffen u.a.m. anfallen. In diesem Fall wären ca. 20.000 € für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren zu kalkulieren. Die Kosten können weitaus höher sein, wenn eine Umsiedlung ins Ausland notwendig ist.

5. Verurteilungen durch Zeugenschutzmaßnahmen

Das Primärziel des Zeugenschutzes, die Sicherung des Strafverfahrens, wäre erreicht, wenn alle geschützten Zeugen auch vor Gericht auftreten und so zur Strafverfolgung beitragen. Von 2000 bis 2010 traten 99% der bundesweit geschützten Zeugen auch in der Hauptverhandlung auf.¹²⁶ Im Bundesland Brandenburg führten die Aussagen geschützten Zeugen in jedem Verfahren auch zu Verurteilungen (1992–2011). Dabei wurden Haftstrafen für die Angeklagten von durchschnittlich 7,9 Jahren pro Strafverfahren verhängt (jeweils Gesamtsumme aller Urteile).¹²⁷ In den USA führten die Aussagen der geschützten Zeugen in 80% aller Fälle auch zu einer Verurteilung gegen die Straftäter (bis 1998).¹²⁸

6. Zwischenergebnis zur Statistik des Zeugenschutzes

Die Auswertung der verfügbaren Daten zum Zeugenschutz in Deutschland lässt die Erstellung eines detaillierten Profils der geschützten Zeugen zu. Die Zeugenschutzpersonen waren demnach mehrheitlich männlich und bei Eintritt in das Schutzprogramm ca. 30 Jahre alt. Es mussten überwiegend Personen mit einer ausländischen Nationalität geschützt werden. Von Straf- oder Untersuchungshaft waren ca. 26% der Zeugen betroffen. Mehr als die Hälfte aller Schutzpersonen waren mit Beginn der Schutzmaßnahmen bereits vorbestraft (58%). Der Schwerpunkt der Ermittlungsverfahren lag im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität. Zusätzlich zu jedem aussagebereiten Zeugen musste durchschnittlich ein Angehöriger in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden, das ca. zwei bis drei Jahre andauerte. In ca. einem Drittel aller OK-Verfahren kamen Zeugenschutzmaßnahmen zur Anwendung.

III. Statistischer Überblick zu internationalen Zeugenschutzsystemen

1. Internationale Zeugenschutzprogramme

Die UN untersuchte im Jahr 2005 die internationale Entwicklung des Zeugenschutzes und konsultierte dazu 47 Staaten, acht internationale Organisationen und drei weitere nichtstaatliche Einrichtungen.¹²⁹

Insgesamt 14 Rechtssysteme hielten Zeugenschutzprogramme vor, welche Maßnahmen der Umsiedlung und Identitätsänderung ermöglichten. In vier Fällen wurde festgestellt, dass eine aktuelle Gesetzgebung für Zeugenschutzmaßnahmen bereits vorlag, die Einrichtung der operativen Zeugenschutzdienststellen jedoch noch nicht umgesetzt wurde. Weitere 18 der konsultierten Staaten und

¹²⁶ Eigene Zusammenstellung anhand von Daten des LKA Brandenburg (unveröffentlicht, 2010).

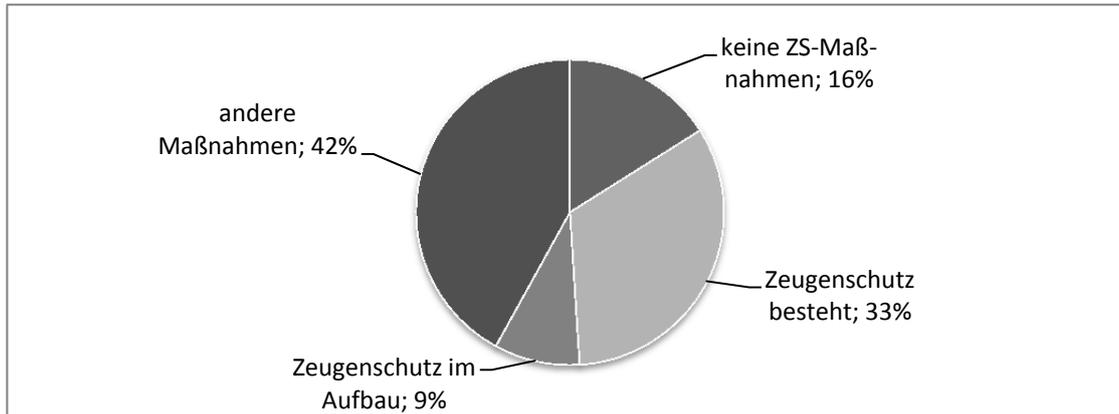
¹²⁷ Eigene Zusammenstellung anhand von Daten des LKA Brandenburg (unveröffentlicht, 2010).

¹²⁸ Vgl. *Earley/Shur*, WITSEC (2002), S. 382.

¹²⁹ Vgl. ausführlich UNODC, *Good practices for the protection of witnesses* (2008).

Organisationen unterhielten keine Schutzprogramme, konnten aber die Umsetzung einiger operativer polizeilicher und sitzungspolizeilicher Schutzmaßnahmen veranlassen. Keinerlei Regelungen und praktische Zeugenschutzmaßnahmen wurden in 16% der befragten Staaten festgestellt (siehe Abbildung 13).

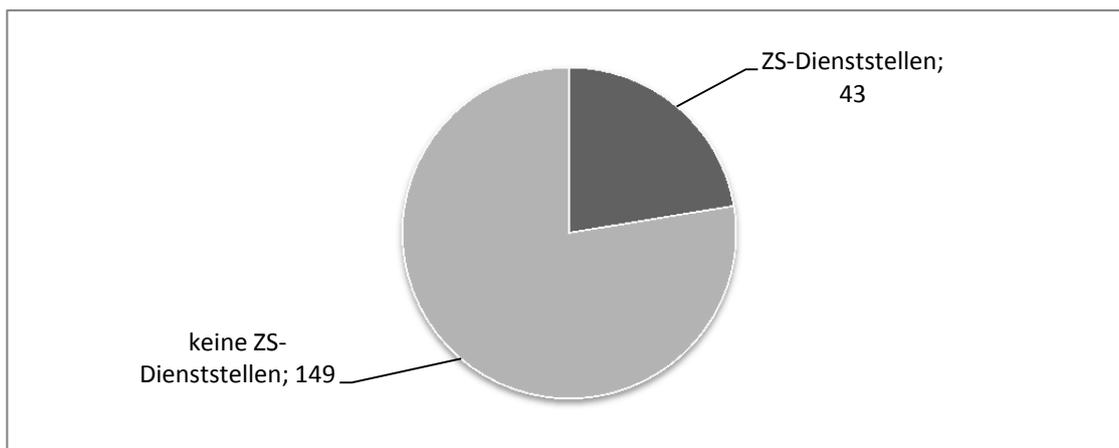
Abbildung 13: Internationale Zeugenschutzprogramme (2005)



Quelle: UNODC, Good practices for the protection of witnesses, S. 3f., 2005.

Weltweit hatten 2005 erst ca. ein Drittel aller Staaten eine spezielle Zeugenschutzdienststelle eingerichtet (siehe Abbildung 14). Innerhalb der Europäischen Union ergab sich ein Verhältnis von ca. 81% (siehe Abbildung 15).¹³⁰ Etwas geringer war der Anteil im erweiterten Europa mit 77% (36 von 47 untersuchten Staaten).

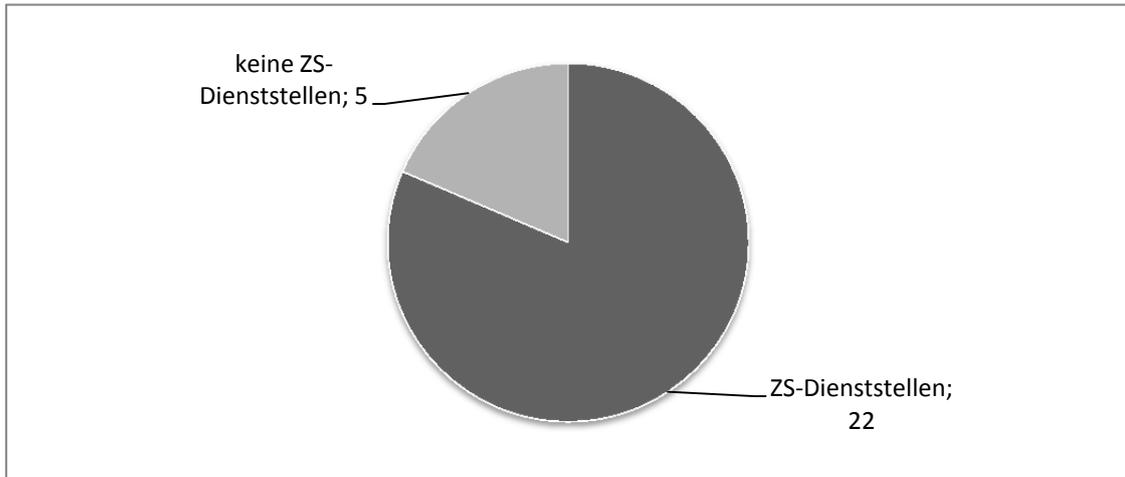
Abbildung 14: Zeugenschutz weltweit (2005)



Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand von Angaben der UNODC, Good practices for the protection of witnesses, 2005.

¹³⁰ Im Rahmen der Untersuchung wurden Frankreich, Zypern, Griechenland, Malta und Spanien als Staaten ohne ein deliktübergreifendes Zeugenschutzprogramm identifiziert.

Abbildung 15: Zeugenschutz in der Europäischen Union (2005)



Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand von Angaben der UNODC, *Good practices for the protection of witnesses*, 2005.

Der überwiegende Anteil der EU-Mitgliedsstaaten hat die gesetzlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die Durchführung von Zeugenschutzmaßnahmen getroffen. Eine Regelung des Zeugenschutzes auf EU-Ebene würde von der Mehrheit der EU-Bürger befürwortet werden (Eurobarometer 2006).¹³¹

2. Entscheidungsmodelle und Zuständigkeiten im internationalen Vergleich

Die Ausgestaltung des Zeugenschutzes wurde in den einzelnen Staaten maßgeblich durch die Entwicklung des Rechtssystems beeinflusst. Daraus resultieren unterschiedliche Modelle in den Zuständigkeiten, den gesetzlichen Regelungen und den Entscheidungskompetenzen.

In den USA und Italien besteht eine historisch gewachsene Ermittlungskompetenz bei den Justizbehörden in Strafverfahren. Ermittlungs- bzw. Untersuchungsrichter begleiten das Ermittlungsverfahren viel intensiver als es in anderen Strafrechtssystemen der Fall ist. In Italien entscheidet eine Kommission über die Zeugenschutzfälle, während in den USA die Anbindung bei der Justiz besteht (Department of Justice).¹³² In Israel wurde eine von Justiz und Polizei unabhängige Anbindung des Zeugenschutzes gewählt. Hier ist der Zeugenschutz dem Ministerium für öffentliche Sicherheit unterstellt.¹³³

Ein Vergleich verschiedener Zeugenschutzgesetze zeigt, dass die Mehrzahl der Staaten in Europa eine Entscheidungskompetenz in Zeugenschutzangelegenheiten bei den Polizeibehörden favorisiert. Die Entscheidungskompetenzen über die

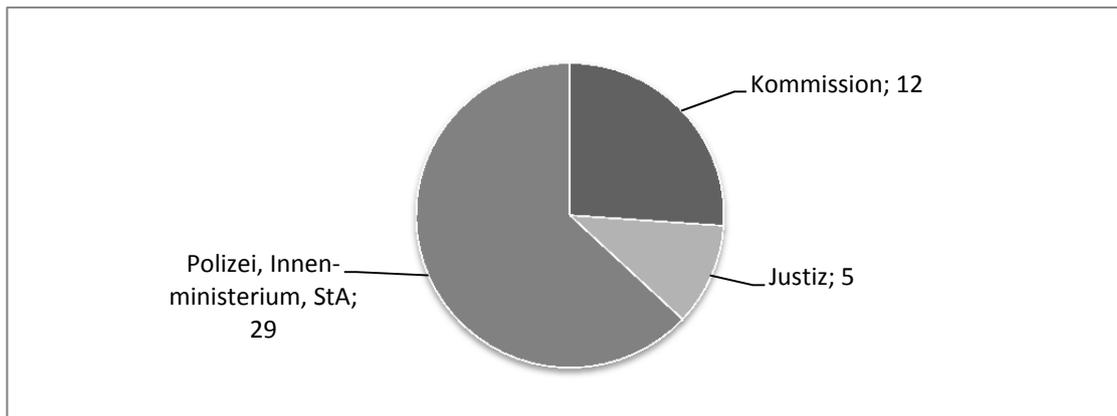
¹³¹ Vgl. Europäische Kommission, *Special-Eurobarometer 264* (2006), 3–10. Insgesamt 86% der Befragten befürworteten eine EU-Politik, die sich für eine grenzüberschreitende und internationale Zusammenarbeit beim Zeugenschutz einsetzt. Von 45% der Befragten wird eine solche Politik sogar stark befürwortet.

¹³² Vgl. oben Fn. 112, S. 40.

¹³³ Vgl. *Kyzer*, *Witness Protection finally makes it to Israel*, in: *Haaretz* v. 11.12.2009.

Anordnung eines Zeugenschutzprogramms variieren im internationalen Vergleich zwischen Polizei, Justiz sowie einer zumeist interministeriellen Kommission. Am häufigsten lag die Zuständigkeit bei der Polizei. Demnach wird Zeugenschutz in überwiegendem Maße als gefahrenabwehrende Maßnahme betrachtet, deren Kernkompetenz bei der Polizei liegt (siehe Abbildung 16).

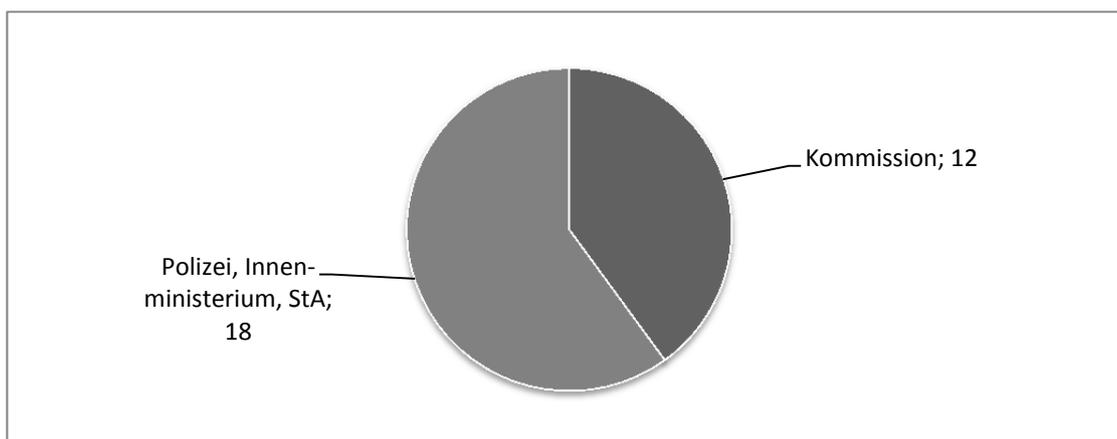
Abbildung 16: Vergleich Entscheidungsträger Zeugenschutz weltweit (2011)



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des LKA Brandenburg (2012).

Die Situation in Europa stellte sich in Bezug auf die Polizei, Innenministerium bzw. Staatsanwaltschaft mit ähnlicher Verteilung dar, wobei die Justiz in keinem europäischen Staat als alleiniger Entscheidungsträger für Zeugenschutzmaßnahmen benannt wurde (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: Vergleich Entscheidungsträger Zeugenschutz in Europa (2011)



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben des LKA Brandenburg (2012).

a. Lineares Entscheidungsmodell

Im internationalen Vergleich hat sich offenbar das lineare Entscheidungsmodell für den polizeilichen Zeugenschutz durchgesetzt. Demnach wird der Antrag auf Zeugenschutzmaßnahmen i.d.R. durch eine ermittelnde Polizeidienststelle in direkter (linearer) Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft an die Zeugenschutzdienststelle gestellt. Die Entscheidung zur Aufnahme des Zeugen in das Schutzprogramm liegt dann bei der Polizei, respektive der Zeugenschutzdienststelle,

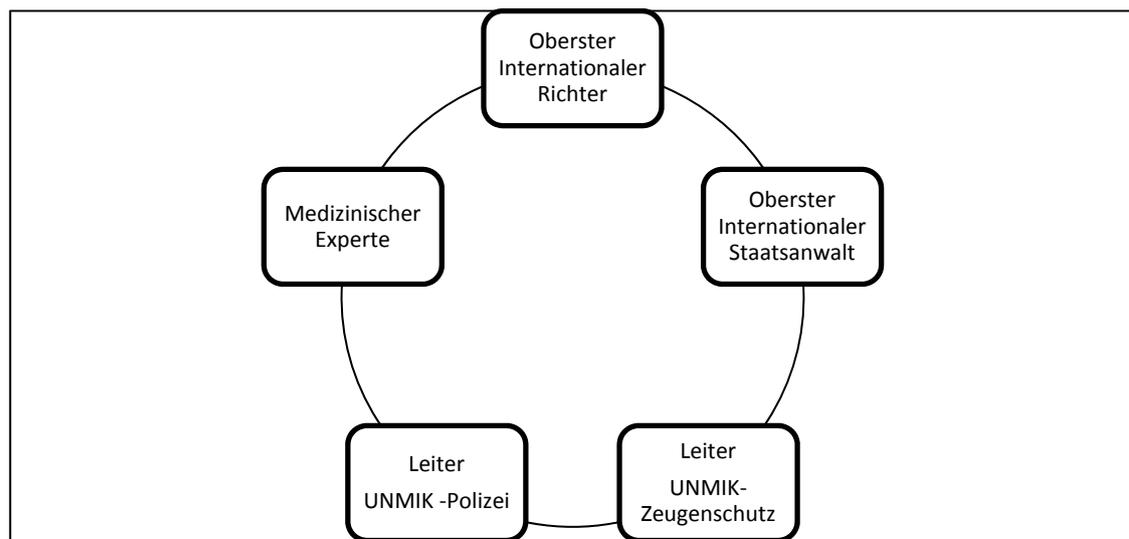
dem Innenministerium als Aufsichtsbehörde oder der Staatsanwaltschaft als Anklageorgan. Es ist hierbei keine Gremienentscheidung vorgesehen. Die Bundesrepublik Deutschland, die skandinavischen Staaten und Großbritannien arbeiten nach diesem Modell. In den USA besteht die Zuständigkeit aufgrund eines anders strukturierten Strafverfolgungssystems bei der Justiz

b. Kommissionsmodell

Im italienischen Rechtssystem ist die Justiz in viel stärkerem Maße in das Vorverfahren eingebunden. Die dortigen kriminalgeografischen und kriminalpolitischen Gegebenheiten durch die vorhandenen Mafia-Strukturen führten in Bezug auf Zeugenschutzmaßnahmen zu einem ressortübergreifenden Entscheidungsmodell. Hierbei handelt es sich um eine Kommission, die sich aus hochrangigen Vertretern der Justiz, der Generalstaatsanwaltschaft und Polizei zusammensetzt. Die Kommission tritt regelmäßig zusammen, um über die Anträge auf Zeugenschutz und Folgemaßnahmen zu entscheiden. Neben Italien nutzten insbesondere südosteuropäische Staaten eine derartige Zeugenschutzkommission (z.B. Albanien, Belgien, Bulgarien, Kroatien, FYROM, Kosovo, Montenegro, Serbien, Slowakei, Slowenien, Türkei).

Bis zum Jahr 2008 kam im Kosovo das Kommissionsmodell für die Entscheidung in Zeugenschutzangelegenheiten zur Anwendung (siehe Abbildung 18).¹³⁴ Mit dem Wechsel der Zuständigkeit von der UN-geführten Friedensmission UNMIK zur EU-geführten Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX im Kosovo wurde das Modell der Kommissionsentscheidung nicht weitergeführt.¹³⁵

Abbildung 18: Kommission der UNMIK-Polizei Kosovo bis 2008



Quelle: UNMIK Department of Justice Circular 2003/5.

¹³⁴ Vgl. oben S. 34 ff.

¹³⁵ Vgl. EULEX, COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/ESP of February 2008.

IV. Entwicklung der allgemeinen Kriminalität

1. PKS Deutschland

Der Vergleich statistischer Daten zur allgemeinen Kriminalitätsentwicklung mit der Entwicklung der Organisierten Kriminalität sowie den Fallzahlen des Zeugenschutzes soll Aufschluss über die Einordnung des Zeugenschutzes in dessen Rolle zur Unterstützung der Bekämpfung von Kriminalität geben. Erstmals wurde 1993 eine gemeinsame PKS für die alten und neuen Bundesländer erstellt.¹³⁶ Im Zeitraum von 1993 bis 2010 wurden in Deutschland 817.335 Delikte weniger erfasst, was einem Rückgang von insgesamt 12,1% entspricht (siehe Abbildung 19).

2. Internationaler Vergleich der allgemeinen Kriminalitätsbelastung

Zur Bewertung der Fallentwicklung der Ermittlungsverfahren wegen organisiert begangener Straftaten bot sich ein Vergleich mit Nachbarstaaten und anderen EU-Staaten an. Die Anzahl der von der Polizei erfassten allgemeinen Straftaten in der Europäischen Union wuchs nach Angaben der Europäischen Kommission bis 2002 an und fiel seit dem (bis 2010) deutlich ab.¹³⁷ Die Ausnahmen bildeten die südeuropäischen Länder der EU, wobei in Portugal, Slowenien, Italien, Spanien und Zypern eine Zunahme von Straftaten auftrat. Leichte Anstiege waren ebenfalls in den skandinavischen Staaten zu verzeichnen. Rumänien meldete den höchsten Stand an polizeilich registrierten Straftaten in der EU. In Portugal, Dänemark, Schweden und Luxemburg stiegen die erfassten Straftaten um 10%.

Im Gesamtdurchschnitt sank von 2002 bis 2008 die Anzahl der in den EU-Staaten erfassten Straftaten um 3,48 Millionen, was ca. 11,4% entspricht (siehe Abbildung 20). Dieser rückläufige Wert von ca. 11,4% korrespondiert mit den für Deutschland ermittelten Kriminalitätsdaten aus der PKS (ca. 12%).

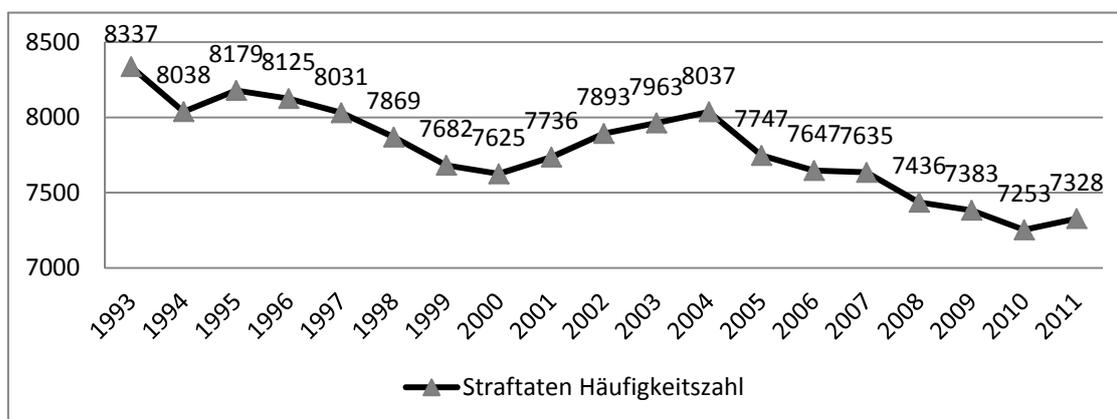
Die Auswertung der von Eurostat erfassten Kriminalitätsdaten ergab, dass die deutschen Nachbarstaaten im Zeitraum 2002–2008 ähnliche Kriminalitätshäufigkeitszahlen aufwiesen (bis auf Dänemark).¹³⁸ In Österreich und Deutschland war z.B. ein gleichmäßiger Rückgang der erfassten Rauschgiftdelikte zu verzeichnen. In den deutschen Nachbarstaaten wurde insgesamt eine weitaus geringere Anzahl von Rauschgiftdelikten erfasst. Die geringste Kriminalitätsbelastung unter den EU-Nachbarstaaten bestand im Jahr 2008 in Polen. Deutschland lag hinter Polen, Tschechische Republik, Frankreich, Luxemburg, Österreich und Niederlande auf dem siebten Platz der Statistik, vor Dänemark und Belgien.

¹³⁶ Nicht enthalten sind in der PKS Ordnungswidrigkeiten, Staatsschutz- und Verkehrsdelikte.

¹³⁷ Eurostat, Trends in Crime and Criminal Justice, Issue number 18/2013, 2, Fig. 2 sowie Crime and Criminal Justice, Issue number 58/2010, 2, Fig. 2.

¹³⁸ Vgl. Europäische Kommission: Haager Aktionsplan (2005), 23.

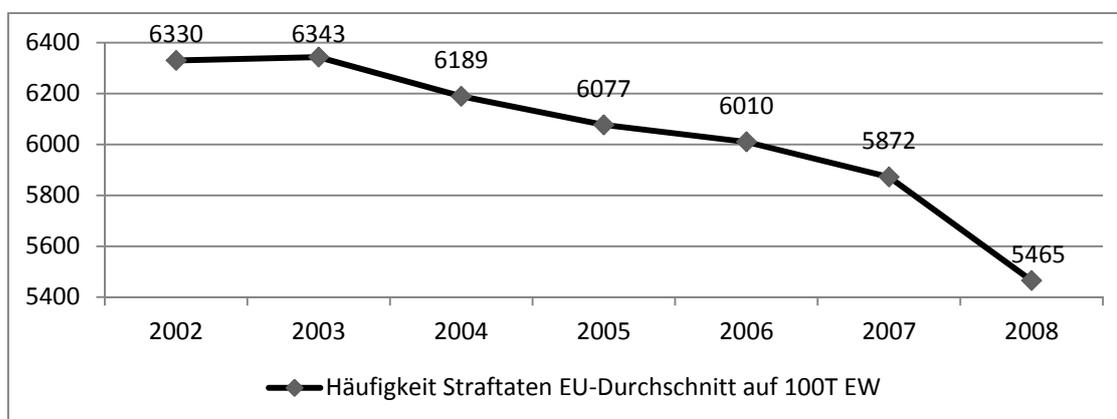
Abbildung 19: Straftaten in Deutschland, ohne OK-Delikte (1993–2011)



Quelle: PKS 2011, S. 17.¹³⁹

Der Trend in der Kriminalitätsentwicklung der EU-Staaten nahm nach Angaben von Eurostat (2012) im Deliktfeld der Rauschgiftkriminalität (illegaler Besitz, Anbau, Produktion, Handel, Transport, Export und die Finanzierung illegaler Drogen), nach stagnierender Entwicklung bis 2005, wieder zu.¹⁴⁰

Abbildung 20: Häufigkeit der erfassten Straftaten in der EU auf 100T EW (2002–2008)



Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage Eurostat.¹⁴¹

V. Entwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland

1. Definition

Organisierte Kriminalität stellt keinen eigenen Straftatbestand dar, sondern beschreibt eine besondere Erscheinungsform von Kriminalität. Die im Mai 1990 von der AG Justiz/Polizei verabschiedete Arbeitsdefinition für Organisierte Kriminalität bildete die Grundlage für die Erhebung der relevanten Ermittlungsver-

¹³⁹ Vgl. BKA (Hrsg.), PKS 2011.

¹⁴⁰ Vgl. Eurostat, Crime trends in detail 2004–2010.

¹⁴¹ Vgl. Eurostat, Bevölkerungszahlen bis 1.1.2013.

fahren für das Bundeslagebild OK.¹⁴² Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig zusammenwirken (generelle Merkmale). OK-Delikte kennzeichnen sich darüber hinaus durch die speziellen Merkmale der Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, die Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder durch Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft.

Es müssen die generellen und zusätzlich mindestens eines der speziellen Merkmale für die Qualifizierung von Straftaten als Organisierte Kriminalität vorliegen.

Die vom BKA seit 1991 in Zusammenarbeit mit anderen Bundes- und Landesbehörden erstellten Bundeslageberichte zur Organisierten Kriminalität belegen, dass die in den komplexen Ermittlungsverfahren erfassten Tätergruppierungen häufig deliktübergreifend vorgehen. Sie setzen sich vielfach aus Mitgliedern verschiedener Nationalitäten zusammen und verursachen Schäden in Milliardenhöhe. Gewinne werden in legale Geschäftszweige reinvestiert. Es wird eingeschätzt, dass in Deutschland professionell organisierte Tätergruppen und Netzwerke mit bundesweit fest gefügten hierarchischen Strukturen und intensivem Einfluss auf legale Märkte, soziale und politische Strukturen bestehen.¹⁴³ Diese agieren geschäftsmäßig, planen rational voraus und sind durchweg überregional bzw. international orientiert. Auch haben sich ausländische, hierarchisch organisierte kriminelle Gruppierungen und *Syndikate* etabliert (Cosa Nostra, 'Ndrangheta, kosovo-albanische Banden). Ermittlungsverfahren der Organisierten Kriminalität stellen sich häufig als komplexe Strukturverfahren dar.

2. Erkenntnisse aus dem Lagebild Organisierte Kriminalität und der TKÜ-Statistik

Die Anzahl der seit 1992 registrierten Ermittlungsverfahren aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität war bis zum Jahr 2011 insgesamt rückläufig. Im Jahr 2010 wurden ca. 21% weniger Verfahren registriert als 1992. Im Vergleich zum Jahr 2000 waren es ca. 30% weniger OK-Delikte als 2010.¹⁴⁴

Der Vergleich zwischen dem Bundeslagebild Organisierte Kriminalität und der PKS im Zeitraum 1992–2010 zeigte unterschiedliche statistische Verläufe. Die Veränderungen bei den erfassten Daten in der letzten Dekade waren bei OK–

¹⁴² BKA (Hrsg.), Lagebild OK 2010, S. 9. Vgl. auch *Schwind*, Kriminologie (2011), § 29 Rn. 2–3.

¹⁴³ Vgl. BMI (Hrsg.), 2. PSB (2006), S. 69.

¹⁴⁴ Vgl. BKA (Hrsg.), Lagebild OK 2011, S. 9; jährliche Verteilung v. OK-Verfahren: 2000: 854, 2001: 778, 2002: 650, 2003: 620, 2004: 650, 2005: 622, 2006: 602, 2007: 575, 2008: 575, 2009: 579, 2010: 606.

Delikten durch eine größere Dynamik gekennzeichnet. Dabei waren immer wieder Anstiege der OK-Verfahren zu verzeichnen. Während die PKS z.B. im Jahr 2000 den bis dahin niedrigsten Wert an erfassten Straftaten aufwies, wurde im gleichen Jahr im Bundeslagebild zur Organisierten Kriminalität der Höchststand an OK-Ermittlungsverfahren registriert. Ein signifikanter Rückgang von OK-Ermittlungsverfahren seit dem Jahr 2000 war jeweils für die Bereiche der Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben, der Schleuserkriminalität sowie der Eigentumskriminalität feststellbar.¹⁴⁵ Bei Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz nahmen die Fallzahlen zu. In diesem für den Zeugenschutz besonders relevanten Deliktfeld verringerte sich die Anzahl der erfassten Ermittlungsverfahren von 2000 bis 2010 um ca. 15%.¹⁴⁶ Die registrierten Fälle von Organisierter Kriminalität stellten im Vergleich zu den in der PKS erfassten Straftaten einen Mikrobereich von ca. 0,005% dar.¹⁴⁷

Die veränderten Begehungsweisen organisierter Tätergruppierungen wurden insbesondere bei der Nutzung moderner Kommunikationsmittel deutlich, was zur Einführung neuer forensischer Methoden und Technologien bei den Strafverfolgungsbehörden führte. Im Jahr 2011 wurden 17.568 Mobilfunküberwachungen und 3.621 Überwachungen von Festnetzanschlüssen in Deutschland durchgeführt, davon 5.516 Maßnahmen nach § 100a Abs. 1 StPO.¹⁴⁸ Zunehmende technische Überwachungsmaßnahmen führen zu einem erheblichen Mehraufwand während der Ermittlungsphase, da die Auswertung von Kommunikationsdaten und Kommunikationsinhalten enorme Ressourcen bindet. Untersuchungen über die Effektivität von TKÜ und Verkehrsdatenüberwachung in Bezug auf die Verbrechensbekämpfung zeigten, dass eine hohe Anzahl von TKÜ nicht unmittelbar zu mehr Verurteilungen im Strafverfahren führte.¹⁴⁹ In Deutschland mussten für eine Verurteilung 45 TKÜ geschaltet werden. In Australien führten nur 21 TKÜ zu einer Verurteilung. Noch effizienter waren die Ergebnisse in den USA. Im Vergleich zu Deutschland wurden in den USA pro 100.000 Einwohner nur 3% des deutschen TKÜ-Umfangs zugelassen (Deutschland: 15 TKÜ; USA: 0,5 TKÜ pro 100.000 Einwohner). Mehr TKÜ-Kapazitäten scheinen demnach nicht zwangsläufig zu höherer Strafverfolgungseffizienz zu führen. Auch die Feststellung, dass in mehr als 50% aller Verfahren Personenbeweise maßgebend für die Ermittlungen waren (Vertrauenspersonen: 12,5%, Anzeigen der Opfer: 13,4%, TKÜ: 14,1%, Hinweise von Dritten: 15,9%, Erkenntnisse aus anderen Verfah-

¹⁴⁵ Eigene Auswertung Lagebild OK des BKA (Hrsg.) 1991–2010.

¹⁴⁶ Vgl. BKA (Hrsg.), Lagebild OK 2011, S. 32, jährliche Verteilung v. Verstößen gg. BtMG: 2000: 285, 2001: 277, 2002: 254, 2003: 212, 2004: 199, 2005: 225, 2006: 219, 2007: 223, 2008: 222, 2009: 237, 2010: 242.

¹⁴⁷ Eigene Auswertung anhand der Einzeldaten aus der PKS und des Lagebildes Organisierte Kriminalität im Zeitraum 1991–2009.

¹⁴⁸ Vgl. BJA (Hrsg.), Übersicht TKÜ 2011, S. 1.

¹⁴⁹ Vgl. *Albrecht/Dorsch/Krüpe*, Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation (2003), S. 106.

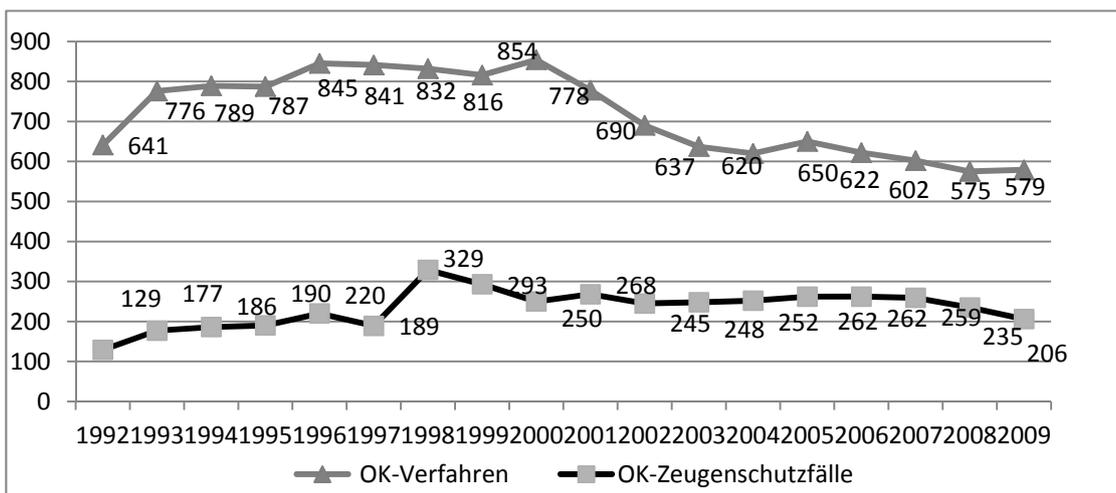
ren: 20,5%), verdeutlicht die Rolle des persönlichen Beweismittels im Strafverfahren.¹⁵⁰

3. Korrelation zwischen OK-Verfahren und Zeugenschutzfällen

Im Zeitraum von 1992 bis 2009 wurden im Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 13.540 Ermittlungsverfahren erfasst, davon 7.449 als Erstmeldungen. Für das Jahr 2010 wies das OK-Lagebild des Bundeskriminalamtes z.B. 606 Verfahren mit OK-Relevanz aus.¹⁵¹ Die Ermittlungsverfahren nahmen bis auf einige periodische Anstiege seit Beginn der Erfassung im Jahr 1991 tendenziell ab.

Zeugenschutzfälle stehen grundsätzlich mit einem Ermittlungsverfahren in Zusammenhang. Der Rückgang von gemeldeten Ermittlungsverfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität hatte aber nur geringen Einfluss auf die Anzahl der Zeugenschutzprogramme (siehe Abbildung 21).

Abbildung 21: Vergleich der OK-Verfahren und OK-Zeugenschutzfälle (1992–2009)



Quelle: Eigene Auswertung anhand der veröffentlichten Daten des OK-Lagebildes 1992–2009.

Während sich seit dem Jahr 2000 die Anzahl der gemeldeten OK-Ermittlungsverfahren deutlich verringerte, blieb die Anzahl der gemeldeten Zeugenschutzfälle auf gleichem Niveau. Durchschnittlich resultierte aus fast jedem dritten Ermittlungsverfahren ein Zeugenschutzfall (28,6%).¹⁵²

Das Verhältnis zwischen Zeugenschutzfällen der Kategorie Organisierte Kriminalität und den gemeldeten OK-Ermittlungsverfahren stieg von durchschnittlich 22% im ersten Drittel des erfassten Zeitraumes (bis 1997) auf ca. 33% bis zum

¹⁵⁰ Vgl. *Albrecht/Dorsch/Krüpe*, Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation (2003), Abb. 45, S. 154.

¹⁵¹ Vgl. oben Fn. 142, S. 54.

¹⁵² Nur in wenigen Fällen werden mehrere Zeugen im gleichen Verfahren in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass jedes gemeldete Zeugenschutzverfahren einem Ermittlungsverfahren entspricht.

Jahr 2003. Von 2004 bis 2008 erfolgte ein Aufwuchs auf ca. 40% (siehe Abbildung 22).

Abbildung 22: Geschützte Personen in OK-Ermittlungsverfahren (1992–2008)



Quelle: Eigene Auswertung anhand der veröffentlichten Daten des OK-Lagebildes des BKA 1992–2008.

4. Zwischenergebnis zur Auswertung der OK-Delikte

Von einer effektiven Reduzierung und Eindämmung der Organisierten Kriminalität kann aufgrund des gleichbleibenden Umfangs von Verfahrenszahlen im Zeitraum der zurückliegenden zehn Jahre (bis 2010) nicht gesprochen werden. OK ist „Holkriminalität“.¹⁵³ So sind hier also die personellen und materiellen Aufwendungen der Strafverfolgungsbehörden ausschlaggebend für die Erkennung und erfolgreiche Bekämpfung Organisierter Kriminalität.

Die erfasste Gesamtkriminalität in Deutschland sinkt. Der Rückgang erfasster Delikte allgemeiner sowie Organisierter Kriminalität in Deutschland korrespondiert mit der Entwicklung in den EU-Nachbarstaaten. Die Anzahl der OK-Deliktfelder ging im untersuchten Zeitraum insgesamt zurück. Einzelne Straftatbereiche, wie Rauschgiftkriminalität, Kriminalität im Zusammenhang mit der Wirtschaft, Fälschungskriminalität, Umweltkriminalität, Menschenhandel, Wirtschaftskriminalität und die Kategorie *Sonstige Straftaten* der OK hatten jeweils die größten Umfänge im OK-Lagefeld. Der Phänomenbereich der OK-Rauschgiftdelikte verzeichnet seit 2004 wieder eine Zunahme.

Das Bemühen von Polizei und Justiz zur Erlangung relevanter technischer und forensischer, materieller Beweismittel ist ein wichtiger Aspekt zur Sicherung der Strafverfolgung. Ermittlungsbeamte haben immer umfangreichere Auswerteaufgaben durch zunehmende TKÜ wahrzunehmen. Es ist nachvollziehbar, dass dies zu geringeren Kapazitäten bei der Gewinnung von Zeugen und anderen in das Tatgeschehen involvierte Personen für eine Aussage vor Gericht führen kann. Daraus können sich Auswirkungen auf die Anzahl von Zeugenschutzprogrammen ergeben.

¹⁵³ Vormbaum/Asholt, in: Rechtsgeschichte und Rechtsgeschehen (2005), 200.

VI. Ergebnis zur Datenauswertung

Die Anzahl der in Deutschland seit 1992 durchgeführten Zeugenschutzprogramme auf Grundlage des ZSHG war im untersuchten Zeitraum rückläufig. Dabei waren Unterschiede in den verschiedenen Deliktfeldern festzustellen. So wurden weniger Zeugenschutzmaßnahmen in den Straftatbereichen der Schutzgelderpressung gem. § 253 StGB, des organisiert begangenen Diebstahls von Kfz, strafbar gem. §§ 243, 244 StGB, des Menschenhandels gem. §§ 232, 233, 233a StGB sowie wegen des Tatvorwurfs der Mitgliedschaft oder Bildung einer terroristischen Vereinigung gem. § 129a StGB bzw. anderer schwerwiegender politisch motivierter Straftaten registriert. Im Gegensatz dazu stieg die Anzahl der Zeugenschutzmaßnahmen in Ermittlungsverfahren organisiert begangener Betäubungsmittelkriminalität an. In durchschnittlich jedem dritten Ermittlungsverfahren wegen Organisierter Kriminalität wurde ein aussagebereiter Zeuge gewonnen, für den Zeugenschutzmaßnahmen notwendig waren (ca. 28,6%), wobei dieses Verhältnis zunehmend anstieg.

Das statistische Abbild der geschützten Zeugen ließ sich insoweit eingrenzen, als dass deutlich wurde, an wen sich Zeugenschutzmaßnahmen im Einzelnen richteten, welche Deliktfelder betroffen waren und welchen Schwerpunkten in Bezug auf Kriminal- und Sozialprognosen ein Zeugenschutzprogramm folgen sollte.

Der Erfolg des staatlichen Zeugenschutzprogramms bei der Bekämpfung schwerer Kriminalitätsformen ließ sich durch die Anzahl erreichter Verurteilungen als Ergebnis der Strafverfolgung darstellen.

In den meisten Staaten der Europäischen Union ist die Polizei für den Zeugenschutz verantwortlich. Zeugenschutzprogramme sind im globalen Maßstab noch nicht etabliert. In Europa stellt das Instrument des Zeugenschutzes eine wichtige Säule der Strafverfolgung dar und war in den meisten Mitgliedsstaaten vorhanden bzw. gesetzlich geregelt.

D. Rechtsgrundlagen für den polizeilichen Zeugenschutz

I. Die Rechtsstellung des Zeugen

1. Rechte des Zeugen

Zeugenschutzpersonen stehen die gleichen Verfahrensrechte zu, wie Zeugen, die keinen staatlichen Schutzmaßnahmen unterliegen. Die strafprozessualen Weigerungsrechte des Zeugen ergeben sich aus §§ 52–55 StPO. Der Zeuge hat gem. § 68 Abs.2 und 3 StPO ebenso das Recht, bestimmte Angaben zu verweigern, insofern sich daraus die Besorgnis einer Gefahr für ihn oder eine andere Person ergeben könnte.

2. Pflichten des Zeugen

Der Zeuge nimmt eine besondere Stellung im Strafverfahren ein, da er einerseits zur Aufklärung eines justizförmigen Sachverhaltes beitragen soll und andererseits von seinen Wahrnehmungen berichtet.¹⁵⁴ Der Zeuge als Beweisperson stellt ein persönliches Beweismittel im Verfahren dar.¹⁵⁵ Für einen Belastungszeugen in einem Strafverfahren gegen kriminelle Täterstrukturen gelten die uneingeschränkten Aussagepflichten des Zeugen.¹⁵⁶ Die Pflicht des Zeugen besteht darin, vor Gericht auf Vorladung zu erscheinen, wahrheitsgemäß auszusagen und seine Aussage auf Verlangen zu beenden.¹⁵⁷

An den Zeugen im Zeugenschutzprogramm werden hohe Erwartungen in Bezug auf deren Mitwirkungspflichten und umfassende Aussagebereitschaft in dem für den Zeugenschutz anlassbezogenen Strafverfahren gestellt. Diese Mitwirkungspflichten umfassen jedoch nicht allen sonstigen gegen ihn oder andere Personen anhängigen Zivil- und Strafverfahren (siehe Kasten, Bsp. 4: Aussageverweigerung trotz Zeugenschutz).¹⁵⁸ Gleichwohl ist der Zeuge gut beraten, gegenüber der Anklagebehörde umfassende Angaben zur Beteiligung an möglichen anderen Straftaten zu offenbaren, um die Glaubwürdigkeit der Aussage im ursprünglichen Verfahren nicht zu mindern und sich die Möglichkeiten für eine angemessene Strafmilderung zu erhalten. Es ist jedoch auch nachvollziehbar, wenn ein Zeuge seine Aussage in anderen, nicht mit dem Zeugenschutz in Zusammenhang stehenden Verfahren verweigert, um Gefahren von sich oder seinen Angehörigen abzuwenden (siehe Kasten: Bsp. 4: Aussageverweigerung trotz Zeugenschutz).

¹⁵⁴ Vgl. auch BVerfGE 33, 367, 374 ff.

¹⁵⁵ Vgl. auch *Meyer-Goßner*, StPO, 54. Auflage, München 2011, 169.

¹⁵⁶ *Schnarr*, in: Seminarband Organisierte Kriminalität (1989), PFA (Hrsg.), 21.

¹⁵⁷ Vgl. zur Abgrenzung vom Sachverständigen: *Roxin/Schünemann*, Strafverfahrensrecht, 26. Auflage, München 2009, § 26.

¹⁵⁸ Vgl. auch LG Berlin v. 18.1.2006 (69 Js 302/04).

Bsp. 4: Aussageverweigerung trotz Zeugenschutz

Im Rahmen eines Verfahrens wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung und organisierten Drogenhandels führten die Aussagen eines ehemaligen Mittäters und geschützten Zeugen zur Anklage gegen neun Personen (u.a. wegen Handelns mit ca. 45 kg Kokain). Der Zeuge machte im Hauptverfahren umfassende Angaben, die zu hohen Verurteilungen führten. In einem Nebenverfahren gegen einen der zahlreichen Drogenlieferanten verweigerte der Zeuge die Aussage zu einem der Geldgeber für ein Drogengeschäft. Die Verteidiger eines angeklagten Mittäters beantragten Zwangsmaßnahmen (Beugehaft, Geldstrafe) gegen die Zeugenschutzperson, da keine Auskunftsverweigerungsrechte (Verwandtschaft etc.) vorlagen. Der Zeuge begründete die Aussageverweigerung mit der immensen Gefahr, die von dieser Person gegen den nicht im Schutzprogramm befindlichen erweiterten Familienkreis ausgeht. Der Zeuge war eher bereit, entsprechende Zwangsmaßnahmen hinzunehmen.

Die Strafkammer entschied nach Beratung in der Hauptverhandlung, dass Zwangsmittel gegen den Zeugen ungeeignet wären. Es hielt die Einlassung der Zeugenschutzperson für nachvollziehbar, eine gefähderungserhöhende Aussage zu verweigern. Das Gericht erkannte trotz einer besonderen Aufklärungs- und Aussagepflicht des Zeugen, insbesondere als geschützte Zeugnisperson der Polizei, die Gefährdung als Rechtfertigungsgrund für eine Aussageverweigerung an. In dem für die Schutzmaßnahmen anlassbezogenen Verfahren wurde der Zeuge bereits zu einer langjährigen Haftstrafe verurteilt. Die Verhängung von Beugehaft zur Erzwingung einer Aussage wäre demnach ungeeignet, die Aussage herbeizuführen (§ 70 Abs. 2 StPO). Die Verhängung von Ordnungsgeld, ersatzweise Ordnungshaft und die Verhängung von Beugehaft gegen den Zeugen wurden abgelehnt. Dieser kann nach Auffassung des Gerichts unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht zur Aussage gezwungen werden (Aussagenotstand).

II. Relevante Rechtsvorschriften**1. Schutznormen für den Zeugen**

Das Auftreten einer Gefahr, die für eine Person durch deren Mitwirkung an einem Ermittlungsverfahren oder gerichtlichen Verfahren als Zeuge entsteht, wird zuerst der Polizei als Ordnungsbehörde bekannt. Die allgemeinen Befugnisse der Polizeibehörden sind in den Polizeigesetzen der Länder geregelt. Im Rahmen strafprozessualer Angelegenheiten findet die Vorschrift des § 163 StPO für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Aufklärung von Straftaten Anwendung. Bereits im ersten Rechtszug des Verfahrens kann die Polizei somit alle Maßnahmen zum Schutz eines gefährdeten Zeugen treffen, die sich sowohl gegen den potenziellen Gefährder richten als auch die Gefahr durch physische

Schutzmaßnahmen für den Zeuge eindämmen oder beseitigen. In Fällen des Zeugenschutzes auf Grundlage des ZSHG wurden diese Maßnahmen bereits ausgeschöpft oder als ungeeignet für die Beseitigung der Gefahr und die Aufrechterhaltung der Aussagefähigkeit des Zeugen eingeschätzt. Neben den polizeilichen Maßnahmen, die in ein Zeugenschutzprogramm oder auch analoge Schutzmaßnahmen münden, kommen im weiteren Verlauf des gerichtlichen Verfahrens auch Schutz- und Ordnungsmaßnahmen der Justiz zum Tragen.

a. Gerichtliche Ordnungsmaßnahmen

Dem Gericht stehen weitreichende sitzungspolizeiliche Mittel zur Verfügung, um bei einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung (§ 172 Nr. 1 GVG), bei Gefährdung von Leib, Leben und Freiheit des Zeugen (§ 172 Nr. 1a GVG) sowie bei drohender Verletzung von Persönlichkeitsrechten (§ 171b GVG) notwendige Schutzmaßnahmen zu veranlassen. Dazu gehören präventive Maßnahmen gem. §§ 176, 177 GVG, Ordnungsmittel gem. § 178 GVG, die Versagung des Zutritts nach § 175 GVG sowie Befugnisse außerhalb der Sitzung, wie z.B. die gesonderte Zuführung des Zeugen oder der Zuschauer zum Saal. Ebenso kommen Ausweiskontrollen vor dem Saal, eine gesonderte Sitzordnung, Sicherheitsschleusen am Saal sowie Film- und Fotografierverbot in Betracht. Darüber hinaus verfügt der Gerichtspräsident über hauspolizeiliche Befugnisse, um die Abläufe außerhalb des Gerichtssaales zu regeln. Ihm obliegt es auch, um allgemeine polizeiliche Schutzmaßnahmen zu ersuchen, wenn Befürchtungen bestehen, dass die durch die Justiz getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um den ungestörten Verlauf der Verhandlung zu garantieren.

b. Strafprozessuale Maßnahmen

Für einen gefährdeten Zeugen kann es von vitaler Bedeutung sein, Daten zu seinem Wohnort oder zur aktuellen bzw. einer früheren Identität geheim zu halten. Die Entscheidung über die Notwendigkeit der Beantwortung derartiger Fragen obliegt gem. § 68 Abs. 2 und 3 StPO dem erkennenden Gericht. Sowohl im Vorverfahren als auch im Zuge der Eröffnung des Hauptverfahrens können Maßnahmen zum Schutz persönlicher Daten des Zeugen wirksam werden. Dazu gehören die Nichterfassung von bestimmten Personaldaten in staatsanwaltlichen Protokollen gem. § 168b Abs. 2 StPO, in richterlichen Protokollen gem. § 168a Abs. 1 S. 2 sowie in der Anklageschrift gem. § 200 Abs. 1, S. 3, 4 StPO. Ebenso stellt die Anwendung einer audiovisuellen Vernehmung gem. § 247a StPO, eine Schutznorm für die Belange des Zeugen im Strafverfahren dar. Die Möglichkeit der Entfernung des Angeklagten aus dem Gerichtssaal gem. § 168e StPO wird in Zeugenschutzangelegenheiten nicht zum Tragen kommen, da mit der Aufnahme in ein staatliches Schutzprogramm die unmittelbare Aussage vor Gericht verbunden ist, mit der Ausnahme einer audiovisuellen Vernehmung, wie darzustellen sein wird.

2. Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz

a. Voraussetzungen

Das ZSHG stellt eine Spezialnorm zur Gefahrenabwehr für eine durch den Gesetzgeber definierte Gruppe von Zeugen dar. Die Schutznorm zielt darauf ab, die im Ermittlungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse durch den aussagebereiten Zeugen als Beweisperson in das Strafverfahren einzuführen und durch eine unbeeinflusste Aussage den Sachverhalt aufklären zu können. Das ZSHG nennt keine Einschränkungen für die Anwendung der Schutznorm in Bezug auf spezielle Straftatbereiche, wie Delikte der Organisierten Kriminalität, Terrorismus oder Schwerekriminalität. Maßgeblich sind lediglich die Kategorien *Erforschung des Sachverhaltes* und *Ermittlung des Aufenthaltes des Beschuldigten*. Dadurch schränkt der Gesetzgeber das Wirkungsfeld des polizeilichen Zeugenschutzes nicht restriktiv ein und knüpft mit dieser Ausformulierung gleichzeitig an die in § 100a Abs. 2 StPO aufgeführten sog. Katalogstraftaten an. Hier sind die Erforschung des Sachverhalts und die Ermittlung des Aufenthaltsorts des Beschuldigten gem. § 100a Abs. 1 Nr. 3 StPO und § 163f Abs. 1, Satz 2 StPO als Rechtfertigungsgründe für Exekutivmaßnahmen geregelt.¹⁵⁹

Zeugenschutzmaßnahmen sind gerechtfertigt, wenn ohne die Erkenntnisse der Auskunftsperson der Ermittlungserfolg nicht möglich oder wesentlich erschwert wäre. Die höchste Qualität der Aussage (Merkmal 1: *aussichtslos*) bedingt interne Kenntnisse zur Tat und zu den Tatumständen. Das ZSHG lässt zusätzlich eine Abstufung mit einer geringeren Aussagequalität (Merkmal 2: *wesentlich erschwert*) zu.

Neben der geforderten Aussagequalität der Zeugenaussage muss für die Veranlassung von Zeugenschutzmaßnahmen eine bestimmte Gefährdung für den Zeugen oder ihm nahe stehende Personen hinzutreten. Der Gesetzgeber benennt in § 1 Abs. 1, Satz 1 ZSHG die Gefahrenalternativen, die Maßnahmen nach dem ZSHG rechtfertigen. Demnach können Zeugenschutzmaßnahmen eingeleitet werden, bei einer Gefahr für Leib, einer Gefahr für das Leben oder einer Gefahr für die Gesundheit. Als weitere Alternativen sind die Gefahren für die Freiheit sowie die Gefährdung wesentlicher Vermögenswerte benannt. Die Ausrichtung des ZSHG als Norm zur Gefahrenabwehr zielt demzufolge auf die in Art. 2 des Grundgesetzes benannten Rechtsgüter der freien Entfaltung der Persönlichkeit und des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie das Recht auf Eigentum gem. Art. 14 GG ab. Eine Gefahr bezeichnet eine Lage, in deren weiteren Verlauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eintritt. Im strafrechtlichen Sinne besteht die Gefahr für den *Leib* bei einer drohenden schweren Körperverletzung.

¹⁵⁹ Vgl. auch BGBl. I 3198, Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und andere verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG.

Das Leben ist als gefährdet anzusehen, wenn eine Todesgefahr droht.¹⁶⁰ Die Gesundheit ist gefährdet, wenn das körperliche, geistige und soziale Wohlbefinden beeinträchtigt wird.¹⁶¹ Eine Gefahr wird immer auch durch das individuelle Empfinden einer Bedrohung bestimmt, was zu berücksichtigen ist. Die Drohung mit einem empfindlichen Übel kann besondere Ausprägungen haben, wie es z.B. durch *Voodoo* gegen westafrikanische Zwangsprostituierte Anwendung fand.¹⁶²

Als weitere Bedingung gem. § 1 Abs. 1, Satz 1 ZSHG müssen sich die Personen für den Zeugenschutz eignen. Wie diese Eignung festgestellt werden kann, wird durch das Gesetz nicht ausgeführt.

Zusammenfassend bestehen die Voraussetzungskriterien zur Anwendung des ZSHG in einer besonderen Aussagequalität, der Freiwilligkeit, einer besonderen Gefährdung und der Eignung eines Zeugen. Des Weiteren muss die Staatsanwaltschaft ihr Einvernehmen für Zeugenschutzmaßnahmen erklären. Während Staatsanwaltschaft und Ermittlungsdienststellen für die Bewertung der Aussagequalität und der Gefährdung des Zeugen zuständig sind, überprüft die Zeugenschutzdienststelle die sonstigen Voraussetzungen für die Aufnahme in ein staatliches Zeugenschutzprogramm gem. § 2 Abs. 2 ZSHG. Hierbei sind die Auswirkungen eines Zeugenschutzprogramms mit den einschneidenden Grundrechtseingriffen in die Abwägung einzubeziehen.

b. Zielgruppen

Die Zielrichtung des Zeugenschutzes ist die Erforschung eines strafrechtlich relevanten Sachverhaltes oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Beschuldigten im Strafverfahren. Dabei ist das Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz nicht allein auf den gefährdeten Zeugen ausgerichtet, der sich zu einer Aussage im Strafverfahren entschieden hat, sondern es bezieht auch dessen Angehörige und ihm nahe stehenden Personen ein. Das Verwandtschaftsverhältnis ist dabei nicht maßgebend.

Die Bezeichnung *Zeuge* findet keine Anwendung im Gesetz. Der Gesetzgeber schließt mit der Formulierung *Person* alle Auskunftspersonen im Strafverfahren ein. Dazu können Zeugen, Opfer, Beschuldigte, Angeschuldigte und Angeklagte gehören, die über besonders relevante Informationen zu Straftaten und Ermittlungssachverhalten verfügen.

In Tabelle 3 sind die für Zeugenschutzmaßnahmen in Frage kommenden Personengruppen (A bis D) aufgeführt. Darüber hinaus kommen sechs weitere Gruppen (E, E1, E2, F, F1, F2) von Personen für Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des ZSHG in Frage.

¹⁶⁰ Vgl. auch zum Gefahrenbegriff *Wehr*, Allgemeines Gefahrenabwehrrecht (2008), S. 24–38.

¹⁶¹ Vgl. WHO, Definition von Gesundheit (1948), No. 2, 100.

¹⁶² Siehe N-TV-Medienbericht v. 6.5.2012, Frauen oft mit Voodoo-Flüchen bedroht, online verfügbar unter <http://www.n-tv.de> (12.12.2013).

Tabelle 3: Adressaten für Zeugenschutzmaßnahmen gem. ZSHG

§ 1 Abs. 1, Satz 1 ZSHG	
Personen ohne dessen Aussage folgendes eintritt:	
1) Die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten ist	
Gruppe A	aussichtslos
Gruppe B	wesentlich erschwert
2) Die Erforschung des Sachverhaltes ist	
Gruppe C	aussichtslos
Gruppe D	wesentlich erschwert

Quelle: Eigene Zusammenstellung gem. § 1 ZSHG.

Als *Gruppe E* möglicher Schutzpersonen kommen Angehörige des Zeugen in Betracht. Das ZSHG benennt als 1. Alternative in § 1 Abs. 2, Satz 1 die Angehörigen (gem. § 11 Abs. 1 Nr. StGB) der in den Gruppen *A* bis *D* (siehe Tabelle 3) genannten Zeugen. Die Gefährdung durch die Aussagen des Zeugen muss sich auch auf die Angehörigen auswirken. Ebenso müssen diese geeignet sein für Zeugenschutzmaßnahmen. Abbildung 23 stellt, ausgehend vom aussagebereiten Zeugen (*Z*), die Aufteilung des für Zeugenschutzmaßnahmen gem. ZSHG in Frage kommenden Personenkreis dar.

Die als *Gruppe E1* bezeichnete Zielgruppe für Zeugenschutzmaßnahmen umfasst Familienangehörige der in Gruppe *E* beschriebenen Verwandten eines Zeugen (2. Alternative des § 1 Abs. 3, Satz 1 ZSHG), welche die Prüfungskriterien einer vorliegenden Gefährdung, der Eignung und der Bereitschaft zur freiwilligen Mitwirkung erfüllen.

Personen, die den Angehörigen von Schutzpersonen (*Gruppe E*) lediglich nahe stehen und ebenfalls durch die Aussage des Zeugen gefährdet sind, sich für ein Zeugenschutzprogramm eignen und freiwillig mitwirken wollen, stellen eine weitere Gruppe, hier bezeichnet als *Gruppe E 2*, dar.

Als *Gruppe F* lassen sich die als 2. Alternative in § 1 Abs. 2, Satz 1 ZSHG genannten, einem Zeugen (*Gruppen A* bis *D*) sonst nahe stehenden Personen zusammenfassen, insofern eine Gefährdung sowie die Eignung für den Zeugenschutz vorliegen. Analog zu den als *Gruppe E* bezeichneten Angehörigen der Zeugen lassen sich die in *Gruppe F* erfassten schutzwürdigen Personen (dem Zeugen nahe stehend) in zwei Untergruppen klassifizieren. Eine *Gruppe F1* umfasst die Personen, die wiederum den Angehörigen nahe stehen, während sich in *Gruppe F2* die Personen befinden, die in keinem Verwandtschaftsverhältnis stehen und trotzdem geeignet sind für Zeugenschutzmaßnahmen nach dem ZSHG.

Quelle: Eigene Zusammenstellung gem. § 1 ZSHG.

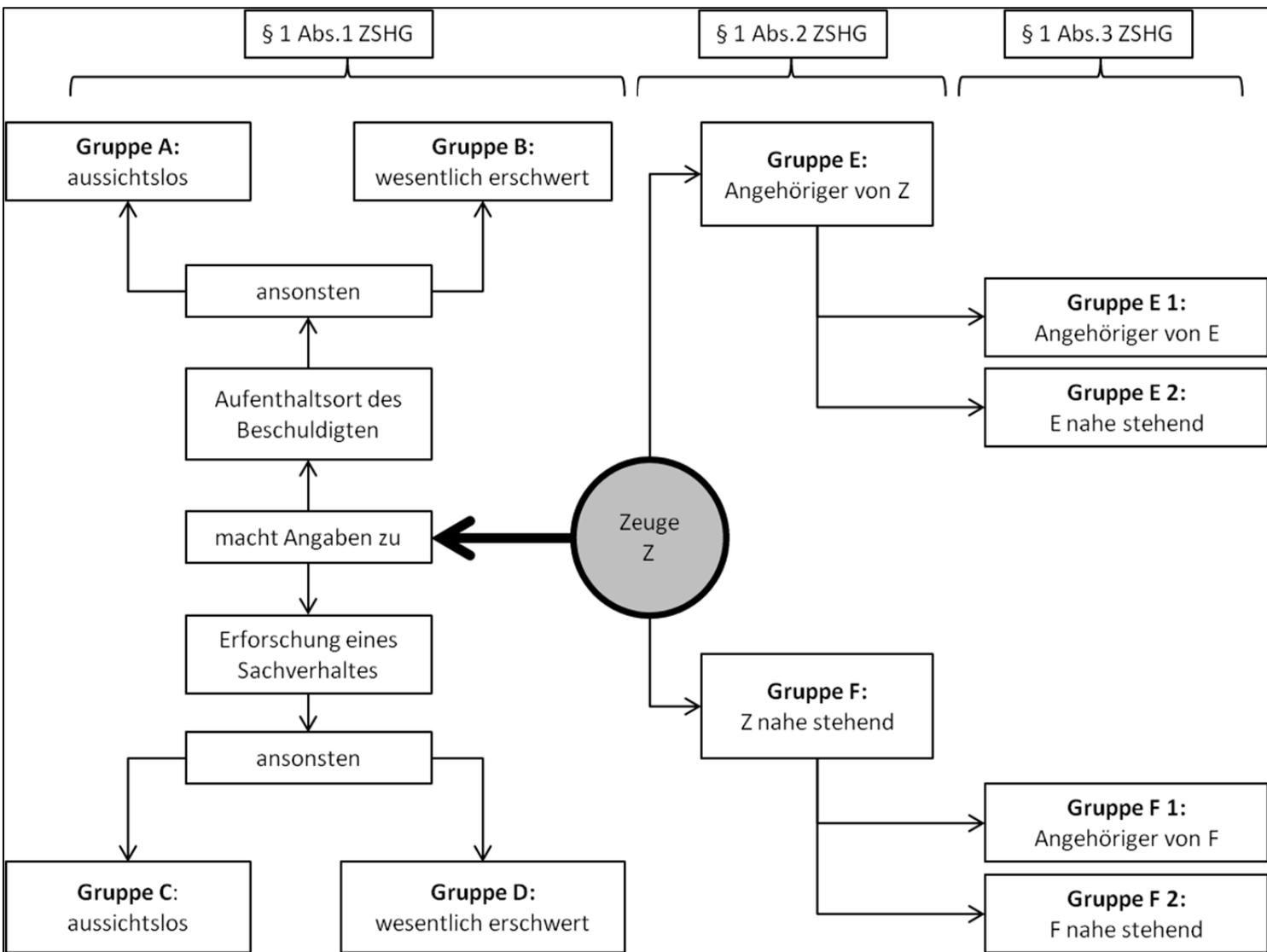


Abbildung 23: Zielgruppen für Schutzmaßnahmen nach dem ZSHG

Die Systematik des ZSHG umfasst somit insgesamt 28 mögliche Konstellationen von Personengruppen, für die Schutzmaßnahmen nach dem ZSHG zur Anwendung kommen können (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Konstellationen von Personengruppen gem. ZSHG

ZA	ZA-E	ZA-E-E1	ZA-E-E2	ZA-F	ZA-F-F1	ZA-F-F2
ZB	ZB-E	ZB-E-E1	ZB-E-E2	ZB-F	ZB-F-F1	ZB-F-F2
ZC	ZC-E	ZC-E-E1	ZC-E-E2	ZC-F	ZC-F-F1	ZC-F-F2
ZD	ZD-E	ZD-E-E1	ZD-E-E2	ZD-F	ZD-F-F1	ZD-F-F2
ZA=Zeugenschutzperson der Gruppe A (Zeuge, der Angaben zur Ermittlung des Aufenthaltes eines Beschuldigten macht, wobei der Ermittlungserfolg ohne den Zeugen aussichtslos wäre) ZAE=Angehöriger von Z ZAEE1=Angehöriger von ZAE ZAEE2= einem Angehörigen von ZAE nahe stehende Person						

Quelle: Eigene Zusammenstellung gem. § 1 ZSHG.

c. Mittel und Methoden

Die Datenerfassung und der Datenaustausch von Verwaltungsbehörden, Sozialbehörden, Bundeswehr, Krankenkassen, Wohnungsgesellschaften, Bankinstituten, der Gebühreneinzugszentrale, Versicherungsunternehmen und vielen anderen Institutionen, öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen sind Grundlage für die Teilnahme der Bürger am gesellschaftlichen Leben.¹⁶³ Die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft hängt in großem Maße von der Aufrechterhaltung der damit verbundenen technischen Prozesse ab. Gleichzeitig ist die Vernetzung von Datensystemen und die Verfügbarkeit von Informationen zum einzelnen Bürger ein Sicherheitsrisiko für Personen, die in einem staatlichen Zeugenschutzprogramm geschützt werden müssen. Die Polizei hat die Aufgabe, Ausforschungsversuche gegen die Schutzpersonen zu erkennen und zu verhindern. Diese sind in vielfältiger Weise durch berechtigte und unberechtigte Zugriffe auf Datensysteme möglich. Die Zeugenschutzdienststellen können bei datenführenden Stellen Datenübermittlungssperren veranlassen. Das gilt auch für nichtöffentliche Stellen gem. § 4 Abs. 3 ZSHG.

Reichen diese Möglichkeiten der Datenübermittlungssperren angesichts der Einschätzung der Gefährdungslage nicht aus, können Maßnahmen zur vorübergehenden Änderung der Identität einer Person getroffen werden. Das ZSHG regelt in § 5 die Rechtsgleichheit der neuen Identität.

¹⁶³ Vgl. Internetveröffentlichung SCHUFA, wonach 2013 insgesamt 655 Millionen Datensätze verwaltet wurden (2012: 479 Millionen Datensätze von 62 Millionen Bürgern), <https://www.schufa.de> (10.12.2013).

Der Identitätsbegriff ist sehr weitläufig. Die sozialpsychologischen, philosophischen und soziologischen Ausprägungen der Identität von Individuen und Gruppen variieren schon im Begriffsverständnis. Zusammenfassend wird jedoch deutlich, dass mit der Ausstellung von Dokumenten und Urkunden auf einen anderen Namen nur wenige Identitätsmerkmale tatsächlich änderbar sind. Die Identität ist natürlich nicht nur mit persönlichen Daten sondern auch mit biometrischen Merkmalen verbunden. Natürlich soll einer Identifizierung von geschützten Zeugen anhand äußerer Merkmale, wie Tätowierungen, Narben und Erscheinungsbild verhindert werden. Es kann jedoch nicht das Anliegen des Zeugenschutzes sein, Persönlichkeitsmerkmale, persönliche, religiöse oder politische Einstellungen als Teil einer Identität zu verändern.

Eine wichtige Maßnahme des Zeugenschutzes ist die Sicherung des Lebensunterhaltes. Wird eine Person in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen, greifen umgehend Maßnahmen der Evakuierung, welche mit der sofortigen Aufgabe der beruflichen Tätigkeit verbunden sind. Daraus ergeben sich rechtliche Verpflichtungen, für die die Schutzperson nicht verantwortlich ist und welche auf den Verursacher der Maßnahme – die Polizei – übergehen. Finanzielle Zuwendungen der Polizei werden in diesem Kontext immer dann notwendig, wenn der Lebensunterhalt der Schutzperson und der einbezogenen Personen durch die Schutzmaßnahmen bedroht oder maßgeblich eingeschränkt ist. In § 8 ZSHG sind die Voraussetzungen dafür beschrieben.¹⁶⁴

Der Gesetzgeber macht in § 3 ZSHG deutlich, dass die Geheimhaltung über Zeugenschutzmaßnahmen einen wichtigen Grundsatz des Zeugenschutzprogramms darstellt. Die Zeugenschutzpersonen unterliegen einer besonderen Geheimhaltungspflicht über das Zeugenschutzprogramm hinaus.

d. Rechtliche Ansprüche

Bei der Ausgestaltung des Zeugenschutzprogramms ist die Sicherstellung von Ansprüchen Dritter gegenüber der Zeugenschutzperson zu gewährleisten. Es steht ansonsten zu befürchten, dass sich Zeugen, die finanzielle Verpflichtungen und Schulden haben, den Zahlungsverpflichtungen entziehen könnten. Andererseits muss es auch dem Zeugen möglich sein, eigene Ansprüche gegenüber Dritten durchsetzen zu können. In § 7 ZSHG (Ansprüche gegen Dritte), § 9 ZSHG (Ansprüche Dritter) sowie § 10 ZSHG (Zeugenschutz in justizförmigen Verfahren) werden diese rechtlichen Ansprüche geregelt.

e. Haftangelegenheiten

Der Gesetzgeber hat neben den allgemeinen Lebensbereichen auch die zu klärenden Angelegenheiten bei Inhaftierung einer Zeugenschutzperson berücksichtigt. Die mit dem Vollzug verbundenen individuellen Verwaltungsangelegenheiten

¹⁶⁴ Vgl. oben S. 45 ff.

ten haben weitreichende Auswirkungen für den Zeugen. Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit für eine Zeugenschutzperson können sich insbesondere in der Haft entfalten. Die Einwirkungsmöglichkeiten durch potenzielle Gefährder können vielfältig sein.

Die Vorschrift des § 11 ZSHG regelt die Maßnahmen bei zu vollziehender Untersuchungshaft und Freiheitsstrafe. Der jeweilige Leiter der Justizvollzugsanstalt ist über Zeugenschutzangelegenheiten zu informieren. Die gesetzlichen Möglichkeiten aus § 5 ZSHG zur Erstellung einer Tarnidentität können auch in einer Justizvollzugsanstalt greifen. Zuvor gab es lediglich Regelungen der Justizverwaltung in einzelnen Bundesländern.¹⁶⁵

f. Beendigung

Neben § 6 ZSHG regelt auch § 1 ZSHG die mit der Beendigung eines Zeugenschutzprogramm in Zusammenhang stehenden Umstände. Der Zeuge muss sich sicher sein können, dass mit der Beendigung des Zeugenschutzprogramms die Gefahr nicht wieder auflebt (z.B. durch Aufheben der Datensperren). Die Polizei muss die Beendigung der Maßnahmen ebenso rechtfertigend überprüfen, wie die Erforderlichkeit des Zeugenschutzprogramms zu Beginn des Verfahrens.¹⁶⁶ Die Zeugenschutzdienststellen sind gem. § 6 ZSHG verpflichtet, die Datensperren nach Beendigung des Zeugenschutzprogrammes aufzuheben und Tarndokumente einzuziehen. Damit verbindet sich die Verpflichtung, die alte Identität bei Bedarf zurückzugeben. Das setzt voraus, dass diese während des Schutzprogramms weiterhin gepflegt wurde. Nur so können ungerechtfertigte Nachteile für die Schutzpersonen vermieden werden.

3. Opferrechtsvorschriften

Eine erhebliche Verbesserung der Opfer- und Zeugenrechte im Strafverfahren wurde bereits 1998 durch die Einführung des Zeugenschutzgesetzes (ZSchG) erreicht. Eine gesetzliche Regelung für den polizeilichen Zeugenschutz bestand zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Der Begriff *Zeugenschutzgesetz* war somit belegt, weshalb für die 2001 eingeführten Vorschriften zum staatlichen Zeugenschutz die Bezeichnung *Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz* (ZSHG) Verwendung fand.

Für die Praxis im Strafverfahren war das ZSchG jedoch ein wichtiger Meilenstein, da es die Zeugen- und Opferrechte reformierte und verbesserte. Der Einsatz von Bild-Ton-Aufzeichnungen und Videovernehmungen in der Hauptverhandlung mit der Möglichkeit der Durchbrechung des Unmittelbarkeitsprinzips offenbarte einen völlig neuen Gestaltungsraum für besonders schutzbedürftige Zeugen. Das ZSchG wurde konsequent weiter entwickelt, was 2004 zur Einfüh-

¹⁶⁵ Hofius, in: Deutsche Polizei 12/2001, 5–6.

¹⁶⁶ Vgl. dazu § 1 Abs. 4 ZSHG. Erweist sich die Einschätzung zum Zeitpunkt der Aufnahmeprüfung als fehlerhaft, müssen die Maßnahmen sofort beendet werden.

rung des Opferrechtsreformgesetzes führte.¹⁶⁷ Auch hier wurden die Rechte der Opfer gestärkt und z.B. zivilrechtliche Ansprüche gegen den Täter im Rahmen der Adhäsion geregelt.

Weitere rechtspolitische Forderungen zur Verbesserung der Opferrechte führten 2009 zur Einführung des 2. Opferrechtsreformgesetzes.¹⁶⁸ Die neuen Möglichkeiten zur Nebenklage und die Verbesserung der Informationsrechte des Opfers und eine kostenlose anwaltliche Vertretung waren wichtige Regelungen.¹⁶⁹ Die Möglichkeiten der Adhäsion zur Geltendmachung von zivilrechtlichen Ansprüchen im Strafverfahren, der Einsatz von Videotechnologie zur Vernehmung gefährdeter Zeugen sowie die Beordnung eines Rechtsbeistand bei komplexem Verfahrensgegenstand sind ebenso regelmäßiger Bestandteil des polizeilichen Zeugenschutzprogramms.

4. Ausländerrecht

Der Gesetzgeber sah die Notwendigkeit, ausländerrechtliche Belange von geschützten Zeugen mit ausländischer Staatsangehörigkeit gesondert zu regeln. Das Aufenthaltsgesetz sieht vor (§ 72 Abs. 4), dass ein geschützter Zeuge nur im Einvernehmen mit der Zeugenschutzdienststelle ausgewiesen oder abgeschoben werden darf.¹⁷⁰ Gleichzeitig muss die Zeugenschutzdienststelle gem. § 76 Abs. 4 des Ausländergesetzes die zuständigen Behörden über Beginn und Ende des Zeugenschutzes für einen Ausländer informieren.¹⁷¹

5. Personenstandsrecht

Die Vorschrift des § 64 Abs. 1–3 PStG regelt die Voraussetzungen für Auskunft und Einsicht in Personenstandsregister, wenn Sperrvermerke vorliegen, die durch die Zeugenschutzdienststelle veranlasst wurden.¹⁷² So hat vor Auskunftserteilung oder bei Anfragen eine Abstimmung mit der Zeugenschutzdienststelle zu erfolgen. Das Personenstandsgesetz nennt jedoch Ausnahmefälle, die gem. § 64 Abs. 1 PStG trotz eines eingerichteten Sperrvermerkes Auskunft aus dem Personenstandsregister durch ein Gericht erlauben. Dabei muss es sich um Sachverhalte mit bestehender Beweisnot oder einem überwiegendem Interesse Dritter handeln.

¹⁶⁷ Vgl. oben Fn. 61, S. 22.

¹⁶⁸ Vgl. oben Fn. 42, S. 15.

¹⁶⁹ Vgl. BR-Drs. 278/1/11 v. 12.9.11.

¹⁷⁰ Vgl. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet v. 25.2.2008, BGBl. I 162, zul. geändert durch Art. 1 u. Art. 6 II d. G. v. 1.6.2012, BGBl. I S 1224.

¹⁷¹ Vgl. Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet v. 9.7.1990, zul. geändert d. Art. 13 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung v. 23.7.2004, BGBl. 1842.

¹⁷² Vgl. Personenstandsgesetz v. 19.2.2007, BGBl. I 122, zul. geändert d. Art 4 G. v. 22.12.2010, BGBl. I 2255.

6. Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren

Gemäß § 160b StPO kann die Staatsanwaltschaft den Stand des Verfahrens mit den Verfahrensbeteiligten erörtern, soweit dies geeignet erscheint, das Verfahren zu fördern.¹⁷³ Aufgrund prozessökonomischer Erwägungen, durch zunehmende Probleme bei der Beweiserhebung im Hauptverfahren sowie einer Überlastung der Strafjustiz durch den hohen Erledigungsdruck bei gerichtlichen Verfahren, wurde im Jahr 2009 der vielfach kritisch bewertete *Deal im Strafverfahren* eingeführt.¹⁷⁴ Urteilsabsprachen in Strafverfahren sind seit langem bekannt und juristische Praxis. Schon vor der Einführung der Vorschrift über die Verständigung im Strafverfahren war das informelle Aushandeln von Strafen zu einem festen Bestandteil der Strafjustiz geworden.¹⁷⁵

7. Kronzeugenregelungen

Die Darstellung der für den polizeilichen Zeugenschutz relevanten Rechtsvorschriften umfasst auch die geltenden Kronzeugenregelungen. Es ist festzustellen, dass keinerlei Verweise aus dem ZSHG auf bestehende Vorschriften über Kronzeugenregelungen bestehen. Ebenso ergibt sich aus keiner einzigen Kronzeugenvorschrift ein Rechtsanspruch auf Schutzmaßnahmen nach dem ZSHG. Dennoch ist ein Kontext gegeben, da sich eine Schnittmenge zwischen dem Wirkungsbereich des Zeugenschutzes und den gesetzlichen Vorschriften verschiedener Kronzeugenregelungen ergibt. Die maßgeblichen Gründe finden sich im gemeinsamen Aktionsfeld der Organisierten und terroristischen Gewaltkriminalität sowie anderer schwerer Deliktformen. Kronzeugenregelungen zielen ebenso wie das Zeugenschutzprogramm auf Personen ab, die als Aussteiger aus kriminellen Strukturen ihre Erkenntnisse den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stellen. Letztlich ist zu vermuten, dass ein nicht geringer Teil dieses Personenkreises durch die Aussagebereitschaft erheblich gefährdet ist, woraus sich staatliche Schutzmaßnahmen in Form eines Zeugenschutzprogramms gem. ZSHG ergeben könnten.

a. Kronzeugenregelung des § 31 BtmG

Die als *Kleine Kronzeugenregelung* bekannte Vorschrift des § 31 BtmG ist eine regelmäßig im Zusammenhang mit Zeugenschutzmaßnahmen anzutreffende Rechtsnorm, die bereits 1981 eingeführt wurde.¹⁷⁶ Hierbei wird dem Zeugen als Aufklärungsgehilfen die Möglichkeit einer Strafmilderung des eigenen Tatbeitrages eingeräumt. Dabei sind ausschließlich Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz maßgebend.

¹⁷³ Vgl. BGBl. I 2353 v. 29.7.2009.

¹⁷⁴ Dazu kritisch *Muhrmann*, in: ZIS 10/2009 526, 538.

¹⁷⁵ *Taubald*, Konsensuale Erledigung von Strafverfahren in Deutschland und Frankreich (2009), S. 43–44.

¹⁷⁶ Betäubungsmittelgesetz v. 1.3.1994, BGBl. I 358, zul. geändert 11.5.2011, BGBl. I 821.

b. Kronzeugenregelung des § 129 StGB

Die Möglichkeit der Strafmilderung gem. § 129 Abs. 6 StGB ergibt sich für einen Zeugen immer dann, wenn er Angaben zu einer kriminellen Vereinigung macht und so zur Verhinderung von Straftaten bzw. zur Zerschlagung der kriminellen Gruppierung beiträgt.¹⁷⁷ Das Bundeslagebild Organisierte Kriminalität des BKA wies für 2010 sieben Verfahren gem. § 129 StGB aus, die gegen italienische Mafia-Gruppierungen geführt wurden.¹⁷⁸

c. Kronzeugenregelung des § 129a StGB

Eine weitere *kleine Kronzeugenregelung* besteht bei Straftaten in Zusammenhang mit der Bildung einer terroristischen Vereinigung gem. § 129a Abs. 6, insofern sich eine geringe Schuld bzw. ein untergeordneter Tatbeitrag des Beteiligten in Bezug auf die in den Absätzen 1, 2, 3 und 5 genannten Alternativen erweist.¹⁷⁹ Ebenso kann das Gericht den Aufklärungsbeitrag eines Beteiligten als Zeugen, in Analogie zur Vorschrift des § 129 Abs. 6 StGB zur Bildung einer kriminellen Vereinigung, strafmildernd würdigen.

d. Kronzeugenregelung des § 261 StGB

Der Gesetzgeber stellt auch bei Geldwäschedelikten gem. § 261 StGB (Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte) Strafmilderung für den Aufklärungszeugen in Aussicht.¹⁸⁰ Dabei handelt es sich i.d.R. um Verfahren der Zoll- und Steuerbehörden. Die dazu in der Vorschrift des § 261 Abs. 9 StGB genannten Voraussetzungen sind an die Kronzeugenregelung aus § 31 BtMG angelehnt.

e. Neue Kronzeugenregelung gem. § 46b StGB

Insbesondere nach den Ereignissen des 11. September 2001 wurde die Wiedereinführung einer umfassenden Kronzeugenregelung gefordert.¹⁸¹ In Anknüpfung an die allgemeinen Milderungsmöglichkeiten von Strafe aus § 46 StGB wurde eine neue, zentrale Regelung eingeführt. Die Vorschrift dieser *Neuen Kronzeugenregelung* gem. § 46b StGB räumt dem Gericht die Möglichkeit ein, Strafe zu mildern bzw. davon abzusehen, wenn der Täter im Verfahren als Aufklärungshelfe zum Tatnachweis oder zur Verhinderung von schweren Straftaten gem.

¹⁷⁷ Vgl. Thüringer Landtag, Drs. 5/3450. Verfahren, die wegen des Verdachtes der Bildung einer kriminellen Vereinigung gem. § 129 StGB eingeleitet wurden: 2006: 6, 2007: 0, 2008: 10, 2009: 2, 2010: 2, 2011: 2.

¹⁷⁸ Vgl. BKA (Hrsg.), Lagebild OK 2010, S. 20.

¹⁷⁹ Vgl. G. z. Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze, BGBl. I 2836.

¹⁸⁰ Schwarzgeldbekämpfungsgesetz v. 28.4.2011, BGBl. I 676.

¹⁸¹ Vgl. oben S. 1.

§ 46b Abs. 1 StGB mitwirkt.¹⁸² Die Bundesrechtsanwaltskammer lehnte die Einführung der allgemeinen Kronzeugenregelung, insbesondere wegen der Einschränkung des Legalitätsprinzips ab.¹⁸³ Vertreter der Justiz und Staatsanwaltschaften hingegen befürworteten eine Novellierung bzw. hielten die Wiedereinführung einer Kronzeugenregelung für geboten.¹⁸⁴

Die Zielrichtung des § 46b StGB korrespondiert mit dem Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz insofern, als dass sich der Aufklärungsbeitrag ausschließlich auf Katalogstraftaten gem. § 100a Abs. 2 StPO bezieht. Auch muss die Aussage bereits im Ermittlungsverfahren (vor Eröffnung des Hauptverfahrens) erfolgen, was ebenso für Zeugenschutzkonstellationen gilt. Bei Falschangaben drohen dem Zeugen strafrechtliche Konsequenzen.¹⁸⁵ Die Deliktbereiche zur Anwendung der Vorschrift des § 46b StGB sind nicht mehr so stark eingegrenzt, wie es die Kronzeugenregelung für terroristische und organisiert begangene Straftaten vorsah.

III. Bedeutsame Rechtsprechung und Rechtsauffassungen zum Zeugenschutz

1. Zeugenschutz ist keine verbotene Vernehmungsmethode

Seit Einführung des Zeugenschutzes bestanden gegenteilige Meinungen in der Literatur und Rechtsprechung über dessen Grenzen und Ausformung. Bereits die ersten Legislativbemühungen zur Einführung einer gesetzlichen Vorschrift für den Zeugenschutz sahen die Änderung bzw. Ergänzung des § 136a StPO vor, um die Zeugenschutzmaßnahmen als ungerechtfertigte Vorteilsgewährung bereits auszuklammern.¹⁸⁶ Diesem Vorschlag wurde jedoch nicht gefolgt. Der BGH hatte bereits 1990 begründet, dass Zeugenschutzmaßnahmen in ihren Ausformungen und Qualität nicht in den Schutzbereich des § 136 StPO fallen.¹⁸⁷ Deshalb können staatliche Zeugenschutzmaßnahmen kein Beweisverbot der Aussagen des Zeugen nach sich ziehen. Vielmehr sind Zeugenschutzmaßnahmen eine Reaktion auf die Gefahr von Leib und Leben des Zeugen und darüber hinaus eine enorme Belastung für den Zeugen selbst, so dass schon die Annahme des Vorteiles abwegig ist. *Griesbaum* leitet hieraus auch die Gesetzlichkeit des Instrumentariums

¹⁸² Vgl. dazu 43. StrÄndG, Strafzumessung bei Aufklärungs- und Präventionshilfe v. 29.7.2009, BGBl. I 2288 m.W.v. 1.9.2009.

¹⁸³ Vgl. Stellungnahme BRAK Nr. 36/2007, 3 ff.

¹⁸⁴ Vgl. *Pflieger/Striewisch*, in: Die Kriminalpolizei 9/2006.

¹⁸⁵ Vgl. § 145d und § 164 StGB, Erhöhung der Strafandrohung bei Vortäuschen einer Straftat und falsche Verdächtigungen wurden in Zusammenhang mit der neuen Kronzeugenregelung gem. § 46b StGB.

¹⁸⁶ Siehe auch Anhang 1 unten S. 210, 213.

¹⁸⁷ Vgl. dazu Stellungnahme des BGH (2 StE 1/90), Zeugenschutzmaßnahmen des BKA stellen keine verbotene Vernehmungsmethode gem. § 136 a StPO i.V.m. § 69 Abs. 3 StPO dar.

Zeugenschutz ab.¹⁸⁸ Polizeiliche Zeugenschutzmaßnahmen sind somit klar von der Gewährung eines ungerechtfertigten Vorteils für den Zeugen und eine damit einhergehende Einschränkung der Beschuldigtenrechte abzugrenzen.

2. Zeugenschutz als Verwaltungsakt

a. Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm

Einer von Zeugenschutzmaßnahmen betroffenen Person stehen grundsätzlich Widerspruchs- und Klagerechte im Zusammenhang mit den durch die Polizei und andere Behörden getroffenen Entscheidungen zu. Es ist zu vermuten, dass dies in der Lebensrealität nicht problemlos durchsetzbar ist. Gründe dafür sind die hohen Geheimhaltungsbedürfnisse, die Abschottung der Behörden, die besonderen Dokumentationsregeln, belastende Wohlverhaltensklauseln sowie die weitreichenden Auswirkungen des Zeugenschutzprogramms auf Grundrechte und persönliche Freiheit des Betroffenen.

Die Nachschau der verwaltungsgerichtlichen Urteile zur Thematik der Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm macht deutlich, dass nicht immer Klarheit bei der Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen einem gefährdeten Zeugen im Zeugenschutzprogramm und der Polizei bestand. Grundsätzlich gilt, dass das polizeiliche Zeugenschutzprogramm einen Verwaltungsakt, in Form eines Dauerwaltungsaktes darstellt, der ein auf (unbestimmte) Dauer angelegtes Rechtsverhältnis zur Entstehung bringt und sich so ständig neu aktualisiert.¹⁸⁹ Ein Anspruch zur Aufnahme oder Wiederaufnahme in das Zeugenschutzprogramm im Sinne des § 113 Abs. 5 VwGO besteht grundsätzlich nicht.¹⁹⁰ Die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm stellt einen begünstigenden Verwaltungsakt dar, dessen Erlass im pflichtgemäßen Ermessen der Zeugenschutzdienststelle liegt und ist darüber hinaus mit einem zulässigen Grundrechtsverzicht verbunden.¹⁹¹ Für die Konstruktion eines Anspruchs auf die Aufnahme einer Person in ein Zeugenschutzprogramm muss das Handlungsermessen der Polizei auf *Null* reduziert sein. Die einzige Möglichkeit zur Abwehr der Gefahr stellt somit das Zeugenschutzprogramm dar. Diesen Nachweis zu führen, scheint für einen Kläger schwer erreichbar, insbesondere, wenn bereits ein gravierendes Fehlverhalten gegen die Sicherheitsregeln vorliegt.¹⁹² *Soine* führt in einem Kommentar zu ei-

¹⁸⁸ Vgl. *Griesbaum*, Vortragsdokumentation Seminar Zeugenschutz (unveröffentlicht, 2002). Der Vorwurf des „gekauften“ Zeugen ist kein neuer. Vgl. dazu auch *Earley/Shur*, WITSEC (2002), S. 186, 207. Bericht über Schutzmaßnahmen für *Aladena Fratianno*, den bis dahin einflussreichsten Mafiaboss der La Cosa Nostra in den USA.

¹⁸⁹ Vgl. BT-Drs. 8/2034, 34.

¹⁹⁰ Vgl. dazu Urteil VG Köln (V 3/3-O 3044B-ZSV 8/08) über die Wiederaufnahme eines entlassenen Zeugen in das Zeugenschutzprogramm.

¹⁹¹ Vgl. VG Köln (V 3/3-O 3044B-ZSV-8/08).

¹⁹² Vgl. dazu auch VG Gelsenkirchen (7 K 6872/96) sowie *Soine* in: NJW 1999, 3688, 3730 über die erneute Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm.

nem Urteil des VG Gelsenkirchen über das Verlangen der Wiederaufnahme eines Zeugen in das Zeugenschutzprogramm aus, dass die Wiederaufnahme bzw. Erstaufnahme in das Zeugenschutzprogramm der Polizei eine zeugenschutzspezifische Gefahr voraussetzt. Der Betroffene hatte in diesem Fall den Zeugenschutz durch Briefkontakte zu Personen aus dem Gefährderumfeld aus der Haft in Frage gestellt und blieb unentschuldig einer mündlichen Verhandlung im Gericht fern. Somit hat er konkludent sein fehlendes Interesse an der Erlangung bzw. Aufrechterhaltung von Zeugenschutzmaßnahmen deutlich gemacht.

Die Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm ist als Dauerverwaltungsakt zu qualifizieren ist. Die Rechtsfolgen können nur durch Aufhebung des Verwaltungsaktes beseitigt werden.¹⁹³ Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen führt dazu wie folgt aus:

„Bei der Entscheidung über die Aufnahme in das Programm handelt es sich vielmehr um eine eigenständige Maßnahme mit Regelungscharakter. Den Klägern wurde damit vor Augen gehalten, welche weitreichenden und einschneidenden Folgen für ihre weitere persönliche Lebensführung die Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm hat. Damit handelte es sich sowohl objektiv als auch nach dem Willen der Behörde und unter Berücksichtigung des Empfängerhorizonts der Kläger bei der Aufnahme in das Programm um eine Maßnahme mit Regelungscharakter, mithin um einen Verwaltungsakt.“

Der Zeuge hat besondere Verhaltenspflichten, die zwischen Zeuge und Polizei zu vereinbaren sind. Die Zusage zur Aufnahme ins Zeugenschutzprogramm bedarf zur Wirksamkeit der Schriftform gem. § 38 VwVfG. Eine mündliche Aussage ist nicht gültig, wie das VG Düsseldorf im Jahr 2004 festgestellt hat.¹⁹⁴ Hat die Polizeibehörde nicht alle bekannten Umstände in die Entscheidung zum Zeugenschutzprogramm einbezogen und die Maßnahme abgelehnt, besteht ein Anspruch auf Neuentscheidung über den Aufnahmeantrag.¹⁹⁵ Die dann anzuwendende Klageart ist die Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO. Die Verpflichtungsklage ist in Form der Untätigkeitsklage gem. § 75 Satz 1 VwGO zulässig.

Die Bemühungen der Polizei zur Geheimhaltung von Taktik, Methodik und besonderen Maßnahmen des Zeugenschutzes sind nachvollziehbar. Im Rahmen verwaltungsgerichtlicher Verfahren konkurrieren diese Geheimhaltungspflichten mit den Interessen des Klägers oder der Polizeibehörde. So wurden zurückliegende Entscheidungen zu Lasten der Polizei getroffen, weil ein Gericht z.B. Sachverhalte nicht nachvollziehen konnte, da diese wegen der Geheimhaltung

¹⁹³ Vgl. auch VG Gelsenkirchen (17 K 6037/01), Rn. 34, Streit um die Entlassung aus dem Zeugenschutzprogramm m.V. auf § 35 VwVfG NRW.

¹⁹⁴ Vgl. VG Düsseldorf (18 K 8087/03).

¹⁹⁵ Vgl. VG Düsseldorf (18 K 8087/03), Rn. 21.

nicht prüffähig mitgeteilt worden waren.¹⁹⁶ Überhaupt ist ein öffentliches Verfahren, in dem eine Zeugenschutzbehörde Auskünfte über Interna darzulegen hat, mit Problemen für die Behörde behaftet, da eine Vielzahl von logistischen Belangen und Maßnahmen nicht nur in dem streitigen Einzelfall gelten, sondern sich auch auf andere, aktuell anhängige Zeugenschutzfälle auswirken und bei einer öffentlichen Bekanntgabe zu Gefahren für diese Fälle führen können. Aus diesem Grunde wurden bereits Verfahren *in camera* gem. § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO geführt. Protokolle, die unkenntlich gemachte Passagen enthielten, wurden von der Kammer nicht akzeptiert.¹⁹⁷

Für das erkennende Gericht besteht die Schwierigkeit jeweils darin, eine Güterabwägung zwischen Schutzwirkung und Aufhebung der Geheimhaltung vorzunehmen. Der Polizei muss bewusst sein, dass die verwaltungsrechtlichen Grundlagen auf die Prozeduren des Zeugenschutzes zu übertragen sind. Dazu zählen die Schriftform genauso wie aktenkundige Belehrungen und Niederschriften von Auflagen, Verstößen und Abmahnungen.

b. Beendigung des Zeugenschutzprogramms

Bei der Entlassung aus dem Zeugenschutzprogramm handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art, welche durch Bundesgesetz nicht einem anderen Gericht zugewiesen worden ist.¹⁹⁸ Die Entlassung aus dem Zeugenschutz ist eine polizeiliche Maßnahme, für deren Überprüfung der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist (§ 40 Abs. 1 S. 1 VwGO).¹⁹⁹ Gegen den Verwaltungsakt der Entlassung aus dem Zeugenschutzprogramm kam somit eine Anfechtungsklage gem. § 78 Abs. 1 Nr. 2 der VwGO (sowie § 42 Abs. 1 VwGO) in Verbindung mit § 5 Abs. 2 S.1 des Ausführungsgesetzes des Landes NRW (beklagtes Land) zur VwGO in Frage. Eine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte im Sinne des § 23 Abs. 1 Satz 1 des Einföhrungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz käme nach Meinung des erkennenden Gerichtes nicht in Betracht, da es sich beim Zeugenschutz nicht um eine Maßnahme auf dem Gebiet der Strafrechtspflege (Justizverwaltungsakt) handelt.²⁰⁰ Das Gericht sah die Entscheidung auch im Hinblick auf das zum damaligen Zeitpunkt neue ZSHG bestätigt, welches in § 1 Abs. 1 ZSHG den Schutz von Leib, Leben, Gesundheit,

¹⁹⁶ Siehe Fn. zuvor.

¹⁹⁷ Hier bemängelte das Gericht, dass Informationen über einen Regelverstoß des Zeugen nicht umfänglich offengelegt wurden, da die Polizei taktische Maßnahmen nicht offen legen wollte.

¹⁹⁸ Vgl. auch VG Gelsenkirchen (17 K 6037/01) zur Entlassung aus dem Zeugenschutzprogramm.

¹⁹⁹ Vgl. VG Gelsenkirchen (17 K 6037/01), Rn. 25.

²⁰⁰ Vgl. VG Gelsenkirchen, a.a.O., Rn. 26–39. Der Schutz wurde noch vor Einführung des ZSHG gewährt, so dass nur die Gemeinsamen Richtlinien zum Zeugenschutz als Rechtsgrundlage zur Anwendung kamen.

Freiheit oder wesentliche Vermögenswerte von Zeugen zum Ziel hat und demnach dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen ist.²⁰¹

Zeugenschutzprogramme sind auf Dauer angelegt. Wie zuvor ausgeführt, handelt es sich bei der Aufnahme ins Programm um einen Dauerverwaltungsakt. Die Aufhebung des Zeugenschutzprogramms kann demnach nur durch einen anfechtbaren Verwaltungsakt (*actus contrarius*) geschehen.²⁰² Dies ergibt sich auch aus der ersten Alternative des § 6 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 und 4 sowie § 2 Abs. 3 ZSHG, wonach die Beendigung von Zeugenschutzmaßnahmen im Ermessen der Zeugenschutzdienststelle steht.

Das ZSHG benennt im Einzelnen keine Gründe für die Beendigung des Zeugenschutzprogramms. Diese sind jedoch speziell geregelt durch die Vorschriften der Gemeinsamen Richtlinien zum Zeugenschutz. Dem erkennenden Gericht lagen im vorgenannten Fall zur Entscheidung die Gemeinsamen Richtlinien, das ZSHG sowie die Belehrung des Zeugen vor.²⁰³ Demnach können Zeugenschutzmaßnahmen beendet werden, wenn:

- keine Gefährdung mehr vorliegt,
- der Zeuge Handlungen vornimmt, die seine Sicherheit gefährden,
- er zu seinem persönlichen Schutz getroffene oder zu treffende Maßnahmen ablehnt,
- er seine freiwillige Mitwirkung verweigert,
- er Straftaten verübt,
- er sich weigert, eine zumutbare Beschäftigung aufzunehmen,
- er sich sonst absprachewidrig verhält,²⁰⁴
- Tatsachen bekannt werden, die eine Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm verhindert hätten,
- er eine Tätigkeit als Vertrauensperson (VP) aufnimmt oder fortführt.

Nach § 1 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 ZSHG können die Zeugenschutzmaßnahmen auch beendet werden, wenn eine der in den Absätzen 1 bis 3 geforderten Bedingungen entfällt. Für Langzeitfälle, die bereits vor der Einführung des ZSHG in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen wurden, kann eine Beendigung des Zeugenschutzes nach § 1 Abs. 4 Satz 1 ZSHG erfolgen.²⁰⁵

Aus einer Entscheidung des VG Gelsenkirchen ergibt sich nach der Beendigung des Zeugenschutzprogramms eine Nachsorgepflicht der Behörde.²⁰⁶ Die nachwirkende Verpflichtung zu weiteren polizeilichen Schutzmaßnahmen wird als

²⁰¹ Vgl. VG Gelsenkirchen, a.a.O., Rn. 32.

²⁰² Vgl. auch VG Gelsenkirchen (17 K 6037/01), Rn. 48–49. Vgl. dazu auch Widerruf nach den allgemeinen Regelungen der §§ 48, 49 VwVfG NRW.

²⁰³ Diese Belehrung ist als VS-NfD eingestuft und nicht öffentlich zugänglich.

²⁰⁴ Vgl. VG Düsseldorf v. 26.1.2010 (18 K 2544/09), Entlassung aus dem Zeugenschutzprogramm wegen absprachewidrigem Verhalten.

²⁰⁵ Vgl. dazu auch VG Hannover v. 26.3.2009 (6 A 14/09).

²⁰⁶ Vgl. VG Gelsenkirchen (17 K 6037/01).

Selbstverständlichkeit bezeichnet. Eine Zuständigkeit für Schutzmaßnahmen endet nicht mit der Unterschrift zur Entlassung des Zeugen aus dem Programm.

3. Zeugenschutz und Ausländerrecht

a. Auslieferung und Abschiebung

Bei der Aufnahme von ausländischen Zeugenschutzpersonen in ein Zeugenschutzprogramm kann nicht immer festgestellt werden, ob durch deren vorherige Mittäterschaft in einer kriminellen Organisation auch Strafverfolgungsbemühungen in anderen Staaten bestehen. Deutsche Strafverfolgungsbehörden nehmen an internationalen Informationssystemen der Polizei und Justiz, wie Europol, Interpol und Eurojust teil, die z.B. Daten über Strafverfahren der Organisierten Kriminalität enthalten und entsprechende Recherchen ermöglichen.²⁰⁷ Bestehen im Ausland Strafverfahren gegen die zu schützenden Personen, sind Abwägungen zur Sicherstellung der Strafverfolgung im Ausland zu treffen. Diese Maßnahmen können sich im Einzelfall auch gegen den Zeugen richten und eine rechtskräftige Verurteilung nach sich ziehen. Auslieferungsanträge einer Zeugenschutzperson wegen eines Kapitaldeliktes sind durch die Justiz unter Wahrung der Schutzinteressen des Betroffenen zu prüfen. Die Auslieferung eines im deutschen Zeugenschutz befindlichen ausländischen Staatsangehörigen zum Zwecke der Strafvollstreckung bzw. Inhaftierung kann z.B. dann abgelehnt werden, der Schutz der Person im Ausland nicht gewährt werden kann.²⁰⁸ Hierbei kommt der Schutzgedanke aus Art. 3 EMRK, sowie Art. 25 GG mit der Konsequenz zur Geltung, dass der Strafanspruch eines anderen Staates zugunsten der Schutzinteressen der Person zurücktritt.

b. Erstattung von Asylbewerberleistungen

Wechselt ein Sozialleistungsempfänger den Wohnort, besteht gemäß § 10b Abs. 3 AsylbLG ein Kostenerstattungsanspruch der Sozialbehörde am Ort der Feststellung eines Leistungsanspruches gegenüber einer Sozialbehörde am späteren Wohnort. Werden nun Leistungen nach dem AsylbLG für eine Person erbracht, die sich in einem Zeugenschutzprogramm befindet und umgesiedelt wird, ist die Frage zu klären, welche Behörde für die Leistungen zuständig ist, da der Umzug i.d.R. durch die Polizei veranlasst wird.

Das Verwaltungsgericht Gießen hat die Klage eines Landkreises auf Kostenerstattung zurückgewiesen.²⁰⁹ Die Polizei hatte eine gefährdete Person in einem Frauenhaus an einem neuen Wohnort untergebracht. Die Beklagte (Landkreis am Tatort) wies darauf hin, dass sich die Schutzperson gezwungenermaßen

²⁰⁷ Vgl. dazu § 3 EuropolG, Europol-Gesetz vom 16.12.1997 (BGBl. II 2150), zul. geändert d. Art 1 d. G. v. 31.7.2009, BGBl. I 2504.

²⁰⁸ Vgl. OLG Düsseldorf v.13.9.2007 (A 37/07-326, 327/07 III).

²⁰⁹ Vgl. VG Gießen v. 11.2.2004 (6 E 3382/01).

in einem Bordell aufhalten musste, was keinen gewöhnlichen Aufenthalt begründet und zur Kostenerstattung durch die vorher zuständige Gemeinde führen sollte. Im Umkehrschluss würde durch Brennpunkte des Rotlichtmilieus und sonstige Tatorte, die einen erzwungenen Aufenthalt mit sich bringen, dort regelmäßig der Wohnort, z.B. von Opfern von Menschenhandel, begründet. Für den Zeugen- und Opferschutz ist die Klärung von derartigen Kostenerstattungsansprüchen von Bedeutung, da durch die Leistungsgewährung eine Verknüpfung von Leistungs- und Abrechnungsdaten zwischen dem alten und neuen (geschützten) Aufenthaltsort erfolgt, die es zu verhindern gilt.

4. Insolvenz

In der Literatur sind unterschiedliche Auffassungen zum Thema des Eintritts in ein Insolvenzverfahren während eines Zeugenschutzprogrammes zu finden. Die Auffassung, dass Personen, die dem Zeugenschutz unterliegen, nicht an einem Insolvenzverfahren teilnehmen sollten, steht im Widerspruch zu den Schutzansprüchen des Zeugen und den staatlichen Schutzgarantien, da dies zu erheblichen Nachteilen für den Betroffenen führen kann. Schuldner im Zeugenschutzprogramm sind z.B. nach Auffassung von *Frind* vor Vollstreckungsmaßnahmen ihrer Gläubiger ausreichend geschützt, so dass eine spätere Erlangung der Restschuldbefreiung nicht gerechtfertigt sei.²¹⁰ Dem kann aus dem Kontext des ZSHG nicht gefolgt werden.

Einem Zeugen könnte aufgrund des langjährigen Verbleibs im Zeugenschutzprogramm ein erheblicher Nachteil entstehen, wenn er keine Aktivitäten zur Schuldenregulierung entfaltet. Die Polizei sähe sich zudem dem Vorwurf des *Versteckens* vor Schulden oder finanziellen Verpflichtungen ausgesetzt. Außerdem könnten sich Forderungen des sonst anspruchsberechtigten Zeugen gegen die Polizei richten. Es bedarf zur Lösung des Problems der Mitwirkung der gerichtlichen Instanzen und die Akzeptanz der Geheimhaltung einzelner Aspekte, wie z.B. des Wohnortes und des Arbeitsortes des Zeugen. Alle anderen für ein Restschuldbefreiungsverfahren notwendigen Nachweise, wie Einkommen und sonstige Verpflichtungen, können durchaus erbracht werden. Die Praxis zeigt, dass ein hoher Anteil der Zeugenschutzpersonen überschuldet ist und entsprechende Schuldenregulierungen bzw. Insolvenzen bestehen. Eindeutige Handlungsanweisungen aus der Insolvenzordnung oder dem ZSHG bestehen nicht und werden als offenes Problem des Verbraucherinsolvenzrechts betrachtet.²¹¹

Die polizeiliche Praxis kennt bereits Möglichkeiten zur Durchführung der Insolvenz bei Zeugenschutzpersonen.²¹² Das LG Hamburg hat in seiner Entscheidung vom 12.08.2004 festgestellt, dass in Zeugenschutzfällen das Verbraucherinsol-

²¹⁰ Vgl. kritisch: *Frind*, in: ZVI/2005, 57–63 sowie ZInsO 5/2005, 276 ff.

²¹¹ Vgl. *Henning*, ZInsO 2004, 585.

²¹² Vgl. LG Hamburg v. 12.8.2004 (326 T 50/04), Rn. 8.

venzverfahrens am Insolvenzgericht des letzten bekannten Wohnortes des Schuldners in analoger Anwendung des § 16 ZPO durchgeführt werden kann.²¹³ Erinstanzlich erging jedoch ein gegenteiliger Beschluss, der die Konkurrenz zwischen ZPO und ZSHG deutlich machte.²¹⁴ Hier bestand das Gericht darauf, dass die Zuständigkeit für das Insolvenzverfahren gem. §§ 3, 4 InsO sowie § 13 ZPO ausschließlich am Wohnort des Schuldners besteht. Dabei verkannte es, dass dies zu einer nicht hinnehmbaren Gefährdung und gleichzeitig die staatlichen Schutzmaßnahmen *ad absurdum* führt. Dem widersprechend urteilte das LG Hamburg 2005, dass ein Insolvenzverfahren (Eigenantrag zur Insolvenzeröffnung) eben nicht durchgeführt werden kann, wenn der derzeitige Name (Tarnidentität) und die aktuelle Anschrift nicht bekannt sind.²¹⁵ Die Kammer führte an, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse durch die Gläubiger nicht überprüfbar wären. Die Vorschrift des § 9 ZSHG sieht vor, dass Ansprüche Dritter gegen die Schutzpersonen durchsetzbar sein müssen. Daraus lässt sich ableiten, dass ein Insolvenzverfahren gegen den geschützten Zeugen unter Berücksichtigung des Schutzgedankens des ZSHG durchgeführt werden kann. Es wird deutlich, dass die Lebensrealität des Zeugenschutzes dem Anliegen der Insolvenzordnung in Teilen entgegensteht. Einer Zeugenschutzperson, die das Anliegen zur Entschuldung vorträgt, ist die Erduldung einer andauernden Gefährdung, die wiederum durch grundgesetzliche Zeugenpflichten entstanden ist, nicht zuzumuten. Zur Lösung des Konfliktes bedarf es offenbar einer klaren gesetzlichen Regelung.

5. Gerichtsstand und örtliche Zuständigkeit

Wie zuvor im Bereich des Insolvenzrechtes, spielt die Frage der Zuständigkeit eines Gerichtes auch in anderen Rechtsbereichen eine besondere Rolle. Hier sind wichtige Einzelentscheidungen *pro* Zeugenschutz getroffen worden. So entschied das LG Karlsruhe in der Frage der Zuständigkeit für eine ermittelungsrichterliche Vernehmung, dass jeweils das Amtsgericht zuständig ist, in dessen Bezirk sich die Polizeidienststelle befindet, über welche der Zeuge geladen werden kann.²¹⁶ Dies ergibt sich aus der Zielstellung eines effektiven Zeugenschutzes. In der Entscheidungsbegründung wird ausgeführt, dass bei anderslautender Auffassung entweder der Zeugenschutz zerstört würde oder bei Wahrung des Zeugenschutzes kein Ermittlungsrichter zuständig wäre. „Das das nicht richtig sein kann liegt auf der Hand“²¹⁷ (siehe Kasten: Bsp. 5: Anzeige gegen eine Zeugenschutzperson).

²¹³ Vgl. LG Hamburg v. 12.8.2004 (326 T 50/04) zur Zuständigkeit des Insolvenzgerichtes bei Umzug im Rahmen des Zeugenschutzprogramms; vgl. auch ZVI 2005, 82.

²¹⁴ Vgl. AG Hamburg v. 7.5.2004 (68c IK 70/04).

²¹⁵ Vgl. LG Hamburg v. 14.7.2005 (318 T 7/05) sowie ZInsO 2005, 1000 f.

²¹⁶ Vgl. LG Karlsruhe v. 4.6.1997 (5 Gs 1/97). Diese Entscheidung wurde vor dem Inkrafttreten des ZSHG getroffen und bezog sich auf die Voraussetzungen des § 68 Abs. 2 S.1 StPO; dazu auch NSTZ 1997, 509 f. sowie NJW 1997, 3183 f.

²¹⁷ Siehe Fn. zuvor.

Bsp. 5: Anzeige gegen eine Zeugenschutzperson

Eine Zeugenschutzperson wurde vom Bundesland A in das Bundesland B umgesiedelt. Umfangreiche Datensperren verhindern den Rückschluss auf den neuen Aufenthaltsort. Die Schutzperson S geht hier einer geregelten Tätigkeit nach. Durch ehemalige Mittäter wurde zur Ermittlung des Aufenthaltsortes eine Anzeige wegen Diebstahls am alten Wohnort gegen die Schutzperson S initiiert. Des Weiteren behauptete ein Zeuge, den S in einer durch die Polizei vorgelegten Täterlichtbildkartei wiedererkannt zu haben.

Die Zeugenschutzdienststelle erfuhr durch Anfragen der Staatsanwaltschaft bei den Meldebehörden bzw. dem Bundeszentralregister über den Straftatverdacht. Die Ermittlungsbehörden wurden angewiesen, den Tatverdächtigen zu befragen und entsprechende Ermittlungen anzustellen. Im Regelfall würde ein Ermittlungsauftrag an die örtlich zuständige Polizeidienststelle am Wohnort ergehen. Dies würde jedoch zur Bekanntgabe des geheim zuhaltenden Aufenthaltsortes führen. Eine Bekanntgabe des Aufenthaltsortes ist im Zeugenschutzprogramm jedoch zunächst nicht vorgesehen. Vielmehr unterstützt die Zeugenschutzdienststelle die Vorführung des S zu einer Vernehmung durch die Polizei, wobei die Personaldaten zum Aufenthaltsort nicht erhoben werden. In diesem Fall konnte die Schutzperson durch einen Nachweis des Arbeitgebers ein Alibi für den Tattag nachweisen. Dieser Nachweis kann ebenfalls nicht in die Ermittlungsakte genommen werden, um das Zeugenschutzprogramm nicht zu gefährden. Gleichzeitig besteht jedoch die gesetzliche Verpflichtung, an der Aufklärung einer Straftat mitzuwirken.

Stellt sich im Ergebnis der Prüfung heraus, dass S als Täter nicht in Frage kommt, ist der Aufenthaltsort bekannt geworden und dieser müsste mit großem Aufwand erneut umgesiedelt werden, was nicht im Sinne des Gesetzgebers sein kann. Für die Staatsanwaltschaft könnte als Beweismittel eine Erklärung der Zeugenschutzdienststelle sowie ein in Bezug auf die Anschrift des S in Teilen bereinigtes Dokument über den Nachweis der Anwesenheit am Arbeitsort in Frage kommen. Derart kann für die Durchführung des Verfahrens auch ohne Bekanntgabe des Wohnortes Sorge getragen werden.

Eine dem Leitgedanken des ZSHG entgegenstehende Entscheidung aus dem Familienrecht verdeutlicht die Diskrepanzen im Verständnis der Einordnung des Zeugenschutzes. Im Rechtsstreit um die Zuständigkeit eines Amtsgerichtes für ein Scheidungsverfahren, in dem ein Ehegatte einem Zeugenschutzprogramm unterlag, kam der Senat gerade nicht zum dem Ergebnis, dass eine Zuständigkeit des Amtsgerichtes am letzten Wohnort oder gar am Standort der Zeugenschutz-

dienststelle besteht.²¹⁸ Gemäß § 606 Abs. 1 Satz 2 ZPO wäre in diesem Fall ausschließlich das Familiengericht zuständig, in dessen Bezirk einer der Ehegatten mit den gemeinsamen minderjährigen Kindern den gewöhnlichen Aufenthalt hat. Eine Regelung für das Problem konnte das erkennende Gericht aus dem ZSHG nicht ableiten. Nach Ansicht des Senats ist der vorliegende Fall, in dem die Antragsgegnerin lediglich wegen der Aufnahme in die Zeugenschutzmaßnahme ihren letzten Wohnort verließ, mit einem unfreiwilligen Aufenthaltswechsel gleichzusetzen.²¹⁹

6. Sorge- und Umgangsrecht

Die Auswirkung des Zeugenschutzes auf das Wohl der Familie und insbesondere des Kindes war bereits Gegenstand gerichtlicher Prüfung. In einem Gutachten des DIJuF wurde die Frage untersucht, ob abweichend vom eigentlichen (durch Zeugenschutz geschützten) Wohnsitz des Kindes, der frühere Wohnsitz von Mutter und Kind den Gerichtsstandort für die Durchsetzung einer Vaterschaftsklage bzw. Beistandsregelungen begründet.²²⁰ Auch hier wird im Gutachten darauf hingewiesen, dass es keine eindeutige Lösung in der Rechtsprechung dazu gibt.

In einem Beschluss eines Familiengerichtes wurde bereits der durch § 1684 Abs. 4 BGB bestehende Anspruch des Kindesvaters auf die Regelung des Umganges aus Gründen des Zeugenschutzes zurückgewiesen.²²¹ Das Umgangsrecht wurde zunächst befristet für ein Jahr ausgesetzt. Die Mutter lebte mit dem Kind bei einem im Zeugenschutz befindlichen Lebensgefährten unter neuer Identität. Kontakte des Kindes mit dem Vater würden potenziellen Gefährdern, die sehr gut organisiert waren, die Möglichkeit bieten, die Familie auszuforschen und auf diese einzuwirken, wobei das Kindeswohl erheblich beeinflusst werden könnte. Hier trat das verfassungsrechtlich geschützte Recht des Vaters, Umgang mit seinem Kind zu pflegen, gegenüber dem Schutz von Leib und Leben des Kindes zurück. Die Mutter wurde verpflichtet, dem Vater regelmäßige Nachricht über die Entwicklung seines Kindes sowie Fotos zuzusenden.²²² Das Gericht teilte die Befürchtungen des Zeugen nicht, dass diese Fotos z.B. missbräuchlich genutzt werden könnten (Internetsuche, Gesichtserkennungssoftware).

In ähnlicher Sache wurde entschieden, dass eine im Zeugenschutzprogramm befindliche Frau, die einer erheblichen Gefährdung ausgesetzt ist, welche sich auch auf das Kind auswirkt, ihren Aufenthaltsort bzw. den Gerichtsstandort dem

²¹⁸ OLG Köln v. 20.12.2002. (4 WF 153/02), örtlich zuständiges Familiengericht in Ehesachen: Gewöhnlicher Aufenthalt eines Ehegatten bei Aufenthaltswechsel infolge einer Zeugenschutzmaßnahme; vgl. auch FamRZ 2003, 1124 f. und AG Brühl. v. 29.10.2002 (35 F 313/02).

²¹⁹ Siehe Fn. zuvor.

²²⁰ Vgl. Rechtsgutachten des DIJuF v. 2.3.2007 (J 8.100) sowie JAmt 2007, 134 ff.

²²¹ Vgl. AG Berlin Tempelhof-Kreuzberg v. 21.6.2001 (143 F 1055/01).

²²² Vgl. § 1686 BGB und zugleich. auch § 1686 BGB sowie § 13a FGG. Das Gericht hat die Befürchtung, dass die Fotos im Internet auftauchen könnten nicht anerkannt.

Kindsvater nicht mitteilen muss.²²³ Dem Vater des Kindes wurde das Sorgerecht durch Gerichte im ehemaligen Jugoslawien zuerkannt. Eine Benennung des zuständigen Familiengerichtes zur Anstrengung einer Herausgabeklage konnte vor dem Verwaltungsgericht nicht durchgesetzt werden. Die Durchsetzung des Sorgerechts des Vaters obliegt den Familiengerichten nach § 1632 BGB sowie nach § 621 Abs. 1 Nr. 3 ZPO.

Das Thema des Umgangsrechts bzw. der Vorwurf der Entziehung von Kindern durch ein Zeugenschutzprogramm ist auch in anderen Staaten ein besonderes Problem. So musste in Nordirland im Jahr 2011 ein solches Verfahren vor dem *High Court* entschieden werden, in dem die Polizei eine Frau mit ihrem Sohn nach Großbritannien umsiedelte und den Zugang des Vaters, der den Gefährdern zugerechnet wurde, verwehrte.²²⁴ Letztlich wurde die Einschränkung des Umgangsrechtes durch die Mutter und die Zeugenschutzdienststelle für richtig befunden und die vom Vater beklagte Menschenrechtsverletzung vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof nicht bestätigt.

7. Verpflichtung zur Geheimhaltung

Personen, die ihrer staatsbürgerlichen Pflicht zur Aussage vor einem Gericht in Strafangelegenheiten, insbesondere bei schwerwiegenden Straftaten nachkommen, haben im Rahmen der Schutzpflichten des Staates, welche die höchste Ausprägung in einem Zeugenschutzprogramm findet, einen besonderen Anspruch auf Geheimhaltung. Im Gegenzug unterliegt der Zeuge weitreichenden Geheimhaltungspflichten über die Maßnahmen der Polizei.

Der Erfolg eines Zeugenschutzprogrammes und der langfristige Bestand eines solchen Instrumentariums der Strafverfolgungsbehörden hängt entscheidend davon ab, ob und wie die Mechanismen (Taktik, Methodik) und logistischen Bestandteile des Zeugenschutzes (Identität der Beamten, Fahrzeuge, Technologie, Anschriften) geheim gehalten werden können. Aus diesem Grund sieht das ZSHG (§ 3 Geheimhaltung, Verpflichtung) mit Verweis auf das Verpflichtungsgesetz eine Schutzregel zur Wahrung der gebotenen Geheimhaltung vor.²²⁵ Grundsätzlich wirkt diese Auslegung gegen die Aussagepflichten eines Zeugen in der StPO (§§ 54 und 55 StPO). Bedeutsam wird die Verpflichtung insbesondere während der Gerichtsverhandlung, in der die Frage zur neuen getarnten Identität oder den aktuellen Lebensumständen zu Anhaltspunkten für eine erneute Gefährdung führen können.

²²³ Vgl. VG Berlin v. 24.11.1992 (VG 1 A 472–92).

²²⁴ Vgl. BBC, Father loses legal case against PSNI v. 14.2.2011.

²²⁵ Gesetz über die Verpflichtung nicht beamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) v.2.3.1974, BGBl. I 547 i.d.F. v. § 1 Nr. 4 G. z. Änd. d. EGStGB v. 15.8.1974, BGBl. I 1942.

1993 entschied das OLG Hamburg, dass die Aussagepflicht nach § 54 Abs. 1 StPO entfällt, soweit der Zeuge durch die Zeugenschutzdienststelle zur Verschwiegenheit verpflichtet ist. Auch die Festsetzung eines Ordnungsgeldes darf den Zeugen nicht zu einer Aussage zwingen, die von der Aussagegenehmigung nicht umfasst ist.²²⁶ Im Kern wurde diese Entscheidung durch das Verwaltungsgericht Berlin bestätigt, das ein mosaikartiges Zusammentragen von Einzelinformationen zu den aktuellen Lebensumständen einer Zeugenschutzperson für rechtswidrig erklärte.²²⁷ Eine Zeugin verweigerte in der Hauptverhandlung die Beantwortung der von der Verteidigung gestellten Fragen zu ihrer Arbeitserlaubnis. Da sie zur Geheimhaltung verpflichtet war und diese Informationen eine Lokalisierung ermöglicht hätte, lehnte die Senatsverwaltung für Inneres die vom Vorsitzenden der Strafkammer beantragte Herausgabe der Verpflichtungserklärung und des Protokolls der Verpflichtung der Zeugin gem. § 96 StPO ab. Die Bekämpfung der Schwer- und Bandenkriminalität sei nur möglich, wenn der Schutz, der aussagebereiten Zeugen zugesagt werden müsse, auch tatsächlich gewährt werde.

Der BGH hatte sich ebenfalls mit der Frage der Reichweite der Geheimhaltungspflicht eines geschützten Zeugen mit Hinblick auf § 54 Abs. 1, § 55 Abs. 1, § 241 Abs. 2 StPO, §§ 2, 3, 10 ZSHG zu beschäftigen. Der Strafsenat des BGH führt dazu wie folgt aus:²²⁸

„Fragen, durch deren Beantwortung ein in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommener Zeuge ihm bekannt gewordene Erkenntnisse über Zeugenschutzmaßnahmen offenbaren müsste, sind nicht von vorneherein ungeeignet oder nicht zur Sache gehörend im Sinne des § 241 Abs. 2 StPO. Derartige Fragen können jedoch zurückgewiesen werden, wenn ihre Beantwortung zur Überzeugung des Tatrichters für den Schuldspruch und den Rechtsfolgenausspruch ohne Bedeutung und daher nach den Maßstäben der Aufklärungspflicht nicht geboten ist.“

Ein Zeuge kann nach Einschätzung des BGH nicht die Rechte bzw. die Stellung einer anderen Person des öffentlichen Dienstes im Sinne des § 54 Abs. 1 StPO durch die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm erlangen, woraus sich eben auch keine Verpflichtungsmöglichkeiten nach dem Verpflichtungsgesetz ergeben. Deshalb bedarf es dann auch keiner Aussagegenehmigung. Diese Rechtsauffassung schwächt den polizeilichen Zeugenschutz an einer maßgeblichen Säule im Fundament des Schutzkonzeptes – der Geheimhaltung. Der BGH weist dem jeweiligen Strafgericht die Entscheidungsbefugnis im Interesse der Wahrheitsfindung und fairen Verfahrensgestaltung zu. Dazu gehört auch, ob Angaben

²²⁶ OLG Hamburg v. 22.10.1993 (1 b Ws271/93).

²²⁷ Vgl. OVG Berlin v. 20.1.1993 (OVG 4 S 85/92).

²²⁸ Vgl. BGH v. 15.12.2005 (StR 281/04), Rn. 2.

zur Person in vollem Umfang (auch zur aktuellen Identität und Wohnanschrift) gemacht werden müssen. § 68 Abs. 2 StPO hat im Zweifelsfall keine Schutzwirkung mehr für den gefährdeten Zeugen.

Zeugen sind auch in Bezug auf die Kenntnisse zum Zeugenschutzprogramm zur Geheimhaltung verpflichtet. Angaben gegenüber Dritten (v.a. Medien) zu taktischen Maßnahmen können die Effektivität des Zeugenschutzes negativ beeinflussen. Die auf Seiten des geschützten Zeugen liegenden Geheimhaltungspflichten können bei Verstößen gem. § 353b Abs. 1 Nr. 2 StGB geahndet werden. Die Ausstrahlung eines nicht genehmigten Interviews eines Zeugen wurde z.B. bereits zur Anzeige gebracht (Ermächtigung zur Strafverfolgung gem. § 353b Abs. 4 StGB).²²⁹ Aufgrund der förmlichen Verpflichtung des Zeugen nach dem Verpflichtungsgesetz hatte dieser sich durch das Interview strafbar gemacht und wurde zu einer Geldstrafe verurteilt.

Aus polizeitaktischer Sicht steht die Frage im Raum, welche Belange der Verteidigungsmöglichkeiten des Angeklagten rechtfertigen könnten, den aktuellen Wohnort und die Identität des Zeugen zu enthüllen. Die Konsequenzen für die Familie der Schutzperson sind grundrechtsimmanent, da eine Offenbarung in der Hauptverhandlung natürlich mit der Umsiedlung an einen neuen Wohnort und der Erstellung einer neuen Biografie mit enormen Auswirkungen für die Angehörigen verbunden wären. Eine sinnvolle Lebensplanung wäre so kaum realisierbar, da sich Strafverfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität häufig über mehrere Jahre erstrecken und ständig die Möglichkeit der Nachfrage zu derartigen Angaben besteht. Dem Zeugen muss somit die Bedeutung der Rechtsnorm vorab explizit dargelegt werden. Der Schutzschirm des polizeilichen Zeugenschutzes wird somit in der Hauptverhandlung weitestgehend zusammengefaltet. Dieser Beschluss hat in der polizeilichen Praxis u.a. zur regelmäßigen Einbindung von Rechtsbeiständen zur Verbesserung der prozessualen Beratung der Schutzpersonen geführt.

8. Audiovisuelle Vernehmung

Bereits im Rahmen der Einführung des OrgKG 1992 wurde die Einführung audiovisueller Vernehmungen thematisiert. Dieser Vorschlag fand jedoch keine politische Mehrheit, da zu diesem Zeitpunkt die Durchbrechung des Unmittelbarkeitsprinzips als ein unabdingbares Kriterium für die Durchführung eines fairen Verfahrens für nicht opportun gehalten wurde. Der Rat der Europäischen Union hat 1995 die Mitgliedsstaaten in seinen Empfehlungen zum Schutz gefährdeter Zeugen aufgefordert, die audiovisuelle Vernehmung zum Zwecke des Zeugenschutzes einzuführen.²³⁰

²²⁹ Vgl. AG Bielefeld v. 12.9.1996 (37 DS 72 Js 113/96).

²³⁰ Vgl. oben Fn. 66, S. 23.

Die erste Vorschrift über die audiovisuelle Vernehmung im Strafverfahren wurde 1998 durch das Gesetz zur Verbesserung des Opferschutzes (ZSchG) für besonders schutzbedürftige Zeugen durch die Vorschrift des § 247a StPO eingeführt.²³¹ Die Verfahrenswirklichkeit zeigte jedoch, dass sich die Justiz die Möglichkeiten der Videovernehmung nur in geringem Maße zu Nutzen machte.²³² Die Regelungen über die Nutzung von Videotechnologie im Gerichtsverfahren wurden nochmals durch das Erste Justizmodernisierungsgesetz²³³ sowie das Zweite Opferrechtsreformgesetz (2009)²³⁴ novelliert, nicht zuletzt, um zum stärkeren Einsatz von Videotechnik im Strafverfahren anzuregen. Trotz der gesetzlichen Vorschriften zur Anwendung der audiovisuellen Vernehmung im Gerichtsverfahren, besteht derzeit noch keine flächendeckende Ausstattung von Gerichten und Einrichtungen der Justiz mit Videosystemen, die eine Vernehmung von einem anderen Ort ermöglichen. Ein solcher Mangel an technischer Ausstattung stellt nach Maßgabe des BGH keinen Abweisungsgrund für die Durchführung einer audiovisuellen Vernehmung im Strafverfahren dar.²³⁵ Einschränkend ist anzuführen, dass mit Einführung des Gesetzes zur Intensivierung der Videokonferenztechnik (in Kraft seit 1.11.2013) eine Übergangsfrist bis zum 31.12.2017 für die Justizverwaltungen zur Anschaffung entsprechender Technik geschaffen wurde, was der Sichtweise des BGH entgegensteht.²³⁶

Die Vorschriften des § 247a StPO über die audiovisuelle Vernehmung im Strafverfahren kommen auch für Zeugenschutzmaßnahmen zur Anwendung. Der Gesetzgeber hat weder Einschränkungen für bestimmte Gruppen von Opfern oder Vorgaben für Deliktbereiche gegeben.²³⁷ Die dringende Gefahr eines schwerwiegenden Nachteils für das Wohl des Zeugen rechtfertigt die Durchbrechung des Unmittelbarkeitsprinzips. Für eine unbelastete Aussage ist eine angstfreie Atmosphäre innerhalb und außerhalb des Gerichtssaales notwendig.²³⁸ Schutz- und sitzungspolizeiliche Maßnahmen im Gericht sind zwar grundsätzlich geeignet, die Sicherheit des Zeugen und der Prozessbeteiligten zu gewährleisten, können dabei jedoch in deren Außenwirkung ebenfalls zu einer Wahrnehmung führen, die als überzogen und zu einschränkend für die Beschuldigtenrechte kritisiert werden. Es ist zu berücksichtigen, dass diese zum Schutz des Zeugen getroffene Maßnahmen auch geeignet sind, übermäßige Belastungen für den Zeugen zu

²³¹ Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Opferschutzes (ZSchG) v. 30.4.1998, BGBl. I 820; *Caesar*, NJW 1998, 2313.

²³² Vgl. *Scheumer*, Videovernehmung kindlicher Zeugen (2007), S. 15.

²³³ Vgl. Erstes Gesetz zur Modernisierung der Justiz v. 24.8.2004, BGBl. I 2198.

²³⁴ Vgl. BGBl. I 2280.

²³⁵ Vgl. Beschluss des BGH v. 7.3.2007 (1 StR 646/06): Ein Gericht ist so auszustatten, dass ein Verfahren auch unter Anwendung einer audiovisuellen Vernehmung stattfinden kann.

²³⁶ Vgl. G. zur Intensivierung des Einsatzes von Videokonferenztechnik in gerichtlichen und staatsanwaltlichen Verfahren v. 25.4.2013, BGBl. I 935 m.W.v. 1.11.2013, Art 9. Vgl. auch BT-Drs. 17/1224 v. 24.3.2010.

²³⁷ Vgl. BT-Drs. 13/4165, 10.

²³⁸ Vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg v. 20.12.2010 (10 S 51.10).

verursachen.²³⁹ Zeugen mit traumatischen Belastungsstörungen sind hierbei der Gefahr einer Retraumatisierung durch das Erscheinen im Gerichtssaal, die Nähe zum Angeklagten oder die Erfahrungen durch einen begleitenden polizeilichen Sondereinsatz ausgesetzt.

Bis zur Änderung der Strafprozessordnung durch die Einführung des Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von Verletzten im Strafverfahren²⁴⁰ war vor einer Entscheidung über die Videovernehmung durch das Gericht zu prüfen, ob die Entfernung des Angeklagten aus dem Gerichtssaal (gem. § 247a Satz 1 StPO a.F. i.V.m. § 247a StPO) erfolgen soll.²⁴¹ Diese Stufenregelung konnte in der Verfahrenspraxis jedoch nicht bestehen, da die Entfernung des Angeklagten aus dem Saal einen noch größeren Eingriff in dessen Prozessrechte darstellt, als die audiovisuelle Vernehmung des Zeugen. Die Subsidiaritätsregel wurde mit dem Opferrechtsreformgesetz v. 24.6.2004 aufgehoben. Die Kammer hat nun die Möglichkeit, zwischen der Videoübertragung und einer Maßnahme gem. § 274 StPO zu entscheiden.²⁴²

Der BGH hat zur Einhaltung der wesentlichen Verfahrensgarantien bei Anwendung audiovisueller Vernehmungen entsprechende Grundsätze verfasst.²⁴³ Der Beschluss zur Durchführung einer audiovisuellen Vernehmung kann aus organisatorischen Gründen und zur Schaffung von Rechtsklarheit auch außerhalb der Hauptverhandlung ergehen.²⁴⁴

Der gefährdete Zeuge erwartet in der Hauptverhandlung ebenso wie der Angeklagte ein faires Verfahren. Das schließt den Anspruch ein, dass die Schutzmaßnahmen nicht nachteilig ausgelegt werden und deshalb die Glaubwürdigkeit in Frage gestellt wird. Provozierende Konfliktverteidigung, Prozessverschleppung und unfaire Behandlung des Zeugen waren im Einzelfall ebenso festzustellen, wie die Etablierung von beleidigenden Umgangsformen und Einwirkungsmethoden krimineller Strukturen vor Gericht. All dies zielt i.d.R. darauf ab, die Aussagefähigkeit eines Zeugen zu beeinflussen (siehe Kasten: Bsp. 6: Verhalten der Verteidiger bei einer Videovernehmung).²⁴⁵

Bsp. 6: Verhalten der Verteidiger bei einer Videovernehmung

Die audiovisuelle Vernehmung eines geschützten Zeugen in einem Strafverfahren am Landgericht war durch kontraproduktives Verhalten der Verteidiger

²³⁹ Vgl. *Hohnel*, in: NJW 2004, 1356–1358.

²⁴⁰ Vgl. Opferrechtsreformgesetz v. 24.6.2004, BGBl. I 1190.

²⁴¹ Vgl. BGH v. 19.7.2001 (4 StR 46/01).

²⁴² Vgl. BGH v. 19.12.2006 (1 StR 268/06) und *Rieck* in: JZ 2007, 744–748.

²⁴³ BGH v. 15.9.1999 (1 StR 286/99). Die Feststellung der Identität des Zeugen im Ausland kann durch einen dortigen Vertreter der Justiz vorgenommen werden und es können auf jeder Seite Dolmetscher anwesend sein.

²⁴⁴ Vgl. *Becker*, in LR, § 247a StPO Rn. 17 sowie BGH v. 28.9.2011 (5 StR 315/11).

²⁴⁵ Siehe auch Ausführungen über Prozessverschleppung, 106.

geprägt. Nach der Verkündung des Beschlusses zur Durchführung einer Videovernehmung klagte einer der Verteidiger über Sehstörungen durch die Abstrahlungen des Monitors. Die Versuche des Beibringens eines augenärztlichen Attestes des Verteidigers blieben erfolglos und führten zu Terminverschiebungen. Ein weiterer prozessbeteiligter Verteidiger stellte den Beweisantrag zur Feststellung der Zeitgleichheit der Übertragung und unterstellte die Manipulation der Aufzeichnung durch die Polizei. Es sollte die Einholung einer gutachterlichen Stellungnahme vom Bundeskriminalamt über die technischen Abläufe einer Videoübertragung erfolgen. Ein anderer Vertreter der Verteidigung verweigerte die Nutzung der Mikrofone, wodurch der Zeuge an der Videogegenstelle der Verhandlung nicht folgen konnte. Es wurde ein Antrag zur Abschirmung des Tisches eines Verteidigers gestellt, da er die geheime Aufzeichnung seiner Notizen fürchtete. Der Rechtsanwalt bedeckte die Kamera zwischenzeitlich mit seiner Mütze. Während der Vernehmung des Zeugen kam es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Verteidiger und dem Rechtsbeistand des Zeugen auf der Gegenseite, in deren Ergebnis der Verteidiger Strafantrag stellte und darauf bestand, den Tatort, in diesem Fall den geheim zuhaltenden Ort der Videogegenstelle, zu erfahren. Die Störungen der Verhandlung und die unzulässigen Beweisanträge führten zu mehrtätigen Verzögerungen und hatten enorme psychische Auswirkungen auf den Zeugen.

Die Unerreichbarkeit eines im Ausland lebenden Zeugen ist ein weiterer Rechtfertigungsgrund für eine audiovisuelle Vernehmung.²⁴⁶ Im Falle eines im Ausland lebenden staatlich geschützten Zeugen ist vorauszusetzen, dass die Polizeibehörden Vorkehrungen für dessen persönliches Erscheinen vor Gericht treffen.

Das Aufrechterhalten polizeilicher Schutzmaßnahmen am Standort des Gerichtes für einen längeren Zeitraum stellt für das Gericht, die Öffentlichkeit und andere Prozessbeteiligte eine zusätzliche Belastung dar. Auf den Zeugen wirkt ein besonderer psychischer Druck durch die hautnahe Erfahrung des Sicherheitsumfangs, der mit der Organisation der Personenschutzmaßnahmen einhergeht. Im Rahmen der gerichtlichen Hauptverhandlung kann der Zeuge mit negativen Erlebnissen konfrontiert sein. Dazu können die Medienberichtserstattung und undiszipliniertes Verhalten von Besuchern (Zwischenrufe, Beleidigungen, Drohungen) zählen. Aber auch symbolische Akte, wie Handzeichen und das Tragen von szenetypischer Kleidung (siehe Kasten, Bsp. 7: Einwirkungen durch szenetypische Kleidung) können konfrontativ wirken. Auch hieraus können sich Gründe für die Durchführung einer audiovisuellen Vernehmung ergeben.

²⁴⁶ Vgl. BGH v. 15.2.2001 (3 StR 554/00).

Bsp. 7: Einwirkungen durch szenetypische Kleidung

In einem Strafverfahren gegen Mitglieder eines kriminellen Motorradclubs erschienen die Unterstützer der Angeklagten jeweils in großer Anzahl zu den Verhandlungen, was eine übliche Verfahrensweise darstellt, um eine gewünschte Reaktion und Wirkung in der Öffentlichkeit zu erzielen. Dabei trugen die Angehörigen des Clubs die Vereinskleidung, eine sog. Kutte mit den szenetypischen Symbolen und Emblemen. Diese Embleme werden durch den Club z.B. für begangene Gewalttaten gegen verfeindete Gruppierungen oder die Polizei als besondere Auszeichnung vergeben und dienen vor allem der Anerkennung in den eigenen Reihen und zur Abschreckung im Milieu. Der Präsident des Landgerichts verfügte daraufhin ein Trageverbot für Vereinskutten des Motorradclubs im Gerichtsgebäude. Dem kamen die Clubangehörigen jedoch nur soweit nach, als dass die Kutten am Eingang ausgezogen und im Saal sichtbar über die Stühle gehängt wurden. Andere Clubmitglieder erschienen mit T-Shirts, auf denen die Embleme und Symbole abgedruckt waren, um dem in der Verfügung benannten Wortlaut *Kutte* nicht zu entsprechen. Eine Erweiterung der Hausverfügung auf alle Symbolik, die geeignet wäre, auf Zeugen einzuwirken, führte zur Abweisung von Besuchern der Hauptverhandlung. Zusätzlich verfügte die Strafkammer eine audiovisuelle Vernehmung des Zeugen für die Hauptverhandlung. Der BGH hatte die Entscheidungen des Landgerichtspräsidenten und der Kammer zu überprüfen und kam zu dem Ergebnis, dass die Demonstration der Symbolik des Motorradclubs geeignet ist, einen Zeugen derart psychisch zu belasten, dass die Aussagefähigkeit beeinflusst wird.²⁴⁷

Die Voraussetzung für ein Zeugenschutzprogramm ist die Freiwilligkeit des Zeugen bei der Mitwirkung an den erforderlichen Maßnahmen. Mit einer Ablehnung des persönlichen Erscheinens würde der Zeuge die Beendigung der Schutzmaßnahmen riskieren. Dennoch könnten dem persönlichen Erscheinen vor Gericht Gründe entgegenstehen, die nicht mit prozessrelevanten Sicherheitsrisiken in Zusammenhang stehen. Droht dem Zeugen z.B. durch die Anreise aus dem Ausland eine Kündigung seines Arbeitsverhältnisses, ist dies geeignet, seine soziale Existenzgrundlage zu gefährden (siehe Kasten: Bsp. 8: Nachteile für den Zeugen durch Erscheinen bei Gericht).

Bsp. 8: Nachteile für den Zeugen durch Erscheinen bei Gericht

Im Rahmen eines umfangreichen Ermittlungsverfahrens im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität wurde ein Mittäter als aussagebereiter Zeuge gewonnen. Auf Grund der familiären Situation, der Gefährdungsaspekte und einer

²⁴⁷ Vgl. BGH v. 28.9.2011 (5 StR 315/11).

beruflichen Spezialisierung erfolgte die Ansiedlung des Zeugen im Ausland. An der neuen Arbeitsstelle konnten weder die Umstände zum Zeugenschutzprogramm noch die Beteiligung an den Straftaten bekanntgemacht werden. Die Verhandlungskomplexe zogen sich über mehrere Jahre hinweg. Der Zeuge wurde mehrfach vorgeladen. Eine längere Abwesenheit von der Arbeitsstelle war ihm nicht möglich. Die Mitteilung an den Arbeitgeber über die tatsächlichen Umstände war aus polizeitaktischen Gründen nicht möglich und hätte darüber hinaus zu einer Kündigung des Arbeitsverhältnisses führen können. Die Vernehmung des Zeugen wurde in diesem Fall durch eine Videokonferenz aus dem Ausland sichergestellt.

Eine dem Zeugenschutz eigene und der Systematik des ZSHG innewohnende Logik stellt auf die offene Aussage eines Zeugen im Strafverfahren ab. Dies gilt nicht für die Vernehmung verdeckter Ermittler im Strafverfahren. Hier kann zum Schutz des Ermittlers eine audiovisuelle Vernehmung unter Nutzung von Verschleierungstechnologie erfolgen. Das unterscheidet den polizeilichen Zeugenschutz gem. ZSHG von der Zielrichtung des Schutzes gefährdeter Informanten oder verdeckter Ermittler. Der 1. Strafsenat des BGH hat festgestellt, dass eine audiovisuelle Vernehmung besonders gefährdeter Zeugen (hier verdeckter Ermittler) unter optischer und akustischer Abschirmung nicht nur keinen rechtlichen Bedenken begegnet, sondern sogar geboten sein kann.²⁴⁸ Dies steht ausdrücklich in Einklang mit dem Fragerecht des Angeklagten gemäß Art. 6 Abs. 3 MRK. Eine optische und akustische Abschirmung ist in Zeugenschutzfällen nicht vorgesehen.

Neben den Schutzaspekten für den zu vernehmenden Zeugen sind aber auch prozessökonomische Gründe ausschlaggebend für den Einsatz von Videotechnologie in gerichtlichen Verfahren.²⁴⁹ Die Intensivierung des Einsatzes von Videotechnologie soll zu Kostenersparnis von Reise- und Verfahrenskosten für die Prozessbeteiligten führen. Die Bemühungen der Justizzentren zu einer weiträumigen Ausstattung der Gerichte mit Videokonferenzanlagen haben in den vergangenen Jahren zugenommen. Die Gründe liegen neben den verbesserten technischen Möglichkeiten der Telekommunikation und der datentechnischen Infrastruktur auch in der Akzeptanz der Gerichte, diese Alternative zur Durchführung einer Zeugenvernehmung zu nutzen. Gerichtsverhandlungen im Wege der Bild- und Tonübertragung sind nicht nur im Strafverfahren, sondern auch im Zivilverfahren gem. § 128a ZPO möglich. Die Zuschaltung eines Dolmetschers per Videotechnik in das Gerichtsverfahren ist gem. § 185 GVG zulässig. Die Verwaltungsgerichtsordnung verweist in § 173 VwGO ebenso wie das Sozialgerichtsgesetz in § 202 SGG auf die einschlägigen Regelungen der ZPO und des GVG.

²⁴⁸ Vgl. BGH v. 17.8.2004 (1 StR 315/04), Rn. 6.

²⁴⁹ Vgl. oben Fn. 236, S. 85.

Auch in Verfahren der Arbeits- und Insolvenzgerichte können audiovisuelle Vernehmungen auf Grundlage der ZPO (§ 128a ZPO), gem. § 46 Abs. 2 ArbGG und § 4 InsO zur Anwendung kommen.

9. Bewährung und Führungsaufsicht

Aus dem Umstand, dass ein Großteil der zu schützenden Personen häufig strafrechtlich vorbelastet sind, ergeben sich Zuständigkeiten der Bewährungs- oder Führungsaufsicht für die Zeugenschutzbehörden. Die Ausgestaltung der Bewährungsaufsicht oder Führungsaufsicht in einem Zeugenschutzprogramm bedarf besonderer Überlegungen, um Informationen über den Aufenthaltsort und Identität des Zeugen nicht bekannt machen zu müssen und gleichzeitig die gerichtlichen Auflagen zu überprüfen und diese nachzuweisen. Wurde für einen Verurteilten nach der Haftentlassung Führungsaufsicht angeordnet, kann diese wegen der besonderen Umstände des Zeugenschutzprogramms auch durch die zuständige Zeugenschutzdienststelle ausgeübt werden. Dies kann auch unter Verzicht auf weitere Auflagen erfolgen, da durch das Zeugenschutzprogramm eine engmaschigere Kontrolle ausgeübt wird, als dies durch die Bewährungshilfe und die Führungsaufsichtsstelle im Allgemeinen möglich wäre.²⁵⁰ Eine grundsätzliche Übertragung justizieller Aufgaben der Bewährungs- und Führungsaufsicht an die Polizei sollte nicht erfolgen. Vielmehr sind die Justizbehörden angehalten, Verfahrensweisen zu entwickeln, die eine Aufsicht durch die sozialen Dienste der Justiz sicherstellen und gleichzeitig den Anforderungen an die Geheimhaltung des Zeugenschutzes (Aufenthaltsort, neue Identität) gerecht werden können.

IV. Internationale Regelungen zum Zeugenschutz

1. Vereinte Nationen

Durch die Vereinten Nationen wurden umfangreiche Richtlinien und Empfehlungen zum Zeugenschutz verabschiedet. Aufgrund von Resolutionen der Vereinten Nationen wurden auch justizielle Organisationen mit Zeugenschutzmaßnahmen beauftragt, wie am Beispiel des Sondertribunals für Libanon (STL) darstellbar ist.

Die Resolution 1757 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen hat zur Einrichtung des Sondertribunals geführt, dessen Aufgabe als unabhängige internationale Organisation in der Durchführung des Strafverfahrens und der dazu notwendigen Zeugenschutzmaßnahmen besteht.²⁵¹

Andere Regelungen und Empfehlungen internationaler Organisationen und Staatenvereinigungen in Zusammenhang mit Angelegenheiten des Zeugenschutzes sind der folgenden Aufstellung zu entnehmen.

²⁵⁰ Vgl. AG Brandenburg v. 28.7.04 (20 StVK 266/04). Vgl. auch § 68 f Abs. 1 StGB.

²⁵¹ UNSCR SC/9029 (1757/2007).

- United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power²⁵² (1985)
- United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988)
- UN Economic and Social Council Resolution 1989/57 (1989), implementing the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power²⁵³
- Rome Statute of the International Criminal Court (1998)
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000)
- Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime (2001)
- Statute of the Special Court of Sierra Leone (2002)
- United Nations Convention against Corruption (2003)
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime (2003)
- Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime (2004)
- Law on the Establishment of the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia for the Prosecution of Crimes Committed during the Period of Democratic Kampuchea (2004)
- Art. 4 of United Nations convention against transnational organized crime and the protocols thereto (2004)
- UN Economic and Social Council Resolution 2005/20 (2005)
- Updated Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (2007)
- Updated Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda (2007)

2. Europäische Union

Am 13.11.2007 tagte die Kommission der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel und beriet über die Durchführbarkeit einer EU-Regelung für den Schutz von Zeugen und Personen, die mit der Justiz zusammenarbeiten.²⁵⁴ Dieses Dokument stützt sich auf Machbarkeitsstudien, die für die Folgenabschätzung eines Legislativvorschlags der EU im Bereich des Schutzes von Zeugen und Personen, die mit

²⁵² A/RES/40/34, 96th plenary meeting.

²⁵³ A/RES/44/162, 82nd plenary meeting.

²⁵⁴ Europäische Kommission, Durchführbarkeit einer EU-Regelung für den Schutz von Zeugen und Personen und Personen, die mit der Justiz zusammenarbeiten (2007).

der Justiz zusammenarbeiten, notwendig waren. Daraus ergibt sich ein Überblick über den Stand der Rechtsprechung und der allgemeinen Vorgehensweise auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Im Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007²⁵⁵ ist der Schutz von Zeugen und Personen, die mit der Justiz zusammenarbeiten, als vorrangige Initiative aufgeführt. Im Folgenabschätzungsverfahren hat sich jedoch gezeigt, dass es zu diesem Zeitpunkt nicht ratsam war, mit Legislativbemühungen auf EU-Ebene zu beginnen. Schon seit Jahren gab es Überlegungen, den Zeugenschutz EU-weit zu regeln. Bereits 1997 wurde ein Aktionsplans zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität²⁵⁶ aufgestellt, der auf den Schutzbedarf von Zeugen und Personen, die mit den Justizbehörden zusammenarbeiten, hinweist. Auch in einer anderen Erklärung des Europäischen Rates zur Bekämpfung des Terrorismus wird auf einen Vorschlag betreffend den Schutz von Zeugen und Informanten Bezug genommen.²⁵⁷

Die Europäische Union ist um eine Harmonisierung der Rechtslage und eine Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit im Zeugenschutz bemüht. Im Zuge einer komparativen Studie zum Zeugenschutz wurden Recht und Praxis am Beispiel dreier Mitgliedstaaten analysiert und Vorschläge für eine EU-Regelung ausgearbeitet.²⁵⁸ Die Kommission wirkte überdies in der gemeinsamen Arbeitsgruppe von Europol, ISISC und OPCO zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Zeugenschutz mit.²⁵⁹ Der Handlungsbedarf für einheitliche internationale Regelungen im Zeugenschutz wird auch durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes und durch die Bemühung der EU zur Vereinheitlichung administrativer Strukturen geprägt. So wurden bereits mehrfach Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention als europäische Grundrechts-Charta im Zusammenhang mit Zeugenschutzangelegenheiten vor Europäischen Gerichten verhandelt.

Im Fall *Osman v United Kingdom* stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 1998 z.B. fest, dass die Behörden die Indikatoren für eine Gefährdungslage falsch bewerteten und ihre Fürsorgepflichten verletzten, in dessen Ergebnis ein Mensch getötet wurde.²⁶⁰ Ein weiteres, für den britischen Zeugenschutz maßgebliches Strafverfahren führte zu einem Berufungsverfahren vor

²⁵⁵ Europäische Kommission, Rahmenbeschluss über den Schutz von Zeugen, die beim Gerichtsverfahren mitarbeiten (2006), 24.

²⁵⁶ Europäische Kommission, Empfehlung Nr. 16 des Aktionsplans zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (1997), 1.

²⁵⁷ Vgl. oben Fn. 138, S. 52.

²⁵⁸ *Vermeulen*, EU standards in witness protection and collaboration with justice, Europäische Kommission (2004).

²⁵⁹ „Final Proposal on minimum requirements for potential legislation at European Union level“ (2005).

²⁶⁰ EHRR 101, 87/1997/871/1083 Strasbourg v.28.10.1998.

dem *House of Lords*.²⁶¹ In diesem Fall sah sich der britische Staatsbürger *Giles van Colle* Morddrohungen ausgesetzt. Die Polizei ergriff nicht die erforderlichen Maßnahmen, um die Gefahr abzuwenden und *van Colle* wurde Opfer eines Mordanschlages. Die zuständige Polizeibehörde wurde wegen Verstoßes gegen Art. 2 und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu Ersatzleistungen und Schmerzensgeld verurteilt, da die Polizei nicht die höherwertigen Maßnahmen des Zeugenschutzes zur Anwendung brachte.

Darüber hinaus orientieren sich nationale Zeugenschutzsysteme auch an Entscheidungen und gesetzlichen Regelungen der EU, um Schutzkonzepte zu verbessern. Die Bemühungen der EU zur Einführung vernetzter Datensysteme innerhalb der EU zur Gewährleistung der Freizügigkeit oder zur Speicherung von persönlichen Daten (Kfz, Dokumente), sind Beispiele für Einflussfaktoren auf den Zeugenschutz.²⁶² Dazu zählen auch E-Government Projekte, die internationale Kommunikationssysteme für die öffentliche Verwaltung zur Einführung bringen (siehe Kasten: Bsp. 9: Identitätsfeststellung im internationalen Reiseverkehr).²⁶³ Ein legislatives Handeln im Bereich des Zeugenschutzes auf EU-Ebene ist derzeit nicht erkennbar. Eine verbindliche Regelung des Europarates in eine in Form eines Übereinkommens kam bislang nicht zustande. Dessen ungeachtet gibt es jedoch deutliche Anzeichen dafür, dass ein erhöhter Kooperationsbedarf besteht, der letztendlich den Weg für die Einführung formaler Regeln und Strukturen im Bereich des Zeugenschutzes ebnet wird. Durch die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten wurden bereits spezielle nationale Gesetze zum Zeugenschutz eingeführt oder zumindest ein Verweis auf den Schutz gefährdeter Zeugen in der Strafgesetzgebung aufgenommen. Im Rechtsraum der EU bestehen ebenfalls spezifische Regelungen mit unterschiedlicher nationaler Bindungswirkung. Die nachfolgende Aufzählung (siehe Tabelle 5) umfasst die wichtigsten Zeugenschutzregularien der Europäischen Union.

Bsp. 9: Identitätsfeststellung im internationalen Reiseverkehr

Das ZSHG sieht die Möglichkeit vor, einen geschützten Zeugen aufgrund einer besonderen Gefährdungslage mit einer Tarnidentität auszustatten. Im Einzelfall könnte dieser im Rahmen seiner zurückliegenden kriminellen Aktivitäten in anderen Staaten bereits in polizeilichen Meldesystemen erfasst worden sein. Der Zeuge kann mit seiner Tarnidentität uneingeschränkt am Rechtsverkehr teilnehmen. Eine Flugreise in bestimmte Staaten könnte jedoch mit Risiken verbunden sein, wenn der Zeuge zuvor bereits unter einer anderen Identität in dieses Land gereist ist. Einreisebestimmungen in einzelnen Staaten sehen bio-

²⁶¹ Vgl. *van Colle v Chief Constable of Hertfordshire*, House of Lords (2008 UKHL 50).

²⁶² Vgl. dazu Europäische Kommission (Hrsg.), *Empfehlungen über Straftatregister* (2008), *Datenschutz* (2008), *Personenstandsangelegenheiten* (2005).

²⁶³ Vgl. E-Government Projekt RISER, <http://www.riserid.eu/de/partner/eu-partner/> (10.12.2013).

metrische Verfahren zur Identifizierung des Reisenden vor. Tarnidentität und vorherige Identität werden durch den Abgleich der biometrischen Daten im Fall einer Kontrolle offensichtlich. Zeugenschutzbehörden müssen hierzu entsprechende internationale Verfahrensweisen entwickeln.

Tabelle 5: Wichtige internationale Regelungen zum Zeugenschutz

Regelungen	Inhalt
Council Resolution of 23 November 1995 on the protection of witnesses in the fight against international organised crime	Fordert die Mitgliedstaaten auf, geeignete Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Zeugen zu implementieren
Council Resolution of 20 December 1996 on individuals who cooperate with the judicial process in the fight against international organized crime	Fordert die Mitgliedstaaten auf, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die Personen, welche selbst Straftaten begangen haben oder mit kriminellen Organisationen verbunden sind oder es waren, veranlassen können, mit der Justiz zu kooperieren und dafür geeignete Schutzmaßnahmen zu treffen.
Recommendation 16 of the Action programme on the prevention and fight against organised crime, adopted by the Council on 28 April 1997	Fordert die Mitgliedstaaten auf, die Notwendigkeit und Erfordernisse zur Verbesserung des Zeugenschutzes zu evaluieren.
Recommendation 25 of the Millennium Strategy	Der Rat der Europäischen Union fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, wirksame Instrumente zum Schutz von aussagebereiten Insidern krimineller Organisationen zu entwickeln. Der Vorschlag soll Strafreduzierung für Zeugen berücksichtigen, die selbst in derartigen Verfahren angeklagt sind.
The Declaration on combating terrorism adopted by the European Council of 25th March 2004	Die Erklärung zielt auf die Errichtung eines Europäischen Programms zum Schutz gefährdeter Zeugen in Fällen terroristischer Straftaten ab.

Basic principles in the European Union police co-operation in the field of Witness Protection ²⁶⁴	Schlüsseldokument zur Regelung der Zusammenarbeit der Polizeibehörden der EU in Zeugenschutzangelegenheiten
Common Criteria for taking a witness into a Protection Programme, Europol	Dokument zur Standardisierung der Kriterien für internationale Zeugenschutzmaßnahmen
Commission working document on the feasibility of EU legislation in the area of protection of witnesses and collaborators with justice ²⁶⁵	Festlegung der EU zur Überprüfung der Zeugenschutzregularien in den Mitgliedstaaten

Quelle: Internetveröffentlichung Republic of Turkey, Ministry of EU Affairs v. 3.3.2011²⁶⁶

²⁶⁴ Vgl. Europol (Hrsg.), Review General Report on Europol Activities 2010, 20.

²⁶⁵ Vgl. Europäische Union (Hrsg.), Dokument-Nr. 52007DC0693 v. 13.11.2007.

²⁶⁶ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Presentation about Witness Protection and Collaborators of Justice (2012).

E. Problemanalyse des Zeugenschutzes aus polizeiwissenschaftlicher und kriminologischer Sicht

I. Polizeiwissenschaftliche Betrachtung

Der polizeiliche Zeugenschutz war seit dessen Einführung Gegenstand polizeiwissenschaftlicher Betrachtung.²⁶⁷ Schon zum Zeitpunkt des Entstehens des Zeugenschutzes (1985) wurden internationale Vergleiche und Auswirkungen der OK auf das deutsche Rechtssystem und den Schutz gefährdeter Zeugen diskutiert. 1989 führten erste praktische Erfahrungen der zurückliegenden Jahre zu der Erkenntnis, dass es enormen Regelungsbedarf in Bezug auf die rechtlichen Konsequenzen polizeilichen Handelns in diesem Bereich gibt (Trennungsgebot, Vorteilsnahme etc.). Die Innenministerkonferenz befasste sich 1994 mit einer ausführlichen Problemanalyse zum Zeugenschutz, in deren Ergebnis der Vorschlag zur gesetzlichen Regelung in Form einer Einzelnorm zum Zeugenschutz formuliert wurde (siehe Anhang 4).²⁶⁸

Die darzustellenden Problemfelder aus der Verfahrenspraxis zeigen, dass weiterer Bedarf an der rechtlichen Ausgestaltung des Zeugenschutzes besteht. Ebenso ist die Befassung u.a. mit phänomenologischen, soziodemografischen, psychologischen Faktoren des Zeugenschutzes notwendig.

1. Problemfelder des Zeugenschutzes

a. Aufnahmeentscheidung

Aufgrund verschiedener Organisationsstrukturen bei den Länderpolizeibehörden und den Dienststellen des Bundes bestehen unterschiedliche Regelungen für die Entscheidung über die Aufnahme einer Person in ein staatliches Zeugenschutzprogramm. Die Entscheidungskompetenzen variierten bereits 1994 zwischen dem Leiter der zuständigen Zeugenschutzdienststelle, dem vorgesetzten Dienststellenleiter des Landeskriminalamtes bis hin zum Innenministerium. Es erging die Empfehlung, dass eine derartige Entscheidung nur von jeweils einer Stelle im Bundesland getroffen werden sollte.²⁶⁹

b. Zeitrahmen für Schutzmaßnahmen

Häufig sind bereits Schutzmaßnahmen vor Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm notwendig. Diese obliegen der Polizeibehörde, die die Gefahr zuerst erkennt und bewertet, wobei es sich im Regelfall um die Ermittlungsdienststelle

²⁶⁷ Vgl. *Knöppler*, Zeugenschutz (1992) sowie Seminarbände PFA (Hrsg.), 1985, 46/1989, 5/1999.

²⁶⁸ BMI (Hrsg.), Top 37: Gem. Arbeitsgruppe Justiz (1993). Siehe Anhang 4 unten S. 220 f.

²⁶⁹ Siehe Fn. zuvor, Lösungsvorschläge der IMK am 26.11.1994.

handelt. Die Zeugenschutzdienststellen stellen dabei nicht die erste Instanz dar, weil Sofortmaßnahmen im Rahmen des ZSHG nicht vorgesehen sind und jede Ermittlungsdienststelle zunächst in eigener Verantwortung Schritte für den Schutz des Zeugen einzuleiten hat. Die nach dem ZSHG gesetzlich vorgesehenen Prüfungsmaßnahmen (Gefährdungsbeurteilung, Eignungsprüfung, Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft) bedürfen ebenfalls einer längeren Bearbeitungszeit, in der dennoch Schutzmaßnahmen notwendig sein können. Für Eingriffsbefugnisse von Ermittlungs- oder Verwaltungsbehörden bestehen i.d.R. bestimmte Fristen und Zeitrahmen. Für die Prüfung von Zeugenschutzmaßnahmen, welche grundsätzlich mit einem Verwaltungsakt abzuschließen sind, ist dies nicht geregelt.

In anderen Staaten wurden sogenannte *Sofortmaßnahmen* eingeführt und gesetzlich geregelt.²⁷⁰ Die Zeugenschutzdienststelle verfügt dort somit bereits im Rahmen der Prüfungsmaßnahmen über Zuständigkeiten und Eingriffspflichten. Zusätzlich bindet das Gesetz die Zeugenschutzbehörden an einen Zeitrahmen zur Einleitung von Erstmaßnahmen.

c. Auswirkungen des Föderalismus auf den Zeugenschutz

Wie bereits dargelegt, bestehen bundesweit unterschiedliche Modelle des Zeugenschutzes.²⁷¹ Den seit der Einführung des ZSHG 2001 zunehmenden Anforderungen an den polizeilichen Zeugenschutz kann zunehmend nur noch durch zentrale Lösungen auf Länderebene entsprochen werden. Dem steht die Dezentralisierung des Zeugenschutzes entgegen. Die Ausführung der Schutzmaßnahmen und der Betreuung von Schutzpersonen erfordert Spezialkenntnisse (z.B. Kriminalistik, Analyse, Psychologie, Verwaltungsrecht) und Personalressourcen, da die Befassung mit Schutzpersonen und deren Familien ein zeitintensives Verfahren darstellt. Dies kann durch Zentralstellen der oberen Landesbehörden wirksamer als in dezentralen Strukturen sichergestellt werden.

Die Unterschiede in der Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung in den einzelnen Bundesländern wirken sich auf den Zeugenschutz in besonderer Weise aus. Jedes Bundesland verfügt über eigene Daten- und Meldesysteme. Zentrale Strukturen auf Bundesebene, wie z.B. das Bundeszentralregister oder das Datensystem zur Erfassung von Führerscheindaten ermöglichen wirksame Datenschutzmaßnahmen, während z.B. die Erfassungssysteme von Einwohnermeldeämtern bundesweit nicht kompatibel sind (siehe Kasten: Bsp. 10: Unterschiedliche Meldesysteme).

²⁷⁰ Vgl. Zeugenschutzgesetz der Tschechischen Republik, Act No. 137/2001, Zeugenschutzgesetz Italien, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italia, Nr. 58 del 10 marzo 2001, Nr. 45 del 13 febbraio 2001 sowie Zeugenschutzgesetz Kroatien, Narodne novine, No. 163/2003.

²⁷¹ Vgl. oben S. 26 ff.

Bsp. 10: Unterschiedliche Meldesysteme

Ein geschützter Zeuge muss ebenso wie jeder andere Bürger u.a. in einem Einwohnermeldesystem registriert werden. Diese Datensätze müssen im Zeugenschutzfall durch besondere Maßnahmen gegen automatische Weiterleitung geschützt werden. Der berechtigte Zugang zu diesen Daten muss eingeschränkt und möglicherweise protokolliert werden. Unberechtigter Zugriff muss zu sofortiger Information an die Polizei führen. Diese Systemfunktionalität ist nicht gleichermaßen bundesweit gegeben, da unterschiedliche Software genutzt. So können für einzelne Schutzmaßnahmen regional qualitative Unterschiede vorliegen.

Die Auswirkungen des Föderalismus auf den Zeugenschutz werden auch an anderer Stelle deutlich. Neben der unterschiedlichen Struktur der Polizeibehörden in diesem Bereich bestehen Qualitätsunterschiede in der Ausgestaltung des Strafvollzuges für geschützte Zeugen. Sichere zentrale Unterbringungsmöglichkeiten wie in US-amerikanischen Bundeshaftanstalten bestehen nicht. Ebenso weichen die Sicherheitsstandards der Landgerichte im Bundesgebiet erheblich voneinander ab.

d. Entscheidungskompetenz und Einvernehmen

Der Gesetzgeber hat in Deutschland auf eine *Kommissions-Lösung* zur Entscheidung über Zeugenschutzmaßnahmen verzichtet. In mehreren Rechtssystemen in Süd- und Osteuropa ist die Verantwortung zur Veranlassung von Zeugenschutzmaßnahmen in die Hände von interministeriellen Kommissionen gelegt.²⁷² Dabei sind Vertreter von Polizei, Staatsanwaltschaft und Justizvollzug in einer ständigen Kommission für die wichtigsten Grundsatzentscheidungen eines jeden Zeugenschutzfalles zuständig. Dem Leitgedanken des Gefahrenabwehrrechtes folgend, besteht in Deutschland die Länderhoheit für polizeiliche Aufgaben, die den Schutz gefährdeter Personen einschließt. Im Gegensatz zu anderen Staaten sind die polizeilichen Aufgaben der Justiz in Deutschland begrenzt.²⁷³

Die Rolle und der Umfang der Einbindung der Staatsanwaltschaft als ermittlungsführendes Organ in die Belange des polizeilichen Zeugenschutzes waren immer beeinflusst von Fragen des Trennungsgebotes zwischen Ermittlung und Schutzmaßnahmen sowie der Sicherstellung der notwendigen Geheimhaltung (z.B. Akteneinsicht). Mit der Einführung des ZSHG 2001 machte der Gesetzgeber deutlich, dass für die Entscheidungsfindung zur Veranlassung von Zeugenschutzmaßnahmen *Einvernehmen* zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft herzustellen ist.

²⁷² Z.B. in Italien, Bulgarien und Kroatien.

²⁷³ Vgl. auch US-amerikanisches Modell des Marshals Service, der umfangreiche polizeiliche Aufgaben erfüllt, wie Zeugenschutz, Personenschutz, Zielfahndung etc.

Der Begriff des Einvernehmens führt jedoch zu Auslegungsfragen, da er als solcher in der Strafrechtswissenschaft nicht explizit definiert ist. Fachsprachlich ist der Begriff *Einvernehmen* z.B. im Familienrecht und Eherecht anzutreffen.²⁷⁴ Ein Rechtsakt beruht demnach auf dem Einverständnis einer anderen Stelle, in diesem Fall der Staatsanwaltschaft. Kommt eine Entscheidung zum Zeugenschutz ohne Einvernehmen der Staatsanwaltschaft zustande, weil diese nicht erreichbar war oder es versäumt wurde, dann führt dies im Sinne des Verwaltungsrechtes nicht gleich zur Unwirksamkeit der Maßnahme sondern kann vielmehr nachgeholt und dadurch geheilt werden.²⁷⁵

Das gem. § 2 Abs. 4 ZSHG geforderte Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft stellt sich in der täglichen Verfahrenspraxis häufig als eine telefonische Kontaktaufnahme mit dem Ersuchen der Zeugenschutzdienststelle zur Ausfertigung einer schriftlichen Einschätzung des sachleitenden Staatsanwaltes zur Gefährdung, Aussagequalität und Strafmaß dar. Die Ausgestaltung des Einvernehmens mit der Staatsanwaltschaft ist nicht abschließend geregelt. Aus dem Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft sollten sich auch weitreichende Mitwirkungspflichten ergeben. Im polizeilichen Alltag stehen die Zeugenschutzdienststellen jedoch vor Problemen bei der Mitgestaltung von Schutzmaßnahmen durch die Staatsanwaltschaft und Justiz, wenn es zum Beispiel um die Ausstellung von Dokumenten geht, die zu einer neuen Tarnidentität gehören und zwingend der Beteiligung eines Richters oder Staatsanwaltes bedarf. Die Änderung einer Identität bringt in der Konsequenz auch die Änderung von Urteilen, Strafbefehlen, Ladungen etc. mit sich. Eine konkrete Festlegung existiert dazu nicht, so dass die Polizeibehörden auf die Mitwirkungsbereitschaft einzelner Staatsanwälte und Richter angewiesen bleiben. In dem Entwurf eines Zeugenschutzgesetzes (ZSG) von 1996 war die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Zeugenschutzdienststelle lediglich auf die Sicherstellung der Erreichbarkeit der Schutzperson und die Aufnahmemitteilung reduziert.²⁷⁶

e. Akteneinsicht

Die Zeugenschutzdienststelle führt Akten, die zur Organisation der Maßnahmen und Abläufe des Zeugenschutzes unabdingbar sind. Die Geheimhaltung dieser Dokumente ist ein Garant für die Sicherheit der Zeugen. Die Akten sind nicht Bestandteil des Verfahrens. Dennoch kann die Staatsanwaltschaft als Herrin des Verfahrens Zugriff darauf nehmen. Die Akten sind der Staatsanwaltschaft auf Anforderung gem. § 2 ZSHG Abs. 3 zugänglich zu machen. Die Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft und der Zeugenschutzdienststelle sind in Strafverfahren nach den allgemeinen Grundsätzen unter Berücksichtigung des § 54 StPO zur Auskunft auch über den Zeugenschutz verpflichtet. Hier ist zu berücksichtigen, dass

²⁷⁴ Vgl. § 1626 ff. und §§ 1687 ff. BGB; § 1356 BGB; § 52 FGG.

²⁷⁵ Vgl. § 44 Abs. 3 Nr. 4 VwVfG; § 45 Abs. 1 Nr. 5 VwVfG.

²⁷⁶ Vgl. § 3 Abs. 4 Entwurf ZSG i.d.F. v. 21.2.1996. Das Gesetz wurde nicht rechtskräftig.

auch Staatsanwälte als Zeugen vernommen werden können. Ermittlungsakten, die Aufschluss über die neue Identität oder andere geheimhaltungsbedürftige Fakten des Zeugenschutzes geben können, dürfen nicht Bestandteil der Verfahrensakten sein. In der Regel sind für die Staatsanwaltschaft Fragen zu den persönlichen Verhältnissen und Zuwendungen zur Abgrenzung unrechtmäßiger Vorteile für einen Zeugen von Interesse. Die Kenntnis über die neue Identität oder den Aufenthaltsort ist davon nicht betroffen und steht grundsätzlich nicht in Zusammenhang mit dem Aufklärungsinteresse. Die Herrschaft der Staatsanwaltschaft über das Ermittlungsverfahren und die gleichzeitig vorgesehene Akteneinsichtsbefugnis sowie die inhaltlich nicht klar umrissene Ausgestaltung des Einvernehmens gem. § 2 Abs. 4 ZSHG steht dem Leitgedanken der Trennung von Zeugenschutz und Ermittlung entgegen. Dieser Konflikt ist nur durch weitere Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen des Zeugenschutzes aufzulösen.

f. Schutz von Vertrauenspersonen der Polizei

Die Ausrichtung des Zeugenschutzes zielte aus historischer Sicht immer auf diejenigen Personen ab, die als involvierter Täter, als Opfer oder als sonstige Tatzeugen über bedeutsames Wissen zu einer Straftat verfügen und dies im Rahmen der Aufklärung den Strafverfolgungsbehörden auch mitteilen. In diesem Adressatenfeld befinden sich aber auch die Vertrauenspersonen oder Informanten der Polizei. Im Einzelfall kann die Identität einer Vertrauensperson im kriminellen Umfeld bekannt werden. Um die sich daraus ergebene Gefahr einzudämmen, bedarf es zeugenschutzähnlicher Maßnahmen. Über die Zuständigkeit und Verfahrensweisen in derartigen Fällen besteht keine gesetzliche Regelung. Eine Aufnahme von Vertrauenspersonen der Polizei in ein Zeugenschutzprogramm als *Exit-Strategie* widerspricht den Richtlinien zum Zeugenschutz und der Intention des Gesetzgebers. Es ist jedoch nachvollziehbar, dass in der polizeilichen Praxis die Maßnahmen des Zeugenschutzes gem. ZSHG im Einzelfall analog zur Anwendung kommen.

g. Unterweisung in das Zeugenschutzprogramm

Zu Beginn der Einführung des Zeugenschutzes als methodisches Instrument zur Sicherung der Strafverfolgung gab es kaum praktische Erfahrungen über die verwaltungsrechtlichen Konsequenzen des polizeilichen Handlungsfeldes im Zeugenschutz. Erst mit der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung einzelner polizeilicher Entscheidungen haben sich Richtlinien und Verfahrensweisen entwickelt, die den verwaltungsrechtlichen Charakter der Maßnahmen des Zeugenschutzes widerspiegeln.

Die schriftliche Unterweisung des Zeugen über die Verpflichtungen im Zeugenschutzprogramm stellt die Grundlage für die Zusammenarbeit der Polizei mit der Schutzperson und deren Angehörigen dar. Im englischen Sprachraum wird diese Vereinbarung als *Memorandum of Understanding* bezeichnet. Die Vereinbarung über staatliche Schutzmaßnahmen bedingt die beiderseitige Zustimmung und

Willenserklärung zum Eintritt in ein Verpflichtungsverhältnis. Alle Einschränkungen der verfassungsmäßigen Rechte eines nach dem ZSHG geschützten Zeugen sind hier geregelt. Es ist nachvollziehbar, dass in streitigen Angelegenheiten vor Gericht die Forderung zur Vorlage dieser Vereinbarung besteht. Dies widerspricht aber dem Geheimhaltungsgrundsatz des Zeugenschutzes und führt regelmäßig zu Sperrerklärungen der Innenverwaltung. Im Einzelfall sind aber die Entscheidungen, z.B. über die Entlassung eines Zeugen aus dem Zeugenschutzprogramm wegen absprachewidriger Verhaltensweisen, nur anhand dieser Vereinbarung nachweisbar.

h. Identitätsänderung und Tarnpapiere

Die Möglichkeit der Identitätsänderung war von Beginn an eine der wichtigsten Maßnahmen des Zeugenschutzes, obwohl diese wegen der daraus resultierenden individuellen rechtlichen und polizeitaktischen Konsequenzen als *ultima ratio* betrachtet wird. Die Namensänderung nach dem Namensänderungsgesetz gilt als rechtlich bedenkenfreie Möglichkeit zur Erlangung von neuen Personaldokumenten für gefährdete Zeugen. Dies ist für die Zwecke eines effektiven Zeugenschutz grundsätzlich nicht weitreichend genug, da lediglich Vor- und Familienname geändert werden können. Die Änderungen werden außerdem in Personenstandsbüchern nachvollziehbar beurkundet und Suchkriterien wie das Geburtsdatum und andere Identifizierungsmaßnahmen bleiben erhalten. Letztlich treffen die Regelungen des Namensänderungsgesetzes auf Ausländer, welche einen großen Anteil der Zeugenschutzpersonen ausmachen, nicht zu. Diese Regelung könnte einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung darstellen, da etwa die Hälfte aller in Deutschland nach dem ZSHG zu schützenden Personen Ausländer sind und gegenüber deutschen Schutzpersonen zweitrangige nur Schutzmechanismen in Anspruch nehmen können.

Änderungen in den Personenstandsregistern sind trotz der Einrichtung von Sperrvermerken einer Vielzahl von Personen zugänglich und wurden vor der Einführung elektronischer Datenbanken in konventioneller Weise durch handschriftliche Vermerke und Begleitschreiben vorgenommen. Bis zur Einführung des ZSHG bestand für die Ausstellung von Tarndokumenten keine spezielle gesetzliche Rechtsgrundlage. Hilfskonstruktionen über § 34 StGB oder die Generalklausel der Polizeigesetze der Länder wurden als unzureichend betrachtet. Die Schaffung der gesetzlichen Grundlage zur Ausstellung entsprechender Tarndokumente sollte in Analogie zu den Regelungen des § 110a Abs. 2 und 3 StPO erfolgen und somit eine Ergänzung der Zeugenschutzregelung des OrgKG darstellen. Die Notwendigkeit zur Schaffung der Rechtsgrundlagen für einen vollständigen Identitätswechsels anstatt einer Tarnidentität wurde aus kriminaltaktischer Sicht häufig thematisiert und fand 1996 auch Eingang in den ersten Gesetzentwurf zum Zeugenschutz.²⁷⁷

²⁷⁷ Vgl. Entwurf des Zeugenschutzgesetzes, § 7 ZSG v. 21.2.1996.

Die zeitlich befristete Ausgabe von Tarndokumenten könnte Anknüpfungspunkte für Nachforschungen bieten. Wird eine Schutzmaßnahme wegen der reduzierten Gefährdung beendet, könnte die Tarnidentität durch eine gesetzliche Namensänderung ersetzt werden. Wie bereits ausgeführt, entfaltet dies jedoch eine geringere dauerhafte Schutzwirkung. Vorschläge aus der Vergangenheit, entsprechende Regelungen zur dauerhaften Identitätsänderung im Personenstandsgesetz oder OrgKG zu verankern, wurden abgelehnt.²⁷⁸

Das ZSHG lässt offen, wie im Falle einer Identitätsänderung eines Zeugen mit Daten zu verfahren ist, die bei öffentlichen Stellen hinterlegt sind und zur Wahrung von Rechten und Pflichten der Schutzperson oder Dritter auf die neue Identität zu übertragen sind. Dazu können eidesstattliche Versicherungen, gerichtliche Auflagen oder Eintragungen in das Bundeszentralregister zählen.

i. Datensperren

Die Vernetzung von Datensystemen, der Technologietransfer in den umfassenden Bereich des Ausweis- und Dokumentenwesens sowie die zunehmende persönliche Selbstdarstellung von Menschen in allen verfügbaren Medien (soziale Netzwerke) stehen dem Anliegen des polizeilichen Zeugenschutzes entgegen. Die Einrichtung von Datensperren bei Behörden und Institutionen geht mit vielen Problemen einher, die nur durch die Ausstellung einer neuen Identität gelöst werden können. Einzelne Behörden beauftragen private Unternehmen mit der Datenverwaltung und -pflege. So müssen diese privaten Unternehmen durch die Zeugenschutzdienststellen bei der Unterstützung von Datensperren oder anderen Datenverarbeitungsvorgängen einbezogen werden. Die in komplexen Datenstrukturen verwalteten Informationen können häufig nicht gefiltert oder verändert werden, ohne zusätzliche Mechanismen zu programmieren, was entsprechende Ressourcen voraussetzt. Kosten für Programmierung von Routinen, die zum Beispiel die unberechtigten von berechtigten Abfragen differenziert, sind dann durch die Polizei zu tragen. Dem ZSHG ist nicht klar zu entnehmen, dass Daten oder Dokumente durch die Zeugenschutzdienststelle selbst verändert werden können. Hilfsweise könnte dabei auf polizeigesetzliche Vorschriften zurückgegriffen werden. Das Polizeigesetz des Landes Sachsen-Anhalt enthält dazu z.B. eine gesonderte Vorschrift (§ 48a SOG LSA) über die Befugnisse der Zeugenschutzbehörde.²⁷⁹

Die Wirksamkeit von Datensperren hängt maßgeblich von der Kenntnis der Polizei über Datensteuerungsvorgänge und Datensysteme in Deutschland sowie der Kooperation der öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen ab. Das betrifft alle Lebensbereiche und setzt voraus, dass eine lückenlose Kenntnis über die Datenwelt existiert sowie eine Informationspflicht datenführender Stellen zur Existenz,

²⁷⁸ Vgl. Entwurf des Bundesrates zum OrgKG, BT-Drs. 11/7663.

²⁷⁹ Vgl. oben Fn. 79, S. 28.

Änderungen und Planungen von Datensystemen gegenüber der Polizei besteht. Dies scheidet schon aus datenschutzrechtlichen Gründen aus, da dies Auswirkungen auf jeweils große Teile der Bevölkerung hätte. Die Praktiker des Zeugenschutzes berichteten noch 2004 von Problemen bei der Mitwirkungsbereitschaft zur Umsetzung der Datenübermittlungssperren.²⁸⁰

j. Internet, Biometrie und Kommunikationstechnologie

Als eines der größten zukünftigen Probleme des Zeugenschutzes wird der technologische Fortschritt im Bereich des Internet und der Kommunikationstechnik angesehen. Gesichtserkennungssoftware, Miniaturisierung, globale Verfügbarkeit des Internets, soziale Netzwerke und deren Bindungswirkung sind einige Aspekte, die sowohl die Schutzpersonen als auch die agierenden Protagonisten rund um das Zeugenschutzprogramm tangieren. Hier sind technische Lösungen zu suchen, die eine weitaus höhere Mitwirkungsbereitschaft bei den Schutzpersonen und ein größeres Spezialwissen und gezielte Logistik auf Seiten der Polizei erfordern. Auf der anderen Seite ergeben sich mehr und mehr Angriffsflächen, denn die Datensysteme der Polizei stellen auch ein attraktives Ziel für Computerkriminelle dar.²⁸¹ Diese Attraktivität stellt im Hinblick auf die Initiativen von Internetaktivisten zur Veröffentlichung brisanter Interna in Internetforen ein Risiko für den Zeugenschutz dar.²⁸² Ein ebenso kritisches Element für den professionellen Zeugenschutz stellt der Bereich der Biometrie dar. Der Erfolg identitätsändernder Maßnahmen im Zeugenschutz wird maßgeblich von der Lösung der mit der Erhebung, der Speicherung und dem Datenaustausch (auch international) in Zusammenhang stehenden Problemen abhängen.

k. Kosten

Personen, die in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden, müssen mit dem Verlassen des Wohnortes natürlich auch ihre Tätigkeit aufgeben. Da sie die damit in Zusammenhang stehenden Kosten nicht zu verantworten haben, muss die Polizei für eine entsprechende Kompensation sorgen. Zeugenschutz hat finanzielle Grenzen, welche sich immer an der Aufgabenstellung des Schutzes von Leib, Leben, Gesundheit und persönlicher Freiheit orientieren. Wenn zum Beispiel ein selbständiger Unternehmer in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden muss, sind Verluste, die durch den Zeugenschutz entstehen, in einem angemessenen Umfang zu ersetzen und Unterstützung für eine neue Existenz zu leisten. Ein Rechtsanspruch darauf kann nur im übertragenen Sinne durch § 1 ZSHG aber nicht im kostenausgleichenden Sinne abgeleitet werden. Die Polizei muss im Einzelfall als Vermittler zwischen Anspruchsberechtigten und Schutzpersonen auftreten, Sachverständige hinzuziehen und Langzeitprognosen

²⁸⁰ Vgl. *Graf*, in: POLIZEI-heute 6/04, 223, 226.

²⁸¹ Vgl. Der Spiegel Online, Hackerangriff auf Bundespolizei, v. 8.1.2012.

²⁸² Z.B. Whistleblower und Wikileaks.

der durch Zeugenschutzmaßnahmen entstehenden Einschränkungen anstellen. Weitere Probleme wurden darin erkannt, dass sich im Einzelfall die am neuen Wohnort zuständige Sozialbehörde Leistungen mit der Begründung verweigert, die Schutzperson sei nicht freiwillig, sondern auf Veranlassung der Zeugenschutzdienststelle dorthin verzogen. Mittlerweile ist es anerkannte Rechtsprechung, dass die Umsiedlung auf Veranlassung der Zeugenschutzdienststelle die Wahrnehmung des Grundrechtes auf Freizügigkeit im Sinne des BSHG nicht berührt. Insoweit bleibt die Leistungsverpflichtung des am neuen Wohnort zuständigen Sozialträgers bestehen.²⁸³

Das Regelwerk des Zeugenschutzes in Deutschland basiert auf einem gemeinsamen Beschluss der Vertreter von Justiz und Polizei.²⁸⁴ Die Staatsanwaltschaft als Herrin des Verfahrens beteiligt sich jedoch nicht an den Kosten des Zeugenschutzes, die ausschließlich von der Polizei getragen werden. Kosten, die im Zusammenhang mit einer Umsiedlung ins Ausland anfallen, sind von der Behörde der jeweiligen Zeugenschutzdienststelle zu tragen. Dabei können in den Fällen, in denen der Zielstaat dem Zeugen keinen Zugang zum Sozialsystem ermöglicht oder die Leistungen für Ausländer im Vergleich zu Deutschland sehr begrenzt sind, hohe finanzielle Belastungen für die jeweilige Polizeidienststelle entstehen. Es steht zu befürchten, dass angesichts der angespannten Haushaltslage der Polizeibehörden von einer sicheren Umsiedlung ins Ausland zugunsten der Kosten abgesehen wird.²⁸⁵ Insbesondere steht dies im Missverhältnis zu den Bedingungen, zu denen ausländische Zeugenschutzdienststellen Schutzpersonen in Deutschland ansiedeln können, denen je nach ausländerrechtlichem Status gute Möglichkeiten der Integration und des Zugangs zum Sozialsystem und zum Arbeitsmarkt geboten werden können.

I. Internationale Kooperation

Die staatenübergreifende Kooperation ist ein zunehmend wichtiger Arbeitsschwerpunkt im Zeugenschutz. Die Maßnahmen auf deutscher Seite werden über das Bundeskriminalamt koordiniert. Nur so lassen sich Angelegenheiten der internationalen Rechtshilfe und polizeilichen Zusammenarbeit sinnvoll steuern.²⁸⁶ Das ZSHG enthält zu den Problemen der Übernahme von ausländischen Zeugenschutzfällen, Haftangelegenheiten, Ersuchen internationaler Gerichte, zum Beispiel in Fällen von Genozid, Kriegsverbrechen oder Piraterie keine weiterführenden Regelungen.

²⁸³ Vgl. oben Fn. 209, S. 77.

²⁸⁴ Vgl. oben Fn. 19, S. 8.

²⁸⁵ Vgl. oben S. 45 ff.

²⁸⁶ Angelegenheiten des Zeugenschutzes sind nicht rechtshilfebedürftig. Vgl. auch oben Fn. 67, S. 24.

m. Opferschutz

Die Gefährdung einer Person kann in Opferschutzverfahren ebenso groß sein wie in Zeugenschutzverfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität. Es entzieht sich der Logik des kriminalpolizeilichen und präventiven Ansatzes, diese Gefährdung nicht auch analog zum ZSHG zu beseitigen. In der Konsequenz ergibt sich daraus die Diskussion, ob Zeugenschutzdienststellen Opferschutzfälle bearbeiten können oder dafür spezielle Opferschutzdienststellen einzurichten sind. Für gefährdete Opfer können keine identitätsändernden Dokumente (gem. ZSHG) ausgestellt werden und Behörden und Institutionen sind nicht gleichermaßen mitwirkungspflichtig. Dies steht im Gegensatz zu den aktuellen Forderungen der EU-Kommissionen.²⁸⁷ Die nationalen Richtlinien zum Schutz gefährdeter Zeugen enthalten derzeit keine Regelungen zum Opferschutz.

2. Zeugenschutz in justizförmigen Verfahren

Die dargelegten Rechtsauffassungen und Regelungen zum Zeugenschutz beeinflussen den tatsächlichen Ablauf von Zeugenschutzmaßnahmen, wobei ein ständiger Widerstreit zwischen technisch-taktisch möglichen und rechtlich zugelassenen Maßnahmen besteht. Nachfolgend wird aufzuzeigen sein, dass Zeugenschutzmaßnahmen in anderen Rechtsbereichen zu Problemen bei der Güterabwägung führen, die im Strafverfahren bereits geregelt sind.

a. Geheimhaltung

Mit der Einführung des OrgKG 1992 und den Regelungen zum § 68 Abs. 2 StPO bestand aus polizeilicher Sicht zunächst Klarheit darüber, dass die bis dahin bestehenden Probleme der Geheimhaltung der Personalien und des Wohnortes der geschützten Zeugen zufriedenstellend gelöst waren. Doch wurde durch die Zeugenschutzexperten schon damals erkannt, dass die *Kann-Vorschrift* des § 68 Abs. 2 StPO seine Grenzen haben könnte.²⁸⁸ Mit Einführung des ZSHG konnten sich die Polizeipraktiker in dieser Ansicht zunächst bestätigt fühlen, da die Geheimhaltungsbedürfnisse des Zeugenschutzes mit der Möglichkeit der Anwendung des Verpflichtungsgesetzes ausführlich ergänzt schienen.²⁸⁹ Die Befassung des BGH mit der rechtlichen Wirkung der Vorschrift über Geheimhaltung aus § 3 ZSHG sowie des Gesetzes über die förmliche Verpflichtung nicht-beamteter Personen im Strafverfahren im Jahr 2005 führte zu einer anderen Sichtweise.²⁹⁰ Es ist demnach dem Tatrichter überlassen, über Geheimhaltungs-

²⁸⁷ Vgl. Europäisches Parlament (Hrsg.), Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels (2011). Siehe auch Zeugenschutzgesetz Kroatien No. 163/2003, Art. 42.

²⁸⁸ Vgl. Unterarbeitsgruppe 3 der AG Justiz-Polizei, Auftrag: Überarbeitung der „Gemeinsamen Richtlinien – Zeugenschutz“ v. 13./14.5.1993, 11, 28 f.

²⁸⁹ Vgl. oben Fn. 225, S. 82. Siehe auch zur Geheimhaltung oben S. 82 ff.

²⁹⁰ Vgl. oben Fn. 228, S. 83.

bedürftigkeit einzelner Fakten, in Abwägung der Vor- und Nachteile für das Wohl des Zeugen bzw. das Ziel der Sachverhaltsaufklärung, zu befinden.

Ein rein prozessuales Problem in Bezug auf die Geheimhaltung zeigte sich in einigen Fällen nach dem Ende der Hauptverhandlung durch Akteneinsicht der Verteidigung in die sogenannte Kostenakte der Gerichtskasse bzw. der Geschäftsstelle. Die Parteien können Kostenentscheidungen und Kostennachweise über die Beteiligung von Zeugen und Sachverständigen überprüfen.²⁹¹ So könnten Informationen zum geschützten Zeugen wie Reisedaten, Flugtickets oder Hotelrechnungen, insofern diese beigebracht wurden, eingesehen werden. Hier hat die Zeugenschutzdienststelle in Abstimmung mit dem Gericht Vorsorge zu tragen, dass eine Abrechnung der Kosten nicht zu Sicherheitsrisiken führt.

b. Angaben des Zeugen in der Hauptverhandlung

Die in der Hauptverhandlung auftretenden Probleme gruppieren sich häufig um die Fragen zur Einschränkung der Angaben des Zeugen über seine Person und Maßnahmen des Zeugenschutzes. Der BGH hat die Wirksamkeit der Verpflichtungserklärung der mit dem Zeugenschutz befassten Personen beschränkt.²⁹² Da die Gefahr besteht, dass ein geschützter Zeuge unter bestimmten Umständen Angaben zu seiner neuen Identität machen muss, könnte dies zu der Konsequenz führen, dass die endgültige Ansiedlung und Namensgebung erst nach der Hauptverhandlung erfolgt. Dies hätte negative Auswirkungen auf den Zeugen und dessen Angehörigen, da durch eine Wartezeit Maßnahmen zur Integration und Arbeitsaufnahme wenig erfolgversprechend und zudem mit hohen Alimentationskosten verbunden wären.

c. Prozessverschleppung

Gerichtliche Verfahren unter Beteiligung von geschützten Zeugen sind insbesondere dann, wenn der Zeuge selbst angeklagt ist, häufig durch prozesstaktische Manöver der Verteidigung gekennzeichnet. Die Unerreichbarkeit des Zeugen vor der Gerichtsverhandlung, die Ausgestaltung der Schutzmaßnahmen, eine mögliche audiovisuelle Vernehmung sind häufig Anlass für Beweisanträge und Ablehnung von Beweisen. Die Einwirkung auf den Zeugen durch Konfliktverteidigung oder die Torpedierung des Verfahrens durch Prozessverschleppung ist eine in der Verfahrenspraxis häufig anzutreffende Methode zur Verunsicherung von Zeugen (siehe Kasten: Bsp. 11: Verzögerungstaktik in der Hauptverhandlung).

Die Gerichte sehen sich oft einer prozessökonomisch bedrohlichen und langwierigen Verzögerungstaktik im Verfahren gegenüber. Nicht zuletzt deshalb ist die Beiordnung eines qualifizierten Rechtsbeistands für den geschützten Zeugen wichtig. Im Rahmen der Beweisaufnahme kann das Gericht Beweisanträge zulassen, die für die Erforschung der Wahrheit von Bedeutung sind. Der Tatrichter

²⁹¹ Vgl. JVEG v. 5.5.2004, BGBl. I 718, letzte Änd. v. 30.7.2009, BGBl. I 2449, 2470.

²⁹² Vgl. oben Fn. 228, S. 83.

hat durch die Zurückweisung von unzulässigen Beweisanträgen gem. § 244, Abs. 3 StPO die Möglichkeit, eine Prozessverschleppung zu verhindern.

Bsp. 11: Verzögerungstaktik in der Hauptverhandlung

In einer gerichtlichen Hauptverhandlung am Landgericht wurde ein unter Zeugenschutz stehender Zeuge geladen. Zu den jeweiligen Terminen waren umfassende Sicherheitsmaßnahmen für den Zeugen und das Gericht erforderlich. Die Strafverteidiger kamen häufig zu spät zur Verhandlung, was zu ca. 28 Stunden Verzögerungen führte, die mit Termindruck erklärt wurden. Insgesamt wurde das Verfahren um ca. 40 Stunden wegen unbegründeter Beweisanträge verzögert, die als wichtige revisionsbedeutsame Ermittlungen bezeichnet waren. Insgesamt zehn Stunden wurden zu Protokollfragen der Verteidigung sowie zu Fragen zum Aufenthalt des Zeugen und zum Zeugenschutzprogramm aufgewandt. An den Zeugen wurden 199 unzulässige Fragen durch die Rechtsanwälte und 33 unzulässige Fragen durch die Angeklagten gestellt. In 46 Fällen wurden unzulässige Beweisanträge gestellt. Insgesamt musste das Gericht über 15 Befangenheitsanträge entscheiden. Die eingeschränkten Aussagegenehmigungen der Polizei wurden angefochten und eine Vielzahl von verzögernden Wiederholungsfragen gestellt. Im Ergebnis der dargestellten Verfahrensführung verzögerte sich die Verhandlung um ca. 78 Stunden, was zu elf weiteren Prozesstagen, aufgeteilt auf sechs zusätzliche Wochen führte. Die psychischen Belastungen des Zeugen waren dementsprechend groß und bedurften psychologischer Behandlung.

d. Rechtsbeistand

Grundsätzlich sind Gerichtsverfahren, in denen eine Zeugenschutzperson als Zeuge oder Angeklagter teilnimmt aus formal-juristischer Sicht komplexer als andere Verfahrenslagen. Die Aussagebeschränkungen sowie die Interessen des Beschuldigten lassen den geschützten Zeugen in einem anderen Konfliktfeld auftreten. Die Beiordnung eines Rechtsanwaltes für einen geschützten Zeugen ist rechtlich nicht verankert. Die Regelungen des Opferschutzgesetzes sind nicht immer zutreffend.²⁹³ Die Zeugenschutzdienststelle darf den Zeugen im Zusammenhang mit seiner Aussage vor Gericht rechtlich nicht beraten. Sind die Zeugenschutzpersonen mittellos, könnte die Polizei die Kosten für einen Rechtsbeistand tragen. Die Verfahrenspraxis zeigt, dass sich Täter im Bereich der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus häufig der besten Strafverteidiger bedienen und die Schwächen der Strafprozessordnung ausspielen.²⁹⁴ Deshalb kann

²⁹³ Vgl. BVerfG v. 8.10.1974, BVerfGE 38, 105 ff.

²⁹⁴ Vgl. *Schwind*, Kriminologie (2011), § 29 Rn. 56.

nur durch einen qualifizierten Rechtsbeistand für den Zeugen die Waffengleichheit in der Verhandlung hergestellt werden.

Die gerichtliche Hauptverhandlung in Strafverfahren der Organisierten Kriminalität ist für den gefährdeten Zeugen häufig schon von der ersten Minute der Anwesenheit im Gerichtssaal durch eine optische Überlegenheit der Angeklagten durch deren Anzahl an Verteidigern gekennzeichnet. In Großverfahren kann es dazu führen, dass bei zehn Angeklagten und jeweils zwei Verteidigern insgesamt bis zu dreißig Personen auf der Prozessgegenseite anwesend sind, deren kritischer Befragung sich der Zeuge zu stellen hat. Die Befragung des Zeugen durch den Verteidiger oder den Angeklagten kann auf Einschüchterung abzielen und nachteilig für die Aufklärung des Sachverhaltes sein.²⁹⁵ Das Recht auf einen Rechtsbeistand in Angelegenheiten des Zeugenschutzes ergibt sich nicht aus den Vorschriften des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes.

e. Adhäsionsverfahren

Für einen Opferzeugen ist es von enormer Bedeutung, etwaige zivilrechtliche Forderungen schon im Strafverfahren geltend zu machen, was im Rahmen eines Adhäsionsverfahren gem. § 403 StPO erfolgt. Für Opfer von Straftaten, die im Rahmen eines Schutzprogrammes betreut werden, bedeutet die Adhäsion der Ansprüche gegen den Beschuldigten eine besondere Entlastung, die auch aus Sicherheitsgründen vorteilhaft wirkt. Die Verfahrenspraxis zeigt, dass dies nicht automatisch eingeleitet wird, sondern vor allem dann gut gelingt, wenn dem Zeugen anwaltlicher Beistand zur Verfügung steht, der derartige Ansprüche regelt.

f. Deal versus Zeugenschutzprogramm

Die Einführung der Vorschrift des § 257c StPO im Jahr 2009 über die Verständigung zwischen Gericht, Staatsanwaltschaft, Verteidiger und Angeklagten²⁹⁶ führte in Wissenschaft und Praxis zu vielfältigen Diskussionen.²⁹⁷ Kritiker sprachen vom *Deal* und sahen in der Vorschrift eine Fehlentwicklung, die einen erheblichen Verlust an Rechtsstaatlichkeit bewirkt.²⁹⁸ Ein besonderer Kritikpunkt war die Wertigkeit eines aufgrund einer Verfahrensabsprache abgelegten Geständnisses. Ein nicht ausgehandeltes Geständnis ist regelmäßig als höherwertig anzusehen.²⁹⁹

²⁹⁵ Vgl. *Lammer*, in: Riess-FS (2002), 298.

²⁹⁶ Vgl. BGBl. I 2353, Nr. 49.

²⁹⁷ Dazu kritisch *Muhrmann*, in: ZIS 10/2009, 530 ff.

²⁹⁸ Siehe Fn. zuvor.

²⁹⁹ Siehe *Muhrmann*, a.a.O.

Schon 1998 zog *Schünemann* die Bilanz, dass die Würfel für die Hauptverhandlung bereits vor ihrem Beginn so gut wie gefallen sind.³⁰⁰ Zum Nachweis zieht er die sinkenden Freispruchquoten heran. Aus prozessökonomischen Gründen würden die Kammern die Verteidigung in die Verfahrenserledigung durch Absprache über Kompromisslösungen treiben. Absprachen und Verständigungen im Strafverfahren sind jedoch bereits seit den siebziger Jahren Praxis im Justizalltag. Die Befürworter der Vorschrift sprechen von einer Verständigung. Die Verfahrensabsprachen standen immer schon in einem Spannungsverhältnis zum Vorbehalt des Gesetzes gem. Art. 20 Abs. 3 GG). Mit der am 4.8.2009 in Kraft getretenen gesetzlichen Regelung der Verständigung im Strafverfahren hat der Gesetzgeber die Ungesetzlichkeit dieser Praxis beendet. Es ist anzunehmen, dass Straftäter, insbesondere im Bereich der schweren Kriminalität, eine Abwägung zwischen einschränkenden Zeugenschutzmaßnahmen und der Möglichkeit, einen Deal durch umfassende Einlassungen auszuhandeln, vornehmen. Dabei trifft das Motiv der Strafmilderung für beide Varianten zu. Damit steht dem Beschuldigten im Strafverfahren noch vor Anklageerhebung ein wichtiges Gestaltungsmoment in Bezug auf das eigene Sanktionsergebnis zur Verfügung.

g. Haftangelegenheiten

Die Justiz wurde bereits 1994 aufgefordert, innerhalb ihres originären Zuständigkeitsbereiches, die Bereitstellung besonderer Unterbringungs- und Betreuungsmöglichkeiten zu gewährleisten.³⁰¹ Der Strafvollzug stellt für einen geschützten Zeugen eine besondere Belastung dar. Dazu tragen die Informationssysteme der Haftinsassen, die dem Haftalltag eigenen Mechanismen im Strafvollzug und die weitgehende Isolierung von Angehörigen bei. Schon die allgemeine Gefahr von Übergriffen in der Haft wird als „perverse Situation“ beschrieben, da der Staat ausgerechnet da, wo er die dichteste Kontrolle ausübt, am wenigsten seine elementarsten Aufgaben erfüllt: „Menschen vor gegenseitiger Gewalt zu schützen“.³⁰²

Die effektive Geheimhaltung in einer Justizvollzugsanstalt stellt, angesichts der notwendigen Befassung des Personals mit den Gefangenakten und deren sozialen Bindungen, eine schwierige Aufgabe dar. Nicht ohne Grund verweist das ZSHG auf die Mitwirkung der Leiter der Vollzugseinrichtungen gem. § 11 ZSHG. Deren Einbindung ist insbesondere dann notwendig, wenn Tarndokumente zum Einsatz kommen. Die fehlenden Regelungen dazu wurden schon 1994 als maßgebliches Problem identifiziert und sind mit dem ZSHG nur partiell ausgeräumt.

³⁰⁰ *Schünemann*, in: StV 1998, 391 sowie *Deckers*, in: Aktuelle Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (1999), PFA (Hrsg.), 91–92.

³⁰¹ Vgl. AG Justiz-Polizei, Auftrag zur Überarbeitung der „Gemeinsamen Richtlinien – Zeugenschutz“ v. 13./14.5.1993 (unveröffentlicht). Siehe auch Anhang 2 unten S. 215, 217.

³⁰² Vgl. *Lübbe-Wolff* in: NK 2/2007, 51, 53.

Die Qualität der Schutzmaßnahmen für inhaftierte Zeugenschutzpersonen hängt von Lösungen einzelner Justizverwaltungen ab.³⁰³ Die Gefangenen können dabei einer größeren Isolation ausgesetzt sein und müssen häufig nachteilige Besuchsregelungen in Kauf nehmen, da der Aufenthaltsort geheim gehalten wird. Daraus ergeben sich möglicherweise auch Verhaltensformen, die negativen Einfluss auf die Sozialprognose des Gefangenen haben.

h. Personenstandsrecht

Die Polizei verfügt über derzeit über effektive und professionelle Möglichkeiten des Schutzes von gefährdeten Zeugen. Im Rahmen des Schutzprogrammes bestehen ausreichend Mechanismen zur Verhinderung von Ausforschungsversuchen, insofern die Schutzpersonen sich an die getroffenen Absprachen halten. Die Beendigung des Zeugenschutzprogrammes beruht auf drei Alternativen. Neben dem Wegfall der Freiwilligkeit der Schutzperson an der weiteren Mitwirkung im Programm oder einem gravierenden Verstoß gegen die Auflagen kann auch die Reduzierung der Gefährdung eine Beendigung nach sich ziehen. In jedem Fall hat die Polizei eine Nachsorgepflicht. Im Einzelfall werden Datensperren noch aufrechterhalten. Die Alternative der reduzierten Gefährdung ist jedoch näher zu beleuchten, da die Ursache dafür i.d.R. das erfolgreiche Schutzkonzept war, das Ausforschungsversuche abwehrte und die Initiativen potenzieller Gefährder dadurch gelähmt hat. Was passiert nun nach Beendigung des Programms, in den Fällen, in denen die Schutzpersonen eine Tarnidentität gem. § 5 ZSHG erhalten hat? Diese Maßnahme muss ebenso beendet werden. Es ist eine Transformation der Tarnidentität in eine gesetzliche Namensänderung gemäß Namensänderungsgesetz notwendig, insofern der Zeuge nicht auf seine alte Identität besteht, was jedoch aufgrund der bestehenden datentechnischen und sozialen Integration am neuen Wohnort die Ausnahme darstellen wird.³⁰⁴ Da gem. § 5 Abs. 1 ZSHG keine Veränderungen im Personenstandsregister vorgenommen werden können, muss eine Zusammenführung der Daten am vorherigen Register erfolgen, um die Namensänderung zu realisieren. Das bedeutet, dass die Zeugenschutzdienststelle für eine *echte* Beendigung Informationen zur neuen Identität dort ablegen muss, wo die Wahrscheinlichkeit für Ansatzpunkte zu einer Nachforschung am größten ist. Dies lässt sich ohne weiteres als Achillesferse des Zeugenschutzprogrammes betrachten. Natürlich ist dieser Umstand konzeptionell zu berücksichtigen und führt zu Umgehungsmaßnahmen, die im Einzelnen nicht dargelegt werden können, u.a. jedoch grundsätzlich mit einer fast lebenslangen Verankerung von Datensperren einhergehen müssen. Das setzt ein hohes Organisationsniveau und datenschutztechnische Vorkehrungen der Zeugenschutzdienststellen voraus. Eine Zentralstelle zur Erfassung derartiger Datensätze könnte diese Aspekte unterstüt-

³⁰³ Vgl. Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz Berlin, Abteilung Sicherheit und zentrale Aufgaben.

³⁰⁴ Vgl. NÄG v. 17.12.2008, BGBl. I 2586.

zen.³⁰⁵ Schlussendlich wird die Ausstellung einer neuen Identität mit der Möglichkeit der Änderung von Einträgen im Personenstandsregister immer ein kritisches Ziel des Zeugenschutzes bleiben, so wie es in anderen Staaten bereits der Fall ist.

i. Aufenthaltsort im Zeugenschutzprogramm

Ein kritisches Problem des Zeugenschutzes ist die rechtliche Anerkennung der vom tatsächlichen Aufenthaltsort abweichenden Zustellungsanschrift. Was im Strafverfahren geltendes Recht darstellt, ist für Zivilverfahren regelmäßig ein Streitpunkt, der immer wieder Gegenstand rechtlicher Überprüfung ist. Wenn die Konsequenz des Zeugenschutzes die Geheimhaltung persönlicher Daten darstellt, dann ist es lebensfremd, in Verfahren, in denen es um Sorgerecht, Insolvenz, Erbschaft oder sonstige zivilrechtliche Ansprüche geht, den tatsächlichen Aufenthaltsort und die Identität des Zeugen, der als Kläger oder Beklagter in Erscheinung treten kann, bekanntzumachen. Häufig wird die Ausschöpfung zivilrechtlicher Klagewege einzig und allein zum Zwecke der Ausforschung betrieben. Akteneinsicht in die Zeugenschutzakten auch vor dem Verwaltungsgericht führt zu Gefahren für die Sicherheit des Zeugen und die taktische Polizeiarbeit. Das ZSHG gibt zur Lösung dieses Problems keinerlei Hinweise.

j. Sorge- und Umgangsrecht

Ein Zeugenschutzprogramm wirkt in besonderem Maße in die Privatsphäre von Schutzpersonen und ebenso in die Angelegenheiten von Personen, i.d.R. Angehörigen, die außerhalb der staatlichen Schutzmaßnahmen stehen. In diesem Grenzbereich können z.B. zivilrechtliche und familienrechtliche Interferenzen entstehen, die nur schwierig zu lösen sind, wie am Beispiel der Gewährung des Sorge- und Umgangsrechtes deutlich wird (siehe Kasten: Bsp. 12: Geheimhaltung des Wohnortes). Die Gefährdung eines staatlich geschützten Zeugen wirkt sich auch auf dessen Kinder aus. Besteht nun die Annahme, dass der getrennt lebende Kindesvater, der dem Täterkreis zugehörig ist, als Gefährder auftritt, da sich die Frau zu einer Aussage gegen ihn entschieden hat, werden sich unüberbrückbare Konkurrenzen zwischen dem Zeugenschutz und dem Recht des Vaters auf Umgang ergeben.

Bsp. 12: Geheimhaltung des Wohnortes

Die Geheimhaltung des Aufenthaltsortes eines geschützten Zeugen ist Grundanliegen des Schutzprogramms. Besteht z.B. für ein minderjähriges Kind, das mit der Mutter im Rahmen eines Zeugenschutzprogramms geschützt wird, Sor-

³⁰⁵ Dazu können technische Verschlüsselungssysteme eingesetzt werden, die selbst in der Datenbank nicht zu einer Personalisierung des Datensatzes führen. Ein Datensatz könnte derart kodifiziert werden, dass eine Anfrage mit demselben Algorithmus verschlüsselt wird und lediglich ein Vergleich der Codes zur Identifizierung genügt.

ge- bzw. Umgangsrecht für den getrennt lebenden Vater, ist ein Interessenkonflikt absehbar. Die Ansprüche des Vaters auf Kenntnis des Wohnortes und Zugang zum Kind stehen evtl. den Sicherheitsinteressen der Familie entgegen. Zur Durchsetzung seiner Ansprüche könnte sich der Vater an das zuständige Jugendamt und Amtsgericht am Wohnort des Kindes wenden. Dieser ist ihm aber auf Grund der Schutzmaßnahmen nicht bekannt. Ähnliche Probleme bestehen in Fällen der Insolvenz, bei Bewährungsauflagen u.a.m. und sind nicht durch das ZSHG geregelt.

In der Praxis des Zeugenschutzes war zu beobachten, dass das Interesse an Umgang mit dem Kind vor dem Zeugenschutz vernachlässigt wurde. Erst mit Eintritt der Mutter in das Zeugenschutzprogramm wurde plötzlich an der Ausübung von Sorge- und Umgangsrecht Interesse angemeldet. Die Zielrichtung dabei ist klar – die Erlangung von Informationen zum Aufenthaltsort mittels konkurrierender Rechtsnormen. Ausforschungsversuche wurden auch schon durch die Erklärung von Vaterschaften von Personen zu im Zeugenschutz befindlichen Kindern festgestellt. In derartigen Fällen steht das ZSHG in Fragen der örtlichen Zuständigkeit in Konkurrenz zur ZPO. Im Übrigen stellt die Frage der regelmäßigen Zusammenführung von im Zeugenschutz befindlichen Kindern mit getrennt lebenden Elternteilen ein logistisches Problem dar. Im Einzelfall können Gefährdungshinweise bestehen, die einen Kontakt mit einem außerhalb des Zeugenschutzes befindlichen Elternteil ausschließen. Darüber hinaus sind Kleinkinder unbedarft und könnten Informationen zum Aufenthalt und Lebensumständen der unter Zeugenschutz lebenden Familie verraten. Aus diesem Grunde scheidet häufig Schlichtungsmaßnahmen des Jugendamtes für diese Personen aus. Die Vermeidung einer Gefährdung des Kindeswohls ist ein wichtiger Gesichtspunkt im Schutzkonzept des Zeugenschutzes. Die allgemeine Fach- und Sachkenntnis von Fürsorgeeinrichtungen, Jugendämtern und Gerichten für die Zumutbarkeit derartiger Lebensführung bedarf häufig weiterführender Erklärungen der Lebensumstände in einem Zeugenschutzprogramm durch die zuständige Zeugenschutzdienststelle. Risiken für unbeteiligte Kinder und Angehörige von aussagebereiten Zeugen in Strafverfahren der Organisierten Kriminalität, Terrorismus oder Schwerekriminalität sind unbestritten. Die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm ist jedoch genau der notwendige Schritt, um das Risiko zu minimieren und eine sichere Lebenssituation zu schaffen.

k. Ausländerrechtliche Regelungen

Wie dem statistischen Abbild des durchschnittlichen Zeugen zu entnehmen war, sind häufig ausländische Staatsangehörige von Zeugenschutzmaßnahmen betroffen.³⁰⁶ Daraus ergeben sich ausländerrechtliche Probleme, die sich immer dann

³⁰⁶ Vgl. auch oben: Erkenntnisse zu den geschützten Personen, S. 42.

ausweiten, wenn Haftangelegenheiten hinzutreten. Eine Abschiebung von ausländischen Zeugen in das Heimatland war auch noch nach der Einführung des ZSHG ein drohendes Szenario, das erst mit dem Zuwanderungsgesetz 2004 behoben wurde.³⁰⁷ Bei Freiheitsstrafen über fünf Jahren erfolgte zwangsläufig die Prüfung der Ausweisung des Verurteilten Ausländers, was den Zielen des Zeugenschutzes entgegensteht. Konsequenterweise steht ein Aufenthaltsrecht, das allein den Schutz derjenigen ausländischen Zeugen, die auch im Heimatland bedroht sind, sicherstellen kann, den Regelungen der Ausweisung aus dem Ausländerrecht gegenüber. Bis zur Einführung des Zuwanderungsgesetzes behalf sich die Polizei mit Ausnahmetatbeständen des erheblichen öffentlichen Interesses am Verbleib der Personen in der Bundesrepublik Deutschland.³⁰⁸ Letztlich verbleibt als maßgebliches Problemfeld die fehlende Rechtsgrundlage für eine Namensänderung oder eine vorübergehende Tarnidentität für gefährdete Zeugen, die nicht Deutsche im Sinne von Artikel 116 des Grundgesetzes sind.

3. Opferschutzprogramme als Sonderfall des polizeilichen Zeugenschutzes

Ein wichtiger Meilenstein für den Opferschutz im strafprozessualen Geschehen war die Einführung des Gesetzes zur Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren, das mittlerweile durch das Gesetz zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren ersetzt und umfassend ergänzt wurde.³⁰⁹

Opferschutz ist ein wichtiges Anliegen des Rechtsstaates. In allen Kriminalitätsfeldern gibt es naturgemäß Opfer und Täter. Immer dann, wenn es um Straftaten gegen die grundgesetzlich zugesicherte Unversehrtheit des Menschen geht, sind Polizei, Justiz und Gesellschaft in der Verantwortung. Der Opferschutz stellt eine Schnittstelle des polizeilichen Zeugenschutzes dar. Häufig sind Opfer von Menschenhandel davon betroffen. Die systematische Ausbeutung von Menschen sowie das Schmuggeln oder der Handel mit der Ware Mensch sind Deliktformen, die die Würde des Menschen verletzen und deshalb höchsten Strafverfolgungsdruck verlangen. Die objektiven Tatbestandsmerkmale derartiger Straftaten sind durch Täuschung, Drohung oder Gewalt gekennzeichnet. Globale Netzwerke sichern immense Gewinnspannen, die als Triebfeder für kriminelle Strukturen dienen und soziökonomische Realitäten im Wohlstandsgefälle zwischen entwickelten und weniger entwickelten Staaten ausnutzen. Sehr häufig sind Frauen und Minderjährige Opfer von Menschenhandel. Die Bekämpfung derartiger Deliktformen kann auf Strafverfolgungsebene nur durch das Zusammenspiel mehrerer Maßnahmenkomplexe erreicht werden. Dabei geht es vor allem um die Erkennung von organisierten Strukturen in diesem Phänomenbereich, die Internati-

³⁰⁷ Vgl. oben Fn. 170, S. 69.

³⁰⁸ Vgl. § 53 Abs. 6 AuslG, § 55 Abs. 2, 3 AuslG m.V.a. § 53 Abs. 6 AuslG sowie § 30 AuslG.

³⁰⁹ Vgl. oben Fn. 42, S. 15.

onalisierung der Ermittlungsressourcen der Strafverfolgungsbehörden sowie letztlich der Schutz der Opfer und die Gewinnung von Zeugenbeweisen. Es handelt sich dabei um ein Kontrolldelikt, das besonderer Initiativen der Strafverfolgungsbehörden bedarf, um Straftaten zu entdecken und aufzuklären. Dazu gehören auch staatliche Schutzprogramme.

a. Definition Opferschutz

Eine Legaldefinition des Begriffs Opferschutz ist der Literatur nicht zu entnehmen. Opferschutz lässt sich durch folgenden Erklärungsansatz zutreffend zusammenfassen:³¹⁰

„Opferschutz ist der Sammelbegriff für gesetzliche Regelungen, um die Position des Verletzten im Strafverfahren durch Zuerkennung eigener Teilhaberechte und durch vielfältige Schutzrechte und -maßnahmen zu stärken. Die Schutzmaßnahmen sehen u.a. die Möglichkeiten vor, vermögensrechtliche Ansprüche bereits im Strafverfahren geltend zu machen, die Auskunftsverweigerung gefährdeter Zeugen, die Videovernehmung, die Entfernung des Angeklagten bei der Vernehmung, die Inanspruchnahme anwaltlichen Beistandes und sogar die Gewährung einer vorübergehenden Tarnidentität.“

Qualifizierte Opferschutzprogramme, die mit herausragenden Gefährdungslagen einhergehen, lassen sich nach Maßgabe des Verfassers wie folgt definieren:

„Ergibt sich aus dem Kontext der Opferrolle mit der hinzutretenden Zeugenrolle eine Gefahr für Leben, Gesundheit oder persönliche Freiheit für Opferzeugen, welche mit allgemeinen schutzpolizeilichen Mitteln dauerhaft nicht zu beseitigen ist, so sind qualifizierte Opferschutzmaßnahmen im Rahmen eines konzeptionellen Schutzprogrammes in Analogie zu Zeugenschutzmaßnahmen (gem. ZSHG) notwendig. Ein polizeiliches Opferschutzprogramm orientiert sich im Unterschied zum Zeugenschutzprogramm nicht am Aussagewert der Zeugenaussage, sondern ausschließlich an den Kriterien der Gefährdung. Grundsätzlich ist zur Beseitigung der Gefahr eine zumindest temporäre Umsiedlung an einen neuen Ort notwendig.“

Opferschutzprogramme werden in der polizeilichen Praxis auch als *Operative Opferschutzmaßnahmen* oder *Qualifizierte Opferschutzmaßnahmen* bezeichnet, um der Bandbreite verschiedener Deliktformen wie Menschenhandel, ethnischen Straftaten, Zwangsheirat, Formen häuslicher Gewalt, Stalking u.a. gerecht zu werden.

³¹⁰ Siehe oben Fn. 61, S. 22 sowie Definition Opferschutz Gabler-Wirtschaftslexikon, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/opferschutz.html> (4.2.2012).

b. Abgrenzung zum polizeilichen Zeugenschutz

Die ursprüngliche Zielrichtung des Zeugenschutzprogramms ist der kriminelle Aussteiger, der die Strafverfolgungsbehörden mit Wissen zur Tat und zu internen Strukturen bei der Zerschlagung von Organisierter Kriminalität oder anderen i.d.R. organisiert begangenen Straftaten unterstützt. Aus diesem Insiderwissen erwächst naturgemäß eine hohe Gefährdung, die nur durch behördliche Maßnahmen von Umsiedlung bis hin zu einer Tarnidentität beseitigt werden kann. Laut Lagebild des Bundeskriminalamtes wurden 2003 4% aller Menschenhandelsopfer in ein polizeiliches Zeugenschutzprogramm aufgenommen. Nach Ansicht verschiedener Autoren handelt es sich dabei um eine viel zu geringe Zahl angesichts der hohen Opferzahlen.³¹¹ Diese geringe Anzahl ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Anforderungen für eine Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm sehr hoch sind.³¹² Der Personenkreis des Opferschutzes entspricht nicht grundsätzlich der Definition des Adressatenkreises aus Art 1 ZSHG. Den Opfern fehlen oft detaillierte Kenntnisse zu den Strukturen der kriminellen Gruppierung. Viele kriminelle Organisationen verüben Einschüchterungsaktionen schon im Heimatland, wo es kaum möglich ist, eine Gefährdungsbewertung zu erhalten. Außerdem liegen häufig traumatische Erkrankungen vor, die einer intensiven psychosozialen Betreuung bedürfen, welche die Zeugenschutzdienststellen nicht leisten können.

Die Strafverfolgungsbehörden limitieren also durch die stringente Auslegung des ZHSG die Aufnahme von Opfern in ein Zeugenschutzprogramm. Damit stehen denjenigen Polizeidienststellen, die Opferschutzprogramme realisieren nur die allgemeinen polizeilichen Rechtsgrundlagen außerhalb des ZSHG zur Verfügung. Nach Auffassung des Verfassers könnte somit eine Tarnidentität nur in absoluten Ausnahmefällen erstellt werden. Die im ZSHG enthaltenen Mitwirkungspflichten der Behörden erstrecken sich dann eben nicht auf dieses Opferschutzprogramm, was jeweils zu einer Abhängigkeit zu den zu gewährenden Ermessensspielräumen der einzelnen Verwaltungsbehörden führt.

c. Methodische Bekämpfungsansätze

Das Deliktfeld des Menschenhandels und dazu verwandter Delikte sind als klassische Kontrolldelikte auf Initiativ- und Strukturermittlungen angewiesen. Natürlich ist den Strafverfolgungsbehörden das Dilemma bekannt, dass die Aussagen der Frauen nur durch Schutzmaßnahmen, oft verbunden mit einem dauerhaften Aufenthalt in Deutschland, gewonnen werden konnten.

³¹¹ Rolf, Die Bekämpfung des Frauenhandels, S. 166–167. Vgl. Anzahl ZS-Programme: 1995: 2,6%, 1996: 2,6%, 1997: 2,1%, 1998: 2,2% 1999: 4,3%, 2000: 4,9%, 2001: 3,5%, 2002: 5,5%.

³¹² Siehe Fn. zuvor.

Der erste Schritt zu einem methodischen Ansatz war die Erkenntnis, dass die organisierten internationalen Tätergruppierungen häufig nur durch Zeugenbeweise zu überführen waren. Der zweite Ansatz für eine wirksamere Bekämpfung des Menschenhandels ging von der Erkenntnis aus, dass das jeweils einzelne Opfer nur geringes individuelles Wissen über Strukturen und Personen des Täterkreises hatte. Da sich jedoch der Menschenhandel in der Vergangenheit häufig auf mehrere Frauen gleichzeitig bezog, konnte durch die Gewinnung möglichst vieler Opfer als Verfahrenszeugen das notwendige Anklagepotenzial erlangt werden, insofern Schutzmaßnahmen wirksam wurden. Als dritter Ansatz war die Abkehr vom klassischen Erkenntnismonopol der Polizei notwendig, denn die Tatopfer offenbarten sich zumeist den Betreuerinnen und Psychologinnen der Beratungsstellen und nicht den Polizeibehörden, die die Razzia durchführten. Als vierter Ansatz wurde die Schaffung eines dem Zeugenschutzprogramm analogen Schutzkonzeptes mit ähnlicher Qualifizierung und Dogmatik für notwendig erachtet. Bundesländer wie Hamburg und Brandenburg haben hierzu spezielle Dienststellen zum Schutz von Opferzeuginnen mit Querschnitt zu den Zeugenschutzdienststellen eingerichtet. Der fünfte Ansatz sah eine Arbeitsteilung, beschrieben in sogenannten Kooperationskonzepten, zwischen NGO und Polizeibehörden vor, um zum einen Ressourcen zu sparen und administrative Zuständigkeiten optimal einzusetzen und zum anderen eine effektive Strafverfolgung zu realisieren. Ein sechster Ansatz zielte auf die ausländerrechtlichen Konsequenzen, sichere Rückführung und mögliche Bleiberechte ausländischer Opfer ab. Das Konzept regelt wichtige Fragen, wie Erstkontakt, Unterbringung, Sicherheitsmaßnahmen, Erreichbarkeiten, Administrative Maßnahmen bei Ausländerbehörden und Ämtern und die Beendigung der Maßnahmen.

d. Regelungen auf Bundesebene

Bevor die Kooperationskonzepte zwischen Hilfsorganisationen und Polizei eingerichtet waren, wurden z.B. ausländische Frauen, die keinen Aufenthaltstitel besaßen, regelmäßig im Abschiebegewahrsam untergebracht. Die Ungewissheit einer solchen Situation für eine Ausländerin und die eventuelle Konfrontation mit einem Straftatvorwurf des illegalen Aufenthaltes in Deutschland führten regelmäßig dazu, dass die Opfer von Menschenhandel nicht zu einer Aussage gegen die Täter bereit waren. Unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) wurde 1997 eine bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel einberufen, aus der vielfältige Vorschläge zur Verbesserung der Situation für Opfer von Menschenhandel gemacht wurden.³¹³ Zu den Ergebnissen zählte die Auflage von Informationsmaterialien in 13 Sprachen und die Einbringung von konkreten Vorschlägen für die am 9.10.2000 in Kraft getretenen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel (Mindestfrist von vier Wochen für den Vollzug der

³¹³ Schweikert, Bekämpfung des Frauenhandels.

Abschiebung).³¹⁴ Des Weiteren erfolgte die Erarbeitung eines Kooperationsmodells für ein Schutzprogramm für Frauen, die nicht in das gesetzlich verankerte Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können oder wollen. Dieses Kooperationskonzept wurde der Innenministerkonferenz zur Beschlussfassung übersandt und war Grundlage entsprechender Modelle in verschiedenen Bundesländern geworden. Auch ausländerrechtliche Regelungen wurden angepasst. Es wurde eine Handreichung für die Behörden nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und für die Sozialhilfeträger zur Zuständigkeit bei Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bzw. dem Bundessozialhilfegesetz an Opfer von Menschenhandel erarbeitet. Die Arbeitsgruppe gab Empfehlungen für die Anwendung des Opferentschädigungsgesetzes in Fällen von Menschenhandel und sorgte für Härtefallregelungen zur Erteilung von Arbeitserlaubnissen für ausländische Opferzeuginnen.

In einigen Rechtsbereichen sind diese Initiativen in gesetzliche Vorschriften gefasst worden, wie z.B. durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union.³¹⁵ Die bis dahin empfohlene vierwöchige Bedenkzeit für die Opfer von Menschenhandel, sich zu einer Aussage bei den Polizeibehörden zu entscheiden, wurde in § 50 Abs. 2a AufenthG verankert.³¹⁶ Diese Bedenkfrist ermöglicht verängstigten oder traumatisierten Opferzeuginnen, eine Entscheidung über eine Aussage im Strafverfahren zu treffen und darüber insbesondere außerhalb eines Gewahrsams, unter Betreuung einer Fachberatungsstelle mit professionellem Personal, zu entscheiden. Potenzielle Schutzmaßnahmen müssen dabei immer auch unter Einbeziehung der Gefährdung am Heimatort der Betroffenen erfolgen. Es liegt zunächst nahe, zu vermuten, dass die Frauen aus osteuropäischen Staaten einen gesicherten Aufenthalt in Deutschland als Hauptmotivation für eine Aussage oder ein Opferschutzprogramm sahen. Eine Opferbefragung des BKA ermittelte jedoch andere Determinanten, zu denen Schutz und Sicherheit, Ausstieg aus der Prostitution und die Befreiung aus der Zwangslage gehörten.³¹⁷

Die Erfahrung der brandenburgischen Strafverfolgungsbehörden zeigen, dass die Aussagebarriere, die unmittelbar nach einer Razzia besteht, schon sehr schnell durch ein optimiertes Betreuungskonzept und detaillierte Aufklärung über Folgemaßnahmen überwunden werden kann. Der Beratungsstelle wurden aus öffentlicher Hand Schutzwohnungen und Arbeitsstellen finanziert.³¹⁸ Durch eine geschulte Fachberatungsstelle und sachverständige Ermittlungsbeamten konnten die rechtlichen und sozialpsychologischen Möglichkeiten zur Unterstützung des

³¹⁴ Vgl. BT-Drs. 15/105 sowie agisra e.V. et al., 84–86.

³¹⁵ EUAufhAsylRUG, v. 19.8.2007, BGBl. I 1970 (Nr. 42).

³¹⁶ AufenthG, BGBl. I 1950.

³¹⁷ *Helfferrich/Kavemann/Rabe*, Determinanten der Aussagebereitschaft, S. 60 ff.

³¹⁸ Vgl. Internetveröffentlichung MdJ Brandenburg, Frauen als Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution.

Opfers als Ergebnis der gemeinsamen Kooperationsvereinbarung sofort dargelegt werden. Mit diesem Konzept wurden gute Bedingungen geschaffen, um für ein gerichtliches Verfahren Zeugenaussagen zu sichern und Verurteilungen von Straftätern zu erreichen.

Die Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen Fachberatungsstelle und Polizei war jedoch nur ein Baustein im Gesamtgebilde eines funktionierenden Opferschutzkonzeptes. Darüber hinaus zeigten sich jedoch auch Probleme, die insbesondere in der Finanzierung der Sozialkosten der Betreuung lagen. Krankenversicherungsbeiträge, Alimentationen, Nachholung von Kindern oder Angehörigen waren zu klären. So war lange unklar, welche Sozialbehörde überhaupt für derartige Fälle zuständig ist. Die Alternativen bestanden zwischen der Sozialbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich die Fachberatungsstelle ihren Sitz hat, der Sozialbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich der Tatort liegt oder der Sozialbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich die Umsiedlung der Zeugin erfolgt ist. Die Praxis hat gezeigt, dass Fachberatungsstellen an Brennpunkten entstehen. Die Aufnahme von Opferzeuginnen in Schutzwohnungen oder Frauenhäusern führte zu einer Konzentration der Zuständigkeit der örtlich zuständigen Sozialbehörde am Sitz der Fachberatungsstelle. Damit waren erhöhte kommunale Ausgaben für Sozialleistungen verbunden. Eine Situation, die sich u.a. an mehreren Brennpunkten entlang der deutsch-polnischen Grenze darstellte. Die Umsiedlung einer gefährdeten aussagebereiten Opferzeugin an einen neuen Wohnort in Deutschland bedurfte einer vorherigen Anmeldung bei Sozial- und Meldebehörden. Somit lag die finanzielle Verantwortung gemäß BSHG bei der entsendenden Sozialbehörde, die jedoch aus Datenschutzgründen keine Information über den neuen Aufenthaltsort erhalten sollte und dennoch finanziell verantwortlich blieb.³¹⁹ Die Problematik wurde auch durch den Deutschen Städtetag thematisiert.³²⁰ In den Landtagen der Länder wurden entsprechende Regelungen zum Kostenausgleich eingeführt. So beschloss der Hessische Landtag 2005, den Kommunen die Aufwendungen für Opferzeuginnen in Menschenhandelsverfahren zu erstatten.³²¹

e. Das Kooperationsmodell

Das Kooperationsmodell zum Schutz von Opferzeugen wurde zunächst auf das Deliktfeld des Menschenhandels ausgerichtet. Mittlerweile können Opferschutzmaßnahmen auch in anderen Kriminalitätsfeldern, in denen nicht nur Frauen betroffen sind, Anwendung finden. Dazu bedurfte es einer Fusion der Tätigkeitsprofile von Zeugenschutzdienststellen und spezialisierten Opferschutz- bzw. Frauenfachberatungsstellen. Das Innenministerium des Landes Brandenburg legte in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und

³¹⁹ BSHG, BGBl. I 2848, 2895.

³²⁰ Siehe BT-Drs. 16/7600 v. 20.12.2007, Opferschutzrichtlinie, 115 ff. sowie Tätigkeitsbericht FRANKA e.V. 2004, S. 12.

³²¹ Hessischer Landtag, Drs. 16/4902 v. 6.12.2005.

Familie bereits 2001 ein Konzept zur Kooperation zwischen Fachberatungsstellen und Polizeibehörden für den Schutz von Opferzeuginnen von Menschenhandel vor.³²² Ähnlich wie in Rheinland-Pfalz und Hamburg wurde damals erkannt, dass die Bekämpfung des Menschenhandels als Form der Organisierten Kriminalität nur durch Zusammenwirken verschiedener gesellschaftlicher Kräfte möglich ist. Die Initiativen im Land Brandenburg kamen hier zunächst von nichtstaatlichen Stellen, nämlich Fachberatungsstellen, die in freier Trägerschaft durch das MASGF angebunden waren. Diese NGO's drängten aus der Opferperspektive die staatlichen Stellen zur dauerhaften Finanzierung der Vereine, die in der Hauptsache aus Streetwork, Frauenschutz und Gewaltprävention hervorgegangen waren.

Ein kriminalgeografischer Schwerpunkt entstand im Land Brandenburg z.B. nach der Wiedervereinigung an der ca. 250 km langen deutsch-polnischen Grenze. Menschenhandel und Ausbeutung von Frauen mittels Prostitution nahmen zu und stellten Justiz, Polizei und Verwaltungsbehörden vor große Probleme. Die Streetworker boten Opferbetreuung und Lebenshilfe für ausländische Frauen an. Diese brachen ihr Schweigen nach der Erkenntnis, dass die Fachberatungsstellen tatsächlich Unterstützung leisten können. Die Erlebnisse der Opfer wurden den Betreuerinnen bekannt und stellten diese vor neue Herausforderungen. Diese ermittlungstaktisch relevanten Informationen über Mittelsmänner, Schleuser, Logistik, Finanzierung würden den Ermittlungsbehörden unter normalen Umständen nicht bekannt, da die Repressions- und Einschüchterungsmechanismen der kriminellen Strukturen dies nachhaltig verhinderten. So befanden sich die Strafverfolgungsbehörden in einer problematischen Lage. Ohne Anzeigenerstatter waren derartige Straftaten nicht ins Hellfeld der Kriminalitätserkennung zu bringen und auch nicht aufklärbar. Zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine spezialgesetzliche Regelung des Zeugenschutzes gem. ZSHG.³²³ Die Verfahrensweisen im Umgang mit Opfern von Menschenhandelsdelikten unterschieden sich von Bundesland zu Bundesland. Grundsätzlich wurde jedoch festgestellt, dass z.B. eine zur Prostitution gezwungene Frau, die als Opfer von Menschenhandel unter Vorpiegelung falscher Tatsachen nach Deutschland geschleust wurde, kaum Kenntnisse über Strukturen der OK-Tätergruppe hatte. Allein daraus ergab sich ein Ausschlusskriterium für ein klassisches Zeugenschutzprogramm. Die Betreuung dieser Zeuginnen erfolgte dann zumeist durch Fachberatungsstellen unter Mithilfe der Ermittlungsbehörden, jedoch ohne echte Schutzkonzeption. Im Ergebnis reisten diese Frauen noch vor der Hauptverhandlung aus und wurden im Heimatland erneut bedroht oder reviktimisiert. Die Aussage vor Gericht blieb oft aus.

Das Kooperationskonzept sieht eine Aufgabenteilung zwischen Polizei und Fachberatungsstellen vor. Die Justiz ist in das Präventionsmodell nicht eingebunden. Die Aufgaben der Fachberatungsstelle sind ausgerichtet auf die psychosoziale Betreuung, eine eventuelle Begleitung zu Vernehmungen (falls keine Si-

³²² Vgl. Landespräventionsrat, 2. Landeskonferenz Opferschutz/Opferhilfe, 88–89.

³²³ Erst ab Dezember 2001.

cherheitsbedenken bestehen), die Unterstützung bei Behördengängen, die Vermittlung eines Rechtsbeistands sowie die Unterstützung bei Integrationsmaßnahmen. Die Aufgaben der Ermittlungsdienststelle bestehen neben polizeilichen Vernehmungen in der Aufklärung über Beratungsmöglichkeiten, die Einbindung der Fachberatungsstelle, die Einleitung von Sofortmaßnahmen zur Sicherheit des Opfers, der Erstellung einer Gefährdungsbeurteilung sowie der Anregung von Adhäsionsverfahren bei der Staatsanwaltschaft. Die polizeiliche Opferschutzdienststelle ergänzt die Maßnahmen durch eine zentrale Datenerfassung über die zu schützenden Personen, Bewertung der Gefährdung (z.B. vor Heimreisen), Unterstützung bei der Regelung von aufenthaltsrechtlichen Fragen sowie die Einrichtung von Datenübermittlungssperren. In vielen Fällen ist eine zeitweilige Umsiedlung im Bundesgebiet notwendig, die es zwischen den Polizei- und Verwaltungsbehörden zu koordinieren gilt. Auch die Prüfung bzw. Anregung von Zeugenschutzmaßnahmen nach dem ZSHG kann Aufgabe der polizeilichen Opferschutzdienststelle sein. Die Absicherung der gerichtlichen Hauptverhandlung und die Verfügbarkeit des Zeugen für eine Aussage im Gericht zur Sicherung der Strafverfolgung ist aus polizeilicher Sicht das zentrale Anliegen im Kooperationsmodell.

Die Aufgaben des Opferschutzes und des Zeugenschutzes liegen eng nebeneinander. Die Mechanismen gelten auch für andere Deliktfelder und haben sich ebenso an die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen der erweiterten EU angepasst. Aus dieser Konsequenz heraus wurden staatliche Opferschutzdienststellen als Querschnitt von Zeugenschutzdienststellen eingerichtet. Eine derartige Dienststelle wurde 2010 auch in Österreich mit bundesweiter Zuständigkeit etabliert.³²⁴

f. Psychologische Betreuung

Opfer von Straftaten erleiden häufig Trauma-Erkrankungen, die einer psychologischen Behandlung oder Therapie bedürfen. Dies kann auch auf Menschen zutreffen, die als Schutzpersonen oder Angehörige in einem Zeugenschutz- oder Opferschutzprogramm betreut werden. Die Auswirkungen von Isolation, Angst und Gefahrenerkenntnis sowie die Anstrengungen des Integrationsdrucks in ein bürgerliches Leben bedürfen einer psychologischen Betreuung der Betroffenen, die durch die Polizei nicht umfassend geleistet werden kann. Häufig beschreiben diese Menschen ein Gefühl der zusätzlichen Viktimisierung durch das naturgemäß stark reglementierte Schutzprogramm. Hier ist es enorm wichtig, interdisziplinäre Ansätze zur psychosozialen Betreuung und Unterstützung auch im Rahmen dieser Schutzprogramme zu gewährleisten.³²⁵

³²⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern, Österreich, <http://www.bmi.gv.at/> (10.12.2013).

³²⁵ Vgl. *Nachbar/Tentler*, in: *Der Kriminalist* 05/2007, 221 ff.

Eine Psychologische Betreuung im Rahmen des Zeugenschutzprogramms bzw. Opferschutzprogrammes ist bislang nicht obligatorisch. An diesem Punkt haben die Opfer- und Fachberatungsstellen die besseren Strukturen, da den Zeugenschutzdienststellen in Deutschland i.d.R. keine Psychologen unterstehen. Es ist anzunehmen, dass auch die für den Schutz von gefährdeten Zeugen eingesetzten Beamten einer psychischen Belastung ausgesetzt sind. Diese kann aus dem Umstand entstehen, dass es sich häufig um Personen aus dem schwerkriminellen Milieu handelt, die Beamten deren Gefährdung teilen und als selektive Kontaktperson die psychohygienischen Belastungen des Zeugen über einen langen Zeitraum miterleben.

g. Das Lagebild Opferschutz im Menschenhandel

Bis zum Jahr 2004 waren die für Menschenhandel anzuwendenden Normen in §§ 180b, 181 Abs. 1 Nr. 2, 3 StGB geregelt. Mit dem 37. Strafrechtsänderungsgesetz³²⁶ gingen diese Straftatbestände in § 232 StGB auf und wurden in der PKS ab 2005 der Kategorie *Straftaten gegen persönliche Freiheit sowie gegen die sexuelle Selbstbestimmung* zugeordnet.³²⁷ Seit 1998 war ein deutlicher Rückgang von Menschenhandelsverfahren zu verzeichnen (siehe Abbildung 24).

Im Jahr 2004 wies die PKS 972 Opfer von Menschenhandel aus.³²⁸ Dabei wurde ermittelt, dass 26% der Opfer wegen ihrer Aussagen vor Gericht bedroht wurden. In über 52% der erfassten Fälle wurde Gewalt gegen die Opfer zur Ausübung der Prostitution ausgeübt.

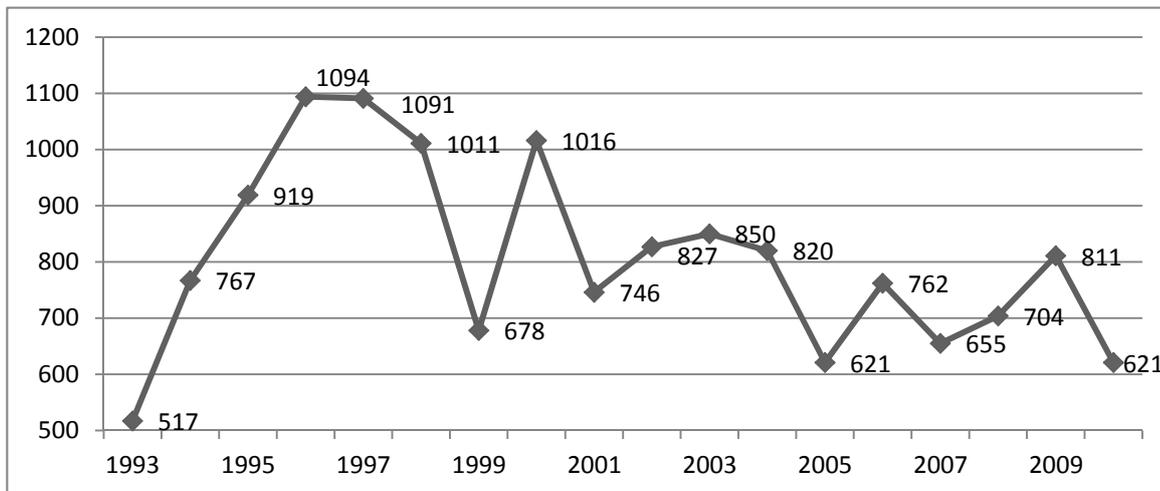
Von den 2004 im Lagebild Menschenhandel erfassten 972 Opfern haben 759 Personen Angaben zur Anwerbung durch die Täter gemacht. Demnach nahmen mit 51,8% professionelle Agenturen den größten Anteil ein. Bei 11,9% der Frauen wurde Gewalt zur Anwerbung eingesetzt. Bei 18% der Frauen lag das Einverständnis zur Ausübung von Prostitution vor, was jedoch relativiert werden muss, da durch sekundäre Maßnahmen der Tätergruppen Abhängigkeiten hergestellt werden, die der Ausübung von Zwang gleichstehen (Entzug von Dokumenten, Verschuldung durch Kreditzwänge etc.).³²⁹

³²⁶ 37. StrÄndG vom 11.2.2005, BGBl. I 239 m.W.v. 19.2.2005.

³²⁷ Seit 2005 sind somit auch die Straftatenschlüssel der PKS geändert worden.

³²⁸ Vgl. BKA (Hrsg.), Bundeslagebild Menschenhandel 2004, S. 11.

³²⁹ Vgl. BKA (Hrsg.), Bundeslagebild Menschenhandel 2004, S. 14 ff.

Abbildung 24: Statistik Menschenhandelsverfahren (1993–2010)

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus der PKS 1993–2010.³³⁰

Viele der in der Studie des BKA befragten Opfer waren Migrantinnen, die i.d.R. aufgrund eines fehlenden Aufenthaltsstatus mit Abschiebung in das Heimatland bedroht waren. 82% der Opfer wurden unter Zwang, Gewalt oder Täuschung angeworben.³³¹ Nur durch das Aufrechterhalten eines strengen Regimes, das i.d.R. durch Gewalt, Drohung und Einschüchterung funktionierte, konnten die Ziele der kriminellen Organisation erreicht werden. Die Mitglieder der Struktur trugen dafür Sorge, dass dieses Regime bei Opfern und Mittätern bekannt war. Selbst kleine Verfehlungen wurden bestraft, um die innere Ordnung aufrecht zu erhalten. Die Flucht eines zur Prostitution gezwungenen Opfers oder die Kooperation einer Person mit Strafverfolgungsbehörden wurde deshalb mit hartem Vorgehen geahndet. Aus diesem Grund führten selbst qualitativ geringe Aussagen zu einer hohen Gefährdung für einen Zeugen. Diese Gefährdung konnte wegen des hohen Organisationsgrades der OK-Strukturen im Bereich Menschenhandel, wozu eben auch Korruption, Einflussnahme auf öffentliche Verwaltung, Zugang zu polizeilichen Datensystemen etc. zählt, jedoch nur mit hochwertigen, dem Zeugenschutz analogen Mitteln verhindert werden.

h. Wirksamkeit von Opferschutzmaßnahmen

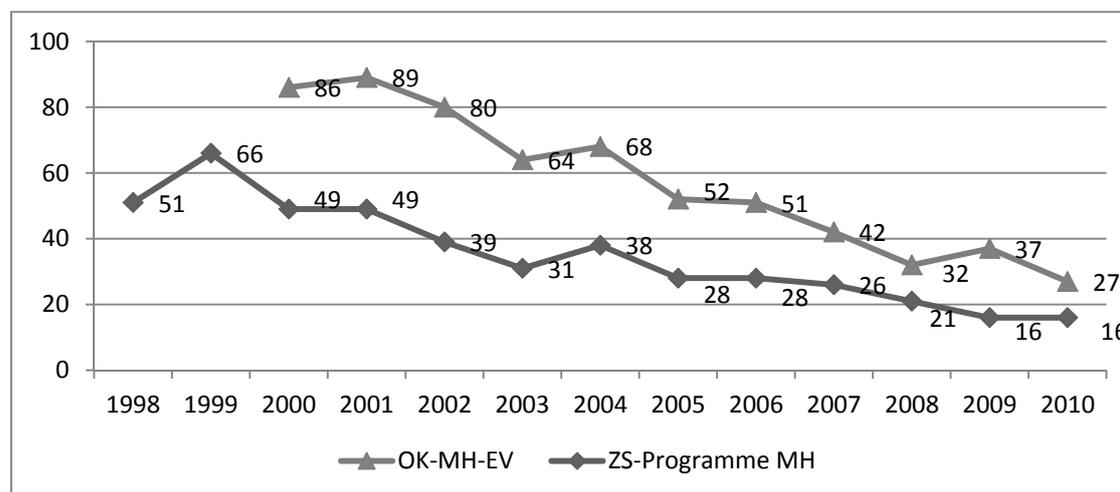
Menschenhandelsdelikte sind statistisch sowohl in der Polizeilichen Kriminalstatistik als auch in einem gesonderten Lagebild Menschenhandel des BKA erfasst. Das ermöglicht den Vergleich von allgemeinen Deliktformen des Menschenhandels mit denen, die als OK-Verfahren eingestuft wurden. Die PKS wies im Zeit-

³³⁰ Vgl. BKA (Hrsg.), PKS 1993–2010.

³³¹ Vgl. BKA (Hrsg.), Bundeslagebild Menschenhandel 2004, S. 15.

raum 1998 bis 2010 sinkende Zahlen bei Menschenhandelsdelikten aus.³³² Die Zahl der OK-relevanten Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel erfuhr ebenfalls einen Rückgang. In diesen OK-Verfahren wurden häufig auch Zeugenschutzmaßnahmen nach dem ZSHG notwendig (siehe Abbildung 25).

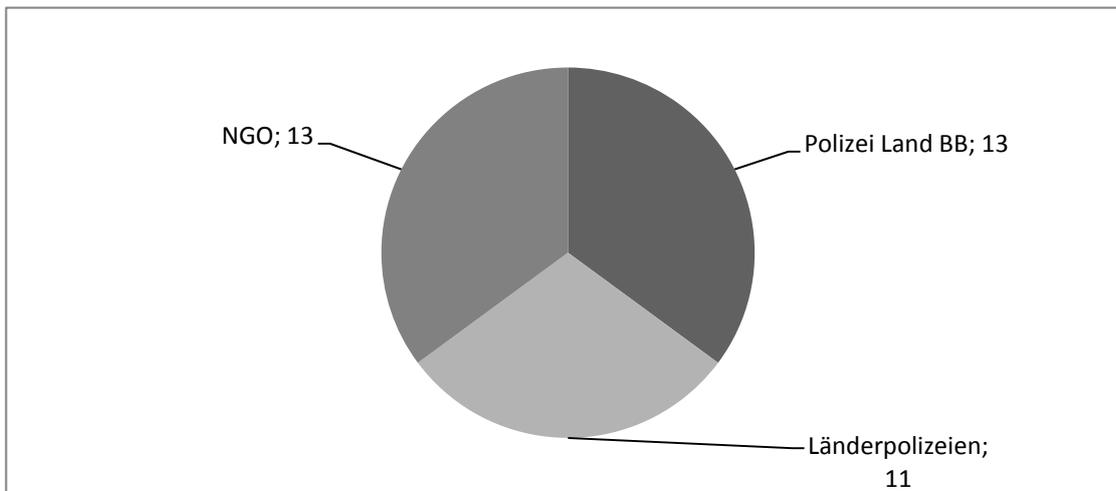
Abbildung 25: Zeugenschutzprogramme in Menschenhandelsverfahren (2000–2010)



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Auskunft des Polizeipräsidiums Brandenburg (2012).

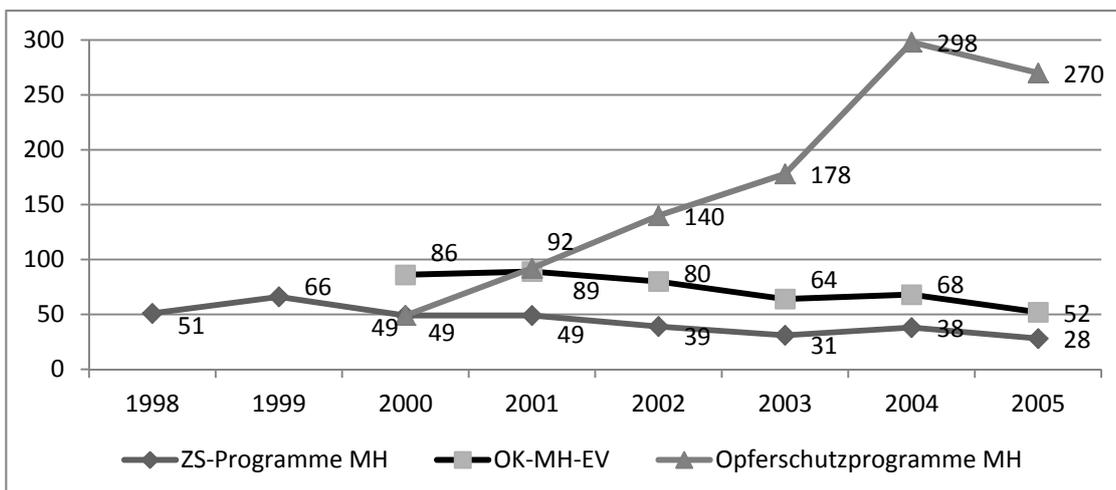
Auch hier wird der Fallrückgang deutlich. Dabei war festzustellen, dass der Anteil an Zeugenschutzmaßnahmen bei den erfassten Ermittlungsverfahren von Jahr zu Jahr zunahm. Daraus lässt sich ableiten, dass der Deliktbereich Menschenhandel besonders prädestiniert ist für Zeugenschutzmaßnahmen, da hier dem Personenbeweis eine weitaus höhere Bedeutung beikommt als in anderen Verfahren. Demzufolge besteht ein zu erwartender hoher Aufklärungsbeitrag durch den Zeugen- und Opferschutz. Im Zeitraum von 2001 bis 2011 haben im Land Brandenburg 13 Ermittlungsdienststellen Anträge auf den Schutz von Opfern oder besonders gefährdeten Personen gestellt (siehe Abbildung 26).

³³² Bis zum Jahr 2004 wurden die einschlägigen Delikte im Bereich Menschenhandel gem. §§ 181b, 181 Abs. 1 Nr. 2, 3 StGB normiert. Ab 2005 wurde dafür mit dem 37. StÄndG v. 11.2.2005 u.a. die Norm des § 232 StGB eingeführt. Die PKS hat von 1997 bis 2001 Deliktbereiche zusammengefasst, so dass keine exakten Angaben zu den Aufklärungsquoten im Bereich Menschenhandel verifizierbar sind.

Abbildung 26: Antragsteller für Operative Opferschutzmaßnahmen (2001–2011)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Auskunft des Polizeipräsidioms Brandenburg (2012).

Weitere elf Opferschutzfälle wurden im Auftrag von Polizeidienststellen anderer Bundesländer im Land Brandenburg umgesetzt. Durch Aktivitäten der Fachberatungsstelle, einer NGO, wurden im gleichen Zeitraum 13 weitere Fälle an die Polizei herangetragen, die zu Opferschutzmaßnahmen führten. Während die Anzahl der erfassten Zeugenschutzprogramme, bedingt durch den Rückgang der Verfahren im Bereich Menschenhandel weiterhin rückläufig war, stiegen die von den Polizeibehörden gemeldeten Opferschutzfälle (siehe Abbildung 27).

Abbildung 27: Menschenhandels-Opferschutzprogramme (2000–2005)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Auskunft des Polizeipräsidioms Brandenburg (2012).

Der Anstieg steht in zeitlichem Zusammenhang mit der Einführung der Opfer-schutz-Kooperationskonzepte.³³³ Es ist davon auszugehen, dass die Gesetzgebung zur Verbesserung der Strafverfolgung (ZSHG) sowie die Verbesserung der

³³³ Die Bundesländer Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen erarbeiteten Kooperationsvereinbarungen im Bereich Opferschutz.

Opferschutzrechte (ZSchG, Opferrechtsreformen), eine positive Wirkung für die Bekämpfung des Menschenhandels und begleitender Deliktformen entfalteteten.

Die Fachberatungsstellen für den Schutz von Opfern von Menschenhandel oder anderen Kriminalitätsoptionen werden häufig durch Streetworker unterstützt und verfügen über anonyme Beratungsdienste. Hier werden häufig Sachverhalte bekannt, die im Dunkelfeld von Kriminalität liegen. Neben Antragsdelikten (Fälle häuslicher Gewalt) können hier auch Sachverhalte mit Bezügen zu schwerer Kriminalität bekannt werden, die die Einleitung von polizeilichen Ermittlungen rechtfertigen. Das vordergründige Interesse der Beratungsstellen an präventiver Unterstützung der Opfer kann im Einzelfall nur durch polizeilichen Einsatz erreicht werden. (siehe Kasten: Bsp. 13: Unterstützungsfall für NGO).

Bsp. 13: Unterstützungsfall für NGO

Eine türkisch-stämmige Frau hat ohne Zustimmung der Familie geheiratet. Die in Deutschland lebenden Eltern hatten eine arrangierte Heirat vorgesehen, denen sich die Tochter durch Flucht mit ihrem Freund entzog. Der Unwillen der Familie richtete sich zunächst gegen die Familie des Lebensgefährten, die bereits in zweiter Generation als türkische Einwanderer in Deutschland lebten. Eine Rückkehr zur Familie war aus Gefährdungsgründen nicht mehr möglich. Durch Presseberichte erfuhr das Paar von Hilfsangeboten einer NGO und reiste aus dem Ruhrgebiet nach Frankfurt/Oder zum Standort der NGO. Diese ersuchte im Rahmen eines Kooperationskonzeptes das Landeskriminalamt um Unterstützung. Neben der Klärung des Vorliegens eines Straftatbestandes mussten Präventivmaßnahmen zum Schutz des Lebens und der Unversehrtheit der potenziellen Opfer ergriffen werden. Derartige Sachverhalte sind grundsätzlich mit einer hohen Gefährdung verbunden und bedürfen konzeptioneller Schutzmaßnahmen, die denen des Zeugenschutzes gleichen. Es ist im Unterschied zu Zeugenschutzfällen nicht immer mit einer Aussage in einem Gerichtsverfahren zu rechnen, da nicht immer ausreichende Beweise für ein Strafverfahren gegen die Familie vorliegen.

i. Zusammenfassung zum Opferschutz

Opferschutz ist ein erklärtes rechtspolitisches Ziel. In den Bereichen der schweren Kriminalität verlangt der Opferschutz ähnliche präventive Maßnahmen, wie sie im Zeugenschutz gemäß ZSHG vorgesehen sind. Eine Unterscheidung zwischen Opferschutzmaßnahmen und Zeugenschutzmaßnahmen gem. ZSHG ist in der tatsächlichen Ausübung der Schutzmaßnahmen fast nicht möglich, da diese sich an der Einschätzung der Gefährdung orientieren und zunächst immer mit einer Umsiedlung an einen anderen Ort einhergehen. In Opferschutzfällen ist die Gefahr jeweils konkret zu belegen, wobei in Zeugenschutzfällen eher eine abs-

trakte Gefahreneinschätzung ausreicht. Es folgen gleichartige Mechanismen des Datenschutzes, der Einrichtung von Sperrvermerken und des direkten Personenschutzes, z.B. im Rahmen einer gerichtlichen Hauptverhandlung. Derzeit bestehen noch keine einheitlichen bundesweiten Strukturen, die behördenübergreifend im Bereich Opferschutz agieren. Einige Bundesländer haben eigene Verfahrensweisen entwickelt, bei denen Kooperationen mit NGO's und interministeriellen Bereichen Teil der Kooperation darstellen.³³⁴ So reagierten solche Bundesländer, die von Auswirkungen des Menschenhandels, grenzüberschreitender Straftaten oder der Rockerkriminalität besonders betroffen sind, mit zentralisierter Bearbeitung dieser Fälle bei den Zeugenschutzbehörden.

Die Einbeziehung anderer Behörden und die Einleitung von Gesetzesinitiativen für die Klärung ausländerrechtlicher und sozialrechtlicher Probleme sind weiterhin notwendig. Strittig sind nach wie vor Fragen der Duldung, Arbeitserlaubnis, Ansiedlungsregeln, Kindernachzug, Rechtsbeistand, Namensänderung u.a.m., wie bereits im Jahr 2003 festgestellt wurde.³³⁵ Mittlerweile sind umfassende Richtlinien des Europäischen Parlaments verabschiedet worden, die den Zugang zu staatlichen Schutzmaßnahmen für derartige Opfer fordern:³³⁶

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer von Menschenhandel auf der Grundlage einer individuellen Risikoabschätzung angemessen geschützt werden, unter anderem indem sie gegebenenfalls und im Einklang mit den nationalen Rechts und Verfahrensvorschriften Zugang zu Zeugenschutzprogrammen oder vergleichbaren Maßnahmen erhalten.“

Am Beispiel des Opferschutzes in Fällen von Menschenhandel wird deutlich, dass die Instrumente des polizeilichen Zeugenschutzes deliktorientiert eingesetzt werden können, um Straftaten in bestimmten Phänomenbereichen besser bekämpfen zu können. Grundsätzlich ist eine Spezifizierung von Deliktfeldern für polizeiliche Zeugenschutzmaßnahmen nicht zu empfehlen, um zu vermeiden, dass sich Nischen bilden, die schlussendlich nur für Schutzmaßnahmen, z.B. im Bereich des Terrorismus, der Rockerkriminalität oder anderen Kriminalitätsbereichen zutreffen. Vielmehr sollten sich Zeugen- und Opferschutzmaßnahmen delikttoffen an den Gefährdungslagen orientieren. Eine Öffnung des klassischen (staatlichen) Zeugenschutzprogramms nach den Vorschriften des ZSHG für besondere Fälle des Opferschutzes scheint notwendig, da dies in der polizeilichen Praxis bereits geschieht und es keine Gründe gibt, hochwertige Schutzmaßnahmen (Umsiedlung, Namensänderung, Datensperren) lediglich an den Zeugenstatus zu knüpfen. Die Voraussetzungen dafür sind definierbar, z.B. durch gesicherte Erkenntnisse zur Gefährdung. Natürlich muss ausgeschlossen werden, dass

³³⁴ Vgl. Landespräventionsrat Brandenburg, 2. Landeskonzferenz Opferschutz/Opferhilfe, S. 23 ff.

³³⁵ Vgl. oben Fn. 314, S. 117.

³³⁶ Vgl. oben Fn. 287, S. 105.

durch Auseinandersetzungen im kriminellen Milieu schlichtweg ein Vorteil durch kriminelle Personen gesucht wird, um sich z.B. krimineller Schulden zu entledigen.

II. Verfassungsrechtliche Aspekte

1. Grundrechtseinschränkungen

Das Zeugenschutzprogramm schränkt den Zeugen in einer Vielzahl von Grundrechten ein. Menschenrechte sind Teil der Verfassungsrechte und dienen der Ausübung der subjektiven Rechte. Der Umstand, dass ein aussagebereiter und gefährdeter Zeuge im Rahmen eines Zeugenschutzprogramms eine Vielzahl verfassungsrechtlicher Grundrechte aufgibt, wird in der Diskussion um die Einschränkungen der Beschuldigtenrechte durch den Zeugenschutz nur wenig beachtet. In der nachfolgenden Aufstellung (siehe Tabelle 6) sind die betroffenen Grundrechte zusammengefasst.

Tabelle 6: Einschränkung von Grundrechten im Zeugenschutz

Grundrechte	Einschränkung durch Zeugenschutz
Art. 2 GG Freie Entfaltung der Persönlichkeit und Freiheit der Person	Eingeschränkt durch Festlegung des Aufenthaltsortes und Einschränkung bei der Ausübung bestimmter Tätigkeiten.
Art. 2 GG Recht auf informatorische Selbstbestimmung	Eingeschränkt durch Datenschutzmaßnahmen der Polizei.
Art. 6 GG Schutz von Ehe und Familie	Einschränkungen der Besuchsmöglichkeiten sowie der Ausübung des Sorge- und Umgangsrechtes.
Art. 7 GG Recht auf Schulwahl	Eingeschränkt durch Vorgabe des Wohnortes und damit verbundenen Begrenzungen bei der Schulauswahl (eventuell im Ausland).
Art. 9 GG Vereinigungsfreiheit	Eingeschränkt durch Vorgaben des Identitätsschutzes und Veröffentlichungen von Fotos auf Vereinsseiten (Sportverein Kinder).
Art. 10 GG Brief- und Postgeheimnis	Eingeschränkt durch Übergabe von Zustellungsvollmachten an die Polizei.

Art. 11 GG Freizügigkeit im Bundesgebiet	Nicht gegeben während des gesamten Zeugenschutzprogrammes.
Art. 12 GG Freiheit der Berufswahl	Eingeschränkt durch regionale Besonderheiten im Rahmen der Ansiedlung sowie durch branchenspezifische Ausforschungsfahren.
Art. 14 GG Eigentumsrechte	Die Ausübung des Eigentumsrechtes wird häufig durch Zwänge des Zeugenschutzes aufgegeben.
Art. 19 GG Rechtsweggarantie	Ein Zeuge verzichtet evtl. auf einen Zivilrechtsweg, wenn damit die Gefahr verbunden ist, seine Identität oder den tatsächlichen Aufenthaltsort gegenüber potenziellen Gefährdern offenbaren zu müssen.
Art. 104 GG Rechtsgarantien bei Freiheitsentzug	Eingeschränkte Besuchsrechte für Angehörige und teilweise Einschränkungen durch Ausschluss von Arbeit und Gemeinschaft.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Deshalb ist die Frage berechtigt, ob die Verpflichtung zur Aussage und Mitwirkung im Strafprozess im angemessenen Verhältnis zu den Konsequenzen steht, die sich primär als Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit und Eigentum sowie sekundär als Einschränkung der persönlichen Freiheit durch die Schutzmaßnahmen darstellt. Eine zustimmende Antwort ist nur zu geben, wenn es eine uneingeschränkte Akzeptanz des Zeugenschutzes als Verfahrensziel im Strafprozess mit all seinen Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche gibt. *Griesbaum* kritisierte schon 1998 auf dem 62. Deutschen Juristentag, dass der Zeugenschutz und die Opfergerechtigkeit im prozessrechtlichen Sinn bis dahin kein vorrangiges Verfahrensziel war.³³⁷ Er weist Vorwürfe, dass durch weiterführende Opferschutzmaßnahmen die Beschuldigtenrechte substanziell beeinträchtigt werden und dass die Sachaufklärung sowie Wahrheitsfindung eingeschränkt sind, zurück. Der Staat ist grundsätzlich verpflichtet, Zeugen, die im Zusammenhang mit ihrer Aussage von Dritten bedroht werden, vor Nachteilen zu schützen. Der Grundkonflikt zwischen den Rechten des Beschuldigten und den Rechten des Zeugen wurde mehrfach durch verfassungsgerichtliche Entscheidungen bewertet.³³⁸

³³⁷ *Griesbaum*, in: NSStZ 1998, 433 ff. Vgl. dazu auch die Verhandlungen des 62. Deutschen Juristentages in Bremen 1998, in: Band II/1, München 1998, Sitzungsberichte sowie Gutachten für den 62. Deutschen Juristentag, Teil C, München 1998, 13 ff.

³³⁸ Vgl. BVerfGE 57, 250 ff.; BGHSt 32, 115 ff.

Die Befassung mit dem Thema Zeugenschutz ist immer auch eine Befassung mit den Rechten des Beschuldigten. 1981 hatte das Bundesverfassungsgericht über eine Verfassungsbeschwerde zu entscheiden, bei der es um die strafprozessualen Schutzrechte des Zeugen ging.³³⁹ Hier wurde u.a. mit Verweis auf das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, der Auftrag an den Staat formuliert, den Zeugen vor rechtswidrigen Angriffen zu schützen.³⁴⁰ Das Bundesverfassungsgericht stellte einen Katalog für Fragen der Vernehmung gefährdeter Zeugen auf. Demnach ist ein gefährdeter Zeuge auf dem Weg zum Gericht und zurück sowie im Gericht selbst vor Anschlägen auf sein Leben zu schützen. Die für die Sicherheit des Zeugen zuständigen Stellen haben alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Vernehmung des Zeugen in der Hauptverhandlung zu ermöglichen.³⁴¹ Das Gericht darf ferner zusichern, dass der gefährdete Zeuge im Falle einer Identitätsänderung seinen gegenwärtigen Namen nicht anzugeben braucht, wenn nur so eine Vernehmung erreicht werden kann. Erst wenn derartige Vorkehrungen nicht hinreichen, kommt ersatzweise ein Rückgriff auf weniger sachnahe Beweismittel in Betracht. Demgemäß sollte die Vernehmung durch einen beauftragten Richter erfolgen, bevor Niederschriften oder nicht richterliche Vernehmungen oder Urkunden genutzt würden. Auch eine ersatzweise schriftliche Befragung, an Stelle einer richterlichen Vernehmung, sollte nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Zudem konnte der Zeuge auch auf die Nennung seines Namens verzichten. Auch eine optische und akustische Abschirmung des gefährdeten Zeugen wurde für zulässig erachtet.

Noch 1983 war der Große Senat für Strafsachen der Auffassung, dass es nicht möglich ist, die Anonymität eines Zeugen zu wahren, der richterlich vernommen werden soll. Auch war es aus damaliger Sicht nicht zulässig, dem Zeugen in der Hauptverhandlung oder bei einer kommissarischen Vernehmung die Nichtangabe seiner Personalien zu gestatten. Ablehnend stand der Senat auch der Beweisaufnahme unter optischer oder akustischer Abschirmung gegenüber.³⁴² Hierbei ist zu berücksichtigen, dass alle Entscheidungen auf den so genannten V-Mann der Polizei abgestellt wurden. Die Betrachtung der Rolle des gefährdeten Zeugen, der als Aussteiger, Opfer oder Zufallszeuge grundgesetzliche Schutzansprüche geltend macht, fand hier noch keine Berücksichtigung. Der Zeuge sollte also nur vor der Öffentlichkeit abgeschottet werden. Den Schutz vor einer Enttarnung durch den Verteidiger oder den Angeklagten hatte der Gesetzgeber offenkundig nicht für regelungsbedürftig gesehen.³⁴³ Durch die damalige Ergänzung des § 68 StPO um den Satz 2 wurde zunächst erreicht, dass der Zeuge vor der Gefährdung geschützt wurde, die sich durch eine Offenbarung in der öffentlichen Hauptverhandlung ergibt. Eine Gefährdung des Zeugen, die dadurch entsteht,

³³⁹ Vgl. BVerfG 57, 250 ff.

³⁴⁰ Vgl. BVerfGE 57, 250, Rn. 79.

³⁴¹ Vgl. BVerfGE 57, 250, Rn. 80–81.

³⁴² Vgl. BGH v. 17.10.1983 (GSSt 1/83) sowie NStZ 1984, S. 36.

³⁴³ Jung/Krüger, Die Stellung und der Schutz des Zeugen (1985), S. 23, 37.

dass Angeklagter und Verteidiger die vollen Personalien erfahren, wurde vom Gesetzgeber also in Kauf genommen. Dieser Gefährdung sollten ggf. Schutzmaßnahmen der Polizei entgegengestellt werden. Insofern stellt die Entwicklung des kontinuierlichen Ausbaus von Zeugen- und Opferrechten einen rechtshistorischen und rechtspolitischen Prozess dar, der die verfassungsrechtlichen Ansprüche von Zeugen und Opfern konsequent berücksichtigt.

2. Rechtspolitische Kritik am polizeilichen Zeugenschutz

Befasst man sich mit den Kritiken zum polizeilichen Zeugenschutz, so beschränken diese sich insbesondere auf die eingeschränkten Aufklärungsmöglichkeiten im Strafverfahren. Nicht der Schutz von Leben und Gesundheit der Zeugen, sondern die Abwehr kritischer Überprüfung der von der Polizei oder Staatsanwaltschaft präsentierten Ermittlungsergebnisse steht demnach im Vordergrund.³⁴⁴ Zeugenschutz stellt nach Ansicht von *Eisenberg/Reuther* ein verfahrenstaktisches Ziel dar und könnte viel zu leicht durch falsche Tatsachenangaben eines Zeugen erlangt werden.³⁴⁵ So sieht *Eisenberg* den Zeugenschutz auch als Selbstbedienungsladen für Kriminelle, die die Polizei und Staatsanwaltschaft hinters Licht führen:

„Der Schutz der Glaubwürdigkeit erscheine umso notwendiger, als es sich teilweise bei diesen Zeugen um solche Personen handelt, welche nach ihrem Lebensstil die Gelegenheit nutzen, sich Vorteile aller Art zu verschaffen, und nach der Erwartungshaltung ihrer Auftraggeber [der Staatsanwaltschaft] Beweismaterial auch dort liefern, wo keines vorhanden ist.“³⁴⁶

Die sozial-integrativen Maßnahmen zur Erhaltung des Lebensniveaus der Zeugenschutzpersonen, wie z.B. die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung, die Alimentierung der Familien stehen im Verdacht eines ungerechtfertigten Vorteils.³⁴⁷ Für Strafverteidiger verringern sich mit dem Zeugenschutz die Möglichkeiten zur Demontage des Belastungszeugen.³⁴⁸ Selbst die Beeinflussung des Gerichtes durch Prägung des gesamten Verfahrens wird als Ergebnis des Zeugenschutzes für möglich erachtet. Auch im Rahmen der Diskussion um die Einführung der audiovisuellen Vernehmung von kindlichen Opferzeugen und anderen Zeugen als Präventivmaßnahme wurde kritisiert, dass die unmittelbaren Aufklärungsmöglichkeiten des Gerichts eingeschränkt sind und Beweismittel gar nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stehen.³⁴⁹ Zeugenschutz steht somit in der kritischen Betrachtung der Aufklärungspflicht im Strafverfahren diametral ge-

³⁴⁴ *Lammer*, in: Riess-FS (2002), 288, 290 ff.

³⁴⁵ Vgl. *Eisenberg/Reuther*. in: JR 2006, 346–349.

³⁴⁶ *Eisenberg*, in: NJW 1993, 1033, 1036.

³⁴⁷ Vgl. *Zieger*, in: AnwBl BE 1992, 3–8.

³⁴⁸ *Schünemann*, in: StV 1998, 391. Siehe auch oben Fn. 300, S. 109.

³⁴⁹ Vgl. oben Fn. 344, S. 130.

genüber. Zunächst ist unstrittig, dass dem Zeugenschutz verfassungsrechtlicher Rang zukommt. Der Vorwurf, dass sich Staatsanwaltschaft und Polizei allzu leicht durch die Zeugen täuschen ließen, welche sich dadurch ein Leben im Zeugenschutz ergatterten, lässt außer Acht, dass der Aufnahme in ein staatliches Schutzprogramm umfangreiche Prüfungsmaßnahmen vorausgehen und enorme Belastungen mit den Maßnahmen verbunden sind.

In einem Zeugenschutzprogramm ergeben sich sechs Phasen, die jeweils von besonderen persönlichen Belastungen geprägt sind (siehe Tabelle 7). Die Einflüsse reichen vom Verlust des sozialen Status im kriminellen Milieu, über die Trennung von der Familie bis hin zur Isolation am neuen Wohnort sowie bevorstehender Straferwartung. Diesen Umständen ist durch geeignete Maßnahmen Rechnung zu tragen.

Die Vermittlung einer Arbeitserlaubnis oder Aufenthaltserlaubnis durch die Polizei stellt im Rahmen der Umsiedlung und Integration mitnichten einen ungeRechtfertigten Vorteil dar, auch wenn sich die Zeugenschutzdienststelle darum kümmert.³⁵⁰ Vielmehr kann und darf der betroffene Zeuge es nicht selbst erledigen, da er damit gegen die Auflagen des Zeugenschutzes verstoßen würde. Diese Maßnahmen sind natürlich mit der Einrichtung von Datensperren verbunden, die durch die kooperierenden Behörden und Institutionen gem. ZSHG nur auf Anweisung einer Zeugenschutzdienststelle möglich sind. Ebenso stellt die Alimentierung von Zeugenschutzpersonen und deren Angehörigen keinen unRechtfertigten Vorteil dar, sondern ist konsequente Folge der einschneidenden Präventivmaßnahmen. Die Umsiedlung im Zeugenschutz geht mit dem Verlust des Arbeitsplatzes einher. Bei arbeitslosen Zeugen kann die Weiterzahlung der Sozialbeiträge nicht von einem Tag zum anderen auf ein neues Konto umgeleitet werden, da zunächst ein gefährdungsfreier Ansiedlungsort gefunden werden muss und erst dann der neue Sozialträger feststeht.

Tabelle 7: Phasen des Zeugenschutzprogramms und deren Problemfelder.

Phase	Einflüsse und Stressfaktoren
1. Prüfung	<ul style="list-style-type: none"> • Misstrauen gegenüber der Polizei • Hohe Erwartungshaltungen • Unverständnis über den Zeitrahmen
2. Aufnahme	<ul style="list-style-type: none"> • Keine weiteren Kontakte zur Ermittlungsdienststelle • Regime des Zeugenschutzes • Offenbarung persönlicher Umstände • Störung der Privatsphäre • Angst

³⁵⁰ Vgl. oben Fn. 347, S. 130.

3. Umsiedlung	<ul style="list-style-type: none"> • Legendierung • Soziale Berührungängste • Trennung von der Familie
4. Gerichtliches Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Termine mit Rechtsanwalt bzw. Rechtsbeistand • Erwartungsdruck der Strafverfolgungsbehörden • Angst vor Wiedersehen mit den Mittätern bzw. Gefährdern • Situativer Stress durch Personenschutz • Konfliktverteidigung • Diffamierung • Medien
5. Integration	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang der Aufmerksamkeit • Alltagsprobleme • Arbeitssuche • Kaum Familienkontakt • Isolation
6. Entlassung	<ul style="list-style-type: none"> • Konfrontation mit ehemaligen Mittätern • Reduzierung der Schutzmaßnahmen • Kontakte zum ehemaligen Umfeld

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

In Verfahren der Organisierten Kriminalität sind die gerichtlichen Hauptverhandlungen oft von langer Dauer. Ein Zeuge, der mit geänderter Identität am neuen Wohnort lebt und dort einer neuen Arbeit nachgeht, steht vor dem Problem, die Teilnahme an den Verhandlungen nicht dem Arbeitgeber offenbaren zu können und trotzdem das Fernbleiben plausibel machen zu müssen. Aus diesem Grund ist die Arbeitsaufnahme häufig erst nach Beendigung des Verfahrens möglich. Der Zeuge muss hinnehmen, dass er dem Arbeitsmarkt fernbleibt, was ohne Intervention der Zeugenschutzdienststelle bei den zuständigen Behörden zu Sanktionen durch den Sozialträger führen würde. Sich in einem Zeugenschutzprogramm ein neues soziales Umfeld zu erschließen, ohne die Historie und Herkunft preiszugeben und die Einschränkungen gegenüber den innerhalb sowie außerhalb des Programms befindlichen Angehörigen zu rechtfertigen, erfordert viel Einsichtsfähigkeit und Anstrengung. Getrennt lebende Partner, die trotzdem ein Umgangs- und Sorgerecht wahrgenommen haben, müssen darauf bis auf wenige Ausnahmen im Jahr verzichten. Die Kinder im Zeugenschutzprogramm unterliegen großen Einschränkungen und verlieren ihren Freundeskreis. Die eigene Beziehung zum Partner innerhalb der Schutzmaßnahme steht häufig genug auf dem Prüfstand. Demzufolge ergibt sich weder ein Vorteil im rechtlichen Sinne und ebenso wenig ein materieller oder fiskalischer Vorteil.

Die Aussicht auf Strafmilderung, z.B. bei Rauschgiftdelikten, ist ein häufig anzutreffendes Motiv bei Beschuldigten. Diese Kronzeugenregelung hat, wie be-

reits dargelegt, zunächst einmal nichts mit dem polizeilichen Zeugenschutz zu tun. Entscheidet sich ein Mittäter zu einer Aussage, die seine Strafe um einige Jahre reduziert, wird er dies mit der sich daraus ergebenden Gefahr für Leben und Gesundheit abzuwägen haben. Der Verbleib in einer Justizvollzugsanstalt als Verräter ist kaum als erstrebenswerter Vorteil zu betrachten. Die Befürchtung, dass sich jemand in ein Zeugenschutzprogramm hineinlügt, setzt voraus, dass es dem Aspiranten gelingt, seine falschen Informationen zunächst den Ermittlungsbeamten plausibel zu machen.³⁵¹ Auch Staatsanwalt und der Richter, der Beschlüsse für Durchsuchungen oder Telefonüberwachungen unterzeichnet, können Opfer falscher Angaben sein. Der fortgesetzte Vortrag der falschen Informationen in Rahmen einer richterlichen Vernehmung des Zeugen birgt aber das Risiko der Strafbarkeit, welches der Zeuge ebenso in Kauf nehmen muss, bevor er erstmals Kontakt mit Beamten des Zeugenschutzes bekommt. Die falsche Aussage muss der Tiefenprüfung der Gefährdung, die sich auch auf Angehörige ausdehnt, ebenfalls standhalten. Die Belehrung auf Grundlage des § 8 ZSHG mit dem Verweis, dass bei wissentlich falschen Angaben finanzielle Zuwendungen zurückzuzahlen sind steht jedem Vorteilsdenken aus einer derartigen Motivation entgegen. Natürlich ist nicht auszuschließen, dass ein Zeuge in der Hauptverhandlung in einzelnen Punkten nicht die Wahrheit sagt. Das jedoch wird außerhalb des Zeugenschutzprogrammes nicht weniger häufig vorkommen und hat zu diesem Zeitpunkt für die Klientel der Zeugenschutzpersonen ein doppeltes Risiko zur Folge. Neben der strafbewährten Folge der uneidlichen Falschaussage vor Gericht gemäß § 153 StGB muss der Zeuge mit der Entlassung aus dem Schutzprogramm rechnen und riskiert eine Gefährdung durch die Personen, die er belastet hat. Die Annahme, dass jemand trotz der vorgenannten Filter und Assessment (auch durch Psychologen) und des ihm bewussten Risikos über die Konsequenzen, die Aufnahme in Zeugenschutzprogramm der Polizei gelingt und dieses durch Belastungen und Einschränkungen geprägte Schutzmodell dann als ersehntes Lebensziel ansieht, ist sehr unwahrscheinlich. Trotzdem stellt sich den Vertretern der Strafverfolgungsbehörden die Frage, warum gerade die Strafverteidiger als Organ der Rechtspflege den polizeilichen Zeugenschutz als Mittel zur Abwehr einer kritischen Überprüfung der Wahrheit empfinden könnten. Der Zeuge kann und muss in der Hauptverhandlung über alle Tatsachen im Zusammenhang mit der zu verhandelnden Straftat sowie im Zusammenhang mit seiner Person in Form der alten Identität Auskunft erteilen. Die Einschränkungen zu Auskünften über die Person stehen nicht in Konkurrenz zur Wahrheitsfindung, da die Plausibilität der Schutzmechanismen den Prozessbeteiligten dargelegt werden können. Dass dies im Einzelfall nicht immer dem Zeugen sondern der Polizei (Zeugenschutzdienststelle) obliegt, steht der Wahrheitsfindung nicht entgegen.

³⁵¹ Vgl. oben Fn. 345, S. 130.

Es muss klar und deutlich dargelegt werden, dass die in der Regel kriminellen Zeugen ihre eigene *Agenda* verfolgen. Rache und Milderung von Strafe sind in der Tat anzutreffende Motive für eine Kooperation mit der Polizei. Eine persönliche Bereicherung, wie im Bereich der Belohnung von Informanten ist kein Zeugenschutz-Motiv, da keine Bezahlung oder Belohnung erfolgt. Jedoch ist die Ermittlung der Motivation ein wichtiges Thema für den Zeugenschutz, zu dem sich der Zeuge aber auch in der Hauptverhandlung zu äußern hat. Die eigenen Beweggründe sind aber zweitrangig, da es sich in erster Linie um ein rechtsstaatliches Verfahren handelt, das im Ergebnis der Ermittlungen in einem Strafverfahren zu Zeugenschutzmaßnahmen führt. Das Kennenlernen einer Schutzperson ist ein wichtiges Detail im Zeugenschutz, findet aber seine Grenzen in Gesinnungsfragen sowie nicht gefährdungsrelevanten Fragen.

Wenn nun der Zeugenschutz nicht attraktiv zu sein scheint, Sparzwänge bestehen und ein auf Jahre einschränkendes Leben mit Beschränkungen in Freizügigkeit und Recht auf informatorische Selbstbestimmung in Aussicht steht, warum sollte dich jemand dann noch für den Zeugenschutz entscheiden? Die Beantwortung dieser Frage hängt mit elementarsten Ängsten und einer persönlichen Güterabwägung zusammen. Für viele Menschen ergibt sich durch den Zeugenschutz an der Schwelle zu einer eigenen Strafbarkeit die Möglichkeit, den Ausstieg aus der kriminellen Szene zu schaffen. Dabei steht ihnen ein wichtiger Partner zur Seite, den sie ansonsten mit den im Zeugenschutz umfassenden Gestaltungsmöglichkeiten nicht aktivieren könnten oder es zuvor auch nie wollten – der Staat. Die Möglichkeiten der gesetzlichen Strafmilderung stehen Zeugenschutzpersonen im gleichen Maße wie anderen aussagebereiten Insidern oder Mittätern zu. Nicht selten war festzustellen, dass das Strafmaß für die Angeklagten nicht höher als das des geschützten (mitangeklagten) Zeugen ausfiel. Das Zeugenschutzprogramm stellt somit für eine besondere Gruppe gefährdeter Zeugen und deren Angehörige die einzige Möglichkeit dar, nach ihrer Aussage im Strafverfahren ein gefährdungsfreies Leben zu führen, zu dem sie ohne staatliche Unterstützung nicht in der Lage wären. Zeugenschutz stellt das Gegengewicht zur Mitwirkungspflicht von Zeugen bei der Aufklärung von Straftaten dar. Gleichzeitig wirkt der Zeugenschutz gegen den Drang desjenigen Beschuldigten bzw. des Angeklagten, auf Zeugen einzuwirken, um die Aufdeckung von schweren Straftaten und deren Strafverfolgung zu verhindern.

3. Fürsorge- und Garantenpflicht

Die Polizei wurde durch den Gesetzgeber mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet. Diese wiederum wirken in belastender Form auch nach außen (Einschränkungen von Informationsrechten etc.). Besonders hochrangige Pflichten ergeben sich für die Zeugenschutzdienststellen. Auf der einen Seite sind Fürsorgepflichten dem Zeugen, Opfer und den Angehörigen gegenüber gegeben. Auf der anderen Seite bestehen Aufklärungs- und Garantenpflichten für hoheitliches Handeln in Zusammenhang mit dem Zeugenschutzschutzauftrag. Die Pflichten

wirken innerhalb und außerhalb des Schutzprogramms. Die Polizei muss nach innen Mechanismen und Methoden entwickeln, die z.B. einen Missbrauch von Tarnidentitäten verhindern, da die ausstellenden Behörden auf einen sachgerechten Umgang mit Tarndokumenten vertrauen können.

Im Falle einer kriminell sozialisierten Person, die aus Zeugenschutzgründen neue Personaldokumente erhalten hat, müssen besondere Kontrollmechanismen vorhanden sein. Sind auf die reale Identität Eintragungen im Straftatenregister über vorherige Verurteilungen enthalten, können diese natürlich nicht unmittelbar auf die neue Identität übertragen werden. Aktenzeichen und sonstige Informationen würden so zu einer Verknüpfung der Identitäten führen. Die Polizei sorgt durch Prüfmechanismen dafür, dass bei Anfragen zur Person der neuen Identität eine Gleichbehandlung der Identitäten erfolgt.³⁵² Trotzdem besteht ein Zeitfenster, das es erlauben würde, z.B. einen Kleinkreditvertrag abzuschließen. Stellt sich später heraus, dass die Person diesen Vertrag auf die alte Identität, wegen bestimmter Eintragungen (z.B. Schufa), nicht erhalten hätte, ist die Frage der Verantwortung für die Rechtsfolgen zu stellen. Der Zeuge haftet natürlich als Individuum für den Schaden. Falls er diesen jedoch nicht begleichen kann, steht eine stellvertretende Verantwortung der Polizeibehörde, die die Dokumente an den Zeugen ausgegeben hat, zu diskutieren. Besteht bei Missbrauch, der durch eine pflichtgemäße (aber zeugenschutzkonträre) Erfüllung der Meldepflichten abwendbar gewesen wäre eine mittelbare Haftung der Polizei? Hier scheint möglicherweise das Feld der strafrechtlichen Garantenpflichten eröffnet (§ 13 StGB). Lösungsansätze sind hier vor allem in datentechnischen Mechanismen erkennbar, indem z.B. Eintragungen in Meldesysteme von Bankinstituten und Finanzbehörden ermöglicht werden. Ein Eintreten der Polizei für risikohaftes Verhalten des Zeugen käme nur bei Vernachlässigung zugewiesener Pflichten in Frage. Eine Inanspruchnahme der Polizei im Zusammenhang mit einem Garantenverstoß setzt voraus, dass es unterlassen wurde, die geeigneten Gegenmaßnahmen einzuleiten. Die Polizei müsste die Gelegenheit haben, in geeigneter Weise auf Datensysteme einzuwirken, diese zu verändern oder aber Legendierungsmöglichkeiten für die Anlegung von fiktiven Strafakten zu haben, was derzeit über die taktischen und methodischen Möglichkeiten der Zeugenschutzdienststellen hinausgeht. Technisch und inhaltlich ist dies nur zu erreichen durch das Zusammenwirken von Justiz, Staatsanwaltschaft und Polizei und gesetzliche Änderungen im ZSHG.

Das Jugendrecht kennt vergleichbare Pflichtenstellungen. So sind Jugendamtsmitarbeiter schon wegen ihrer Amtsstellung für das Wohlergehen von Kindern verantwortlich, insofern die Stellung eines Beschützergaranten besteht. Auch der Begriff des *Aufpassergaranten* entstammt dem Jugendrecht und hat seine Parallelen zum Zeugenschutz. Hier wird angenommen, dass jemand, der in dieser

³⁵² Vgl. auch *Earley/Shur*, WITSEC (2002), S. 245–248.

Funktion nicht verhindert, dass z.B. Kinder kriminelle Handlungen vornehmen, sich auch als Gehilfe des Kindes einer Strafbarkeit aussetzen kann.³⁵³ Garantienpflichten ergeben sich durch Gesetz, Vertrag, Übernahme von Pflichten oder durch Ingerenz (vorangegangenes gefährdendes Tun).

Die Zeugenschutzperson nimmt keine amtliche Stellung ein. Im italienischen Zeugenschutz wird eine Kategorie von Schutzpersonen auch als Justizmitarbeiter bezeichnet. Die Semantik lässt auf eine privilegierte Stellung mit öffentlich-rechtlicher Ausprägung schließen. Diese Funktionalität hat der BGH für den deutschen Zeugenschutz mit Hinblick auf die Verpflichtungserklärung gem. Verpflichtungsgesetz nicht bestätigt.³⁵⁴

Zusammenfassend leitet sich der Zeugenschutz aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Zeugenpflicht ab. Daraus ergibt sich die Rechtfertigungsgrundlage zur Einschränkung von Rechten der Schutzpersonen. Dies steht in einem Kausalzusammenhang mit Auswirkungen und Ansprüchen gegenüber Dritte. Dabei ist unerheblich, ob betroffene Außenstehende um die Maßnahmen der Polizei wissen. Letztlich ergibt sich eine Garantienstellung des Staates in beide Richtungen, innerhalb und außerhalb des Zeugenschutzprogramms. Gleichzeitig bestehen Informations-, Mitwirkungs- und Fürsorgepflichten der Schutzperson gegenüber Polizei und unbeteiligten Dritten.

III. Fallbeispiel

Die folgende Falldarstellung (siehe Tabelle 8) verdeutlicht die Problematik der Abgrenzung zwischen Zeugenschutzmaßnahmen gemäß ZSHG und analogen Schutzmaßnahmen in Opferschutzfällen. Die fiktiven Fälle beschreiben die verschiedenen Stadien polizeilicher Prüfungsmaßnahmen bis zur Entscheidung über die Veranlassung von Maßnahmen nach dem ZSHG oder alternativen Präventivmaßnahmen.

1. Fallkonstellationen des Opfer- und Zeugenschutzes

Die genannten Beispiele stellen den Regelfall der allgemeinen Verfahrenspraxis des Zeugenschutzes dar.

³⁵³ Vgl. *Fröschle*, Garantienpflichten und Haftung in der Jugendhilfe (2005), S. 3 f.

³⁵⁴ Vgl. oben Fn. 228, S. 83.

Tabelle 8: Falldarstellung Zeugenschutz und Opferschutz

Ablauf	Fall 1	Fall 2
Erstanfrage der Ermittlungsdienststelle	Die Zeugenschutzdienststelle erhält Mitteilung über einen deutschen Zeugen Z, der über umfassende Kenntnisse zu Betäubungsmittelstraftaten verfügt. Wegen Unstimmigkeiten innerhalb der Gruppierung kam es bereits zu Bedrohungen und Strafaktionen. Seine polnische Ehefrau P wurde bereits entführt. Der Zeuge wurde in ein abgelegenes Waldstück gebracht und dort zum Schein unter Vorhalten einer Schusswaffe hingerichtet.	Die Mordkommission informiert über einen Mord an einem türkischen Staatsangehörigen T in der Stadt B. Dieser wurde in der Nacht durch 16 Schüsse getötet. Eine Nahbereichsfahndung ermöglichte die Festnahme der mutmaßlichen Täter, die Familienangehörige der Lebensgefährtin des Opfers sind. Die Lebensgefährtin L ist in der 42. Woche schwanger und steht unter Schock. Sie wurde als Zeugin gehört und berichtete, dass sie Opfer eines Anschlags der eigenen Familie ist.
Anforderung eines offiziellen Unterstützungsersuchens an den Zeugenschutz	Durch den Dienstvorgesetzten der Polizeibehörde.	Durch den Dienstvorgesetzten der Polizeibehörde.
Erstgespräch mit der Ermittlungsdienststelle durch die Zeugenschutzbeamten	Akteneinsicht durch die Zeugenschutzdienststelle. Diskussion über alternative Maßnahmen wie Vertraulichkeitszusagen. Informationsaustausch über Umfang der Ermittlungen und Gefährdungslage. Übergabe von Berichten und Personaldaten. Die Informationen des Z sind durch dessen Freundin P glaubhaft bestätigt worden. Z hat den Ermittlungsbeamten angedeutet, dass er Informationen über die illegale Einfuhr und den Handel mit Koka-	Darlegung der Tatumstände. Das Opfer steht durch die traumatischen Ereignisse unter medizinischer Betreuung in einem Krankenhaus. Die forensischen Erkenntnisse zeigen, dass die bei den Verdächtigen gefundene Waffe als Tatwaffe in Frage kommt. Zwei Cousins und der 16jährige Bruder der L sind in Untersuchungshaft. Es wurde ermittelt, dass L und T aus Frankfurt a.M. stammen und verschwägert sind. Eine arrangierte Heirat nach kurdischem Brauch zwischen der Schwester der L und dem T liegt zwei Jahre zurück. Die Schwester der L und der T haben bereits zwei gemeinsame Kinder. Jedoch bestand zuvor schon

	<p>in in nicht geringer Menge über einen großen Seehafen machen kann. Ablageort und handelnde Personen sind ihm bekannt. Vor weiteren Angaben möchte er jedoch Sicherheitsgarantien und eine Aussage über seine eigene Straferwartung haben.</p> <p>Z war einschlägig vorbestraft und P war bereits als Prostituierte tätig.</p>	<p>immer eine Liebesbeziehung zwischen L und T, die dann die Entscheidung trafen, zusammenleben zu wollen und ins Ausland flohen. Nach mehreren Monaten kehrten sie nach Deutschland zurück und ließen sich in den neuen Bundesländern nieder.</p> <p>Sowohl die Familie des späteren Opfers als auch die Familie der L waren übereingekommen, die Ehrverletzung durch Tötung des Paares zu bestrafen.</p> <p>L hat bei dem Angriff keine der handelnden Personen erkannt, da sie sich in einem Raum versteckte, während T sich den Tätern stellte und erschossen wurde.</p>
<p>Beurteilung der Gefährdungslage durch die Ermittlungsdienststelle</p>	<p>Die Ermittlungsdienststelle erstellt einen katalogisierten Bericht über die Gefährdungslage des Zeugen bei einer umfassenden Aussage, wobei hier auch Erkenntnisse aus anderen Verfahren ausgewertet werden.</p> <p>P. hat einen zehnjährigen Sohn mit in die Ehe gebracht.</p>	<p>Die Gefährdungslage ist durch die örtliche Polizei und die zuständige Mordkommission nicht umfänglich einschätzbar, da die Verdächtigen bislang keine Angaben machten und eine umfangreiche Befragung der Familie im anderen Bundesland in Amtshilfe zu erfolgen hat.</p> <p>Zu diesem Zeitpunkt war nicht klar, ob sich der Angriff nur gegen T gerichtet hatte.</p>
<p>Kontakt zur Staatsanwaltschaft durch die Zeugenschutzdienststelle</p>	<p>Der zuständige Staatsanwalt wird ersucht, eine Einschätzung zum Aussagewert, zur Straferwartung der Täter und des Zeugen sowie zur Gefährdungslage abzugeben. Des Weiteren wird um schriftliche Bestätigung der Zustimmung zur Prüfung von Zeugenschutzmaßnahmen gebeten.</p> <p>In diesem Fall kann der Staatsanwalt lediglich die Einbindung der Zeugenschutzdienststelle zur Klärung der möglichen Sicherheitsmaßnahmen befürworten.</p>	<p>Der Staatsanwalt verweist auf die ersten Vernehmungen von L und teilt mit, dass sie keine sachdienlichen Angaben zur Tat machen kann. Es ist zu vermutet, dass L auch getötet werden sollte. Alle weiteren Informationen über die Familienbeziehungen sind natürlich wichtige Indizien. Es steht zu befürchten, dass der 16-jährige Mittäter kurzfristig aus der Haft entlassen werden muss. Der L stehen natürlich Zeugnisverweigerungsrechte zu.</p>

<p>Gewinnung des Zeugen für die Mitwirkung im Strafverfahren</p>	<p>In Vorbereitung des Erstgesprächs mit Z werden die rechtlichen Rahmenbedingungen geprüft und alternative Schutzmaßnahmen erwo-gen.</p>	<p>Die absehbar hohe Traumatisierung der L muss für ein Erstgespräch berücksichtigt werden, wozu psychologische geschulte Mitarbeiter ausgewählt werden. Kriminologische Erkenntnisse über ethnische Delikte wie Zwangshei-rat und Straftaten im Namen der Ehre werden evaluiert.</p>
<p>Erstkontakt mit dem Zeugen durch den Zeugen-schutz</p>	<p>Der Z wird konspirativ geladen. Ermittlungsbeamte sind wegen des Trennungsbotes zwischen Ermittlungs- und Schutzaufgaben nicht anwesend. Ihm wird Gelegenheit gegeben, seine Situation und seine Zielvorstellungen darzu-legen. Die Beamten des Zeugen-schutzes beschreiben</p> <p>das Aufgabenfeld und die rechtli-chen Grundlagen. Z wird die Kau-salität zwischen Aussage und Ge-fährdung erläutert.</p> <p>Nur wenn alle Umstände der Er-mittlungsdienststelle bekannt sind, kann eine Einschätzung darüber abgegeben werden, ob und wie Schutzmaßnahmen zu ergreifen sind. Ein Handel <i>Schutz gegen Aussage</i> führt zu einem Beweis-verwertungsverbot und wäre un-gesetzlich. Es wird weiterhin geprüft, ob dem Zeugen Versprechungen durch die Ermittlungsbehörde ge-macht wurden.</p> <p>Z wird erläutert, welche staatlichen Schutzmaßnahmen sowohl durch das ZSHG als auch außerhalb des ZSHG möglich sind. Ihm wird empfohlen, einem Rechtsanwalt zu konsultieren und kurzfristig eine Entscheidung über eine Aussage bei der Polizei zu treffen</p>	<p>Dazu gab es Bewerbungen von Fami-lien aus dem gesamten Bundesgebiet, Skandinavien und Großbritannien. Sie glaubt, dass der Anschlag eigentlich ihr galt und möchte mit ihrer Schwes-ter in Kontakt treten.</p> <p>Mit der bevorstehenden Geburt des gemeinsamen Kindes verbindet L von nun an negative Gefühle und möchte es nach der Geburt an die Familie übergeben.</p> <p>Es wurde deutlich, dass zu diesem Zeitpunkt keine Gespräche über eine Zeugenrolle sinnvoll sind.</p>

<p>Kostenanalyse</p>	<p>Anhand der erhobenen Daten zur Person und den Lebensumständen wird eine Kostenprognose für die kurzfristige Sicherstellung von Schutzmaßnahmen erstellt. Z und P bewohnen eine Reihenhaushälfte zur Miete.</p> <p>Z geht einer Tätigkeit in einem Callcenter nach, während P aufgrund einer chronischen Erkrankung nicht arbeitsfähig und beim Sozialamt angebunden ist. Aufgrund der Krankheit ist ein Rentenantrag bei der Rentenversicherung anhängig.</p>	<p>Die Zeugin ist mittellos, ohne Berufsausbildung und hat keine Unterkunft. Eine psychiatrische Intervention ist zum Schutz des Kindeswohles bereits geplant. Die Polizei muss zunächst als Kostenträger einspringen.</p>
<p>Entscheidungsfindung des Zeugen</p>	<p>Z hat nach Rücksprache mit seiner Frau und einem Rechtsanwalt umfassende Angaben gemacht. Durch andere Informationsquellen wird die Glaubwürdigkeit bestätigt. Die Ermittlungsdienststelle ist erst durch diese Aussagen in der Lage, Personen zu identifizieren, die organisierten Handel mit Betäubungsmitteln treiben. Entsprechende Anträge auf Exekutivmaßnahmen wurden bereits genehmigt. Aus den Aussagen ergibt sich eine hohe Gefährdung für Leib, Leben und Gesundheit sowie Vermögenswerte des Z.</p> <p>Nach Abschluss der Vernehmungen erfolgt ein weiteres Gespräch mit der Zeugenschutzdienststelle im Beisein des Rechtsanwaltes, in dem sich Z für die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm ausspricht. Z wird zur Geheimhaltung verpflichtet und über die bevorstehenden Schritte zur Eignungsprüfung informiert.</p>	<p>L bringt ein Kind zur Welt. Sie zeigt emotionale Berührungängste zum Kind und besteht darauf, den Leichnam des verstorbenen Lebensgefährten zu sehen, was nicht möglich ist. Sie lehnte unmittelbar nach der Geburt eine Namensgebung des Kindes ab.</p> <p>Nach mehrtägiger Betreuung durch eine kurdisch-stämmige Psychologin stimmte sie weiteren Gesprächen mit der Polizei zu.</p> <p>Es wird durch die am Heimatort vorgenommenen Ermittlungen unter Einbeziehung von vertraulichen Quellen festgestellt, dass der Anschlag in erster Linie der L galt. Mit Kenntnis dieser Umstände entscheidet sich L als Zeugin im Verfahren mitzuwirken und auf die Zeugnisverweigerungsrechte zu verzichten.</p>

	<p>Es folgt eine informatorische Befragung zu gefährdungsrelevanten Informationen, die nicht im Rahmen der Vernehmungen erfasst wurden.</p> <p>Der Staatsanwalt wird informiert und um Ausfertigung einer Stellungnahme zum Aussagewert und zur Gefährdungslage ersucht.</p>	
Temporäre Unterbringung	<p>Die Ermittlungsdienststelle wird aufgefordert, die Familie bis auf weiteres an einem anderen Ort unterzubringen und geeignete Maßnahmen zur Sicherung des Eigentums (Haus, Fahrzeuge) zu treffen. Dies kann zu diesem Zeitpunkt nicht durch die Zeugenschutzdienststelle durchgeführt werden, da diese erst mit dem Abschluss der Prüfung zur Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm für die physischen Schutzmaßnahmen zuständig wird.</p>	<p>Die weitere Unterbringung soll in einem Mutter-Kind-Heim erfolgen.</p>
StPO-Maßnahmen	<p>Die Polizei vollstreckt Durchsuchungsbeschlüsse und observiert die Lieferung und Übergabe von 10 kg Kokain, in deren Ergebnis mehrere Personen in Untersuchungshaft genommen werden. Die Beschlüsse enthalten Informationen des Zeugen Z, aus denen eindeutig die Quelle abzuleiten ist.</p>	<p>Der 16-jährige Bruder der L wird gegen Auflagen aus der Untersuchungshaft entlassen und durch die Familie mit einem Fest empfangen. Umfangreiche Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen im Umfeld der Familie rechtfertigen die Annahme eines Ehrenmordes. Ein Familienangehöriger zieht Erkundigungen über die Beschaffung einer Schusswaffe ein. Anlassbezogene Durchsuchungsmaßnahmen blieben jedoch erfolglos.</p>
Beginn des Aufnahmeverfahren	<p>Der Z wird einem umfangreichen Assessment unterzogen. Dieses bezieht medizinische, psychologische sowie taktische Aspekte ein und dient als <i>Anamnese-</i></p>	<p>Das Aufnahmeverfahren ist standardisiert, um bundesweit gleichartige Verfahrensweisen sicherzustellen.</p> <p>Es erfolgt natürlich eine Anpassung an den jeweiligen Einzelfall.</p>

	<p>se der Erfassung der persönlichen Daten wie z.B. Familienangehörige, Ausbildung, Einkommen, Schulden, Krankheiten, Abhängigkeiten und anderer für die Gefährdungseinschätzung und Schutzkonzeption wichtige Fakten.</p>	<p>Für die schwierige psychische Situation der Betroffenen stellt die Abhandlung der Aufnahmeprüfung eine enorme Belastung dar, weshalb es häufig zu Unterbrechungen und Konsultationen mit einer Psychologin kommt.</p>
<p>Einstufung des Gefährdungsgrades</p>	<p>Die Erkenntnisse aus Ermittlungen, Analyse, Auswertung polizeilicher Datensystem und Informationen des Zeugen werden in einer übergreifenden Einstufung des Gefährdungsgrades nach Polizeidienstvorschrift zusammengefasst. Die Annahme, dass ein Anschlag oder Einwirken auf die Person oder Angehörige nicht auszuschließen ist, rechtfertigt die Einstufung in die zweithöchste Gefährdungsstufe.</p>	<p>Aus den Informationen zum Umfeld der Familie und den kulturell-ethnischen Erkenntnissen nach Konsultation mit einem Islamwissenschaftler musste eingeschätzt werden, dass der Vorsatz, die L zu töten das eigentliche Ziel der Täter war und das dieses Ziel auch weiterhin verfolgt wird. Mit einem Anschlag musste deshalb jederzeit gerechnet werden. Die logische Folge in so einem Fall ist die Einstufung in die höchste Gefährdungsstufe.</p> <p>Die Familie der L sowie die Familienangehörigen des Opfers sind bundesweit vernetzt. Der L wird durch die Familie des Getöteten mittlerweile auch die Schuld am Tod des T zugeschrieben, was eine zusätzliche Gefährdungslage eröffnet. Die türkisch-kurdische Gemeinschaft nimmt großen Anteil an der Tat und es besteht großes Medieninteresse vor allem in der Türkei. Mehrere deutsche Zeitungsverlage erbitten Interviews von L, was diese ablehnt.</p> <p>Die Familie, insbesondere die Mutter der L und die Witwe des Getöteten unternehmen vielfältige Versuche, den Aufenthalt der Zeugin zu ermitteln.</p>
<p>Maßnahmen und Schutzkonzeption</p>	<p>Z hat sich geständig eingelassen und muss selbstmit einer Haftstrafe rechnen. Die Konzeption der Zeugenschutzdienststelle muss die Unterbringung in einer Justizvoll-</p>	<p>Ein Imam aus der Heimatgemeinde wurde einbezogen, um Zugang zur Familie zu erhalten. Zwischenzeitlich haben sich die Familie des Opfers und die Familie der L. überworfen und</p>

	<p>zugsanstalt nach Abschluss des Verfahrens einbeziehen. Als Sofortmaßnahme kommt eine Umsiedlung in ein anderes Bundesland in Frage. Zunächst werden umfangreiche Datensperren einzurichten sein. Die Schulpflicht des Kindes ist weiterhin sicherzustellen, ohne dass Rückschlüsse zwischen den Schulen möglich sind. Die Krankheit von P und der Rentenantrag bedürfen besonderer Berücksichtigung, um keine Nachteile, z.B. bei der Qualität der Behandlung, hinnehmen zu müssen.</p> <p>Eventuell bedarf es bei der Beschaffung von Dokumenten der Mitwirkung polnischer Behörden.</p>	<p>Vergeltungsmaßnahmen angekündigt. Gefährderansprachen und Informationsgewinnung stellen sich angesichts der ethnischen Abschottung sehr schwierig.</p> <p>Für die Erarbeitung einer geeigneten Schutzkonzeption wurden ein Islamwissenschaftler und eine Psychologin hinzugezogen. Eine Unterbringung in Deutschland ist schwierig zu gewährleisten, da nur wenige Kliniken für die psychologische Behandlung zur Verfügung stehen und an diesen jeweils Gefährdungserkenntnisse bestehen.</p>
Entscheidung über identitätsändernde Maßnahmen	<p>Aufgrund der anhängigen Schulden, der bevorstehenden Haft und wegen der Einschätzung der Persönlichkeit des Zeugen entscheidet sich die</p> <p>Zeugenschutzdienststelle gegen die Ausstellung von Tarndokumenten.</p>	<p>Eine vorübergehende Identitätsänderung ist in diesem Fall dringend angeraten, da die Medien die Namen des Opfers und der Betroffenen veröffentlicht haben.</p>
Ende des Aufnahmeverfahrens	<p>Die Familie erklärt nach umfangreicher Befragung zu den persönlichen Umständen und nach Beendigung des Assessment die volle Mitwirkungsbereitschaft.</p>	<p>Das Aufnahmeverfahren wurde beendet und die Zeugin erklärt ihren Willen zur Kooperation für Schutzmaßnahmen der Zeugenschutzdienststelle für sich und ihr neugeborenes Kind.</p>
Entscheidung der Zeugenschutzdienststelle	<p>Die Familie wird als geeignet für ein Zeugenschutzprogramm angesehen.</p>	<p>Im Ergebnis der Prüfung stellt das Zeugenschutzprogramm aufgrund der psychischen Instabilität der Zeugin eine zusätzliche Belastung dar. Die Zeugin erfüllt darüber hinaus nicht die Kriterien des § 1 ZSHG, da sie nicht über besonderes Wissen zur Aufklärung der Tat verfügt. Eine Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm gem. ZSHG schließt sich aus.</p>

Einvernehmen	Die Staatsanwaltschaft wird um Zustimmung zur Aufnahme in das Schutzprogramm gebeten. Diese wird aktenkundig erteilt.	Die Staatsanwaltschaft hält jedoch analoge Schutzmaßnahmen auf hohem Niveau für unerlässlich und ersucht aktenkundig um qualifizierte Schutzmaßnahmen durch die Zeugenschutzdienststelle. Die Ermittlungsbehörden können dies nicht leisten.
Unterweisung über die Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm	Eine Unterweisung und Belehrung regelt die Übereinkunft für das Zeugenschutzprogramm und stellt im verwaltungsrechtlichen Sinne einen Verwaltungsakt dar.	Ein Schutzkonzept in Anlehnung an Zeugenschutzmaßnahmen nach dem ZSHG und den Gemeinsamen Richtlinien zum Schutz gefährdeter Zeugen wird erarbeitet. Die Maßnahmen werden als Operative Opferschutzmaßnahmen definiert.
Umsiedlung	Die Ermittlungsdienststelle wird von den Sicherheitsmaßnahmen entbunden. Die Familie wird nach einem entsprechenden Ersuchen der lokalen Zeugenschutzdienststelle an eine Partnerdienststelle eines anderen, gefährdungsfreien Bundeslandes in eine Zwischenunterkunft umgesiedelt. Der gesamte mobile Hausrat wird umgelagert. Die Fahrzeuge werden an einen Makler zum Verkauf übergeben. Die Wohnung und Arbeitsstelle des Z. wurde gekündigt.	Frau und Kind werden in eine Landes- klinik mit Betreuungskapazitäten für Mutter und Kind verlegt. Der Haushalt der alten Wohnung wird aufgelöst. Die Prüfung der Gefährdungslage ergab, dass die Familie über weitreichende Kontakte in Deutschland und Skandinavien verfügt und mittlerweile Netzwerke aktiviert, um nach der L zu suchen. Aus diesem Grund wird eine Ansiedlung im Ausland favorisiert.
Identitätsänderung	Eine Identitätsänderung erfolgt nicht. Stattdessen werden umfangreiche Datensperren eingerichtet.	Die rechtlichen Möglichkeiten des ZSHG zur Ausstattung der Schutzpersonen mit einer Tarnidentität können nicht genutzt werden. Alternativ wird eine Namensänderung angestrengt und umfassende Datensperren eingerichtet. Das Risiko der Ausforschung oder versehentlicher Datenübermittlungen ist hierbei immanent. Die Schwangerschaft und die Geburt des Kindes sind der Familie des Opfers und der L nicht

		<p>bekannt. Die Namensänderung wird auch auf das Kind übergehen.</p> <p>Es ist zu prüfen, inwieweit die Vaterschaft des Getöteten für das Kind ein gefährdungsrelevanter Aspekt ist und eventuell vorerst nicht angestrengt wird.</p>
Beginn der Integration	<p>Alle Anmeldevorgänge bei Behörden und Institutionen sind abgeschlossen. Schulpflicht und Sozialbezüge setzen wieder ein. Die zwischenzeitlichen Ausfälle des Verdienstes und der Sozialbezüge wurden durch die Polizei alimentiert. Die Ehefrau musste aus Sicherheitsgründen einen Wechsel der Krankenkasse hinnehmen, was zu einigen Nachteilen in der ärztlichen Versorgung führt. Zusätzliche Beiträge bis zur Klärung der Ansprüche sind deshalb durch die Polizei zu entrichten.</p>	<p>Die ausländische Dienststelle kann die Schutzpersonen erst dann übernehmen, wenn neue Personaldokumente vorliegen. Eine gem. ZSHG vorzunehmende vorläufige Identitätsänderung hätte in sehr kurzer Zeit erfolgen können. Da hier aber eine standesamtliche Namensänderung vorzunehmen ist, muss dieser Verwaltungsvorgang zunächst abgeschlossen sein. Dem steht darüber hinaus noch die bislang nicht erfolgte Einbürgerung entgegen. Eine Einreise mit türkischen Dokumenten verursacht ausländerrechtliche Meldeströme, deren Umgehung erst zu prüfen ist.</p>
Hauptverhandlung	<p>Die Schutzperson nimmt an der Verhandlung als Angeklagter teil. Er macht umfassende Aussagen, die zu einer Verurteilung der Mitäter zu sieben Jahren führt. Wegen der geständigen Einlassung wird der Strafbeitrag des Zeugen mit einer Haftstrafe von zwei Jahren und sechs Monaten ohne Bewährung verurteilt.</p>	<p>Aufgrund der traumatischen Belastung aus dem Tatgeschehen sowie wegen der belastenden Situation der Anklage der Familienmitglieder, als auch wegen der fortgesetzt hohen Gefährdungslage ist das persönliche Erscheinen der Zeugin in der Hauptverhandlung nicht möglich. Die Staatsanwaltschaft regt bei der zuständigen Kammer daraufhin eine audiovisuelle Vernehmung an. Dem Vorschlag wird zugestimmt. An insgesamt zehn Verhandlungstagen wird eine Videokonferenz zur Vernehmung der Schutzperson genutzt.</p> <p>Fragen zum Aufenthaltsort und zur neuen Identität werden vom Gericht zurückgewiesen. Die Täter werden zu zwölf Jahren Freiheitsentzug und vier</p>

		Jahren Jugendhaft verurteilt. In der Verhandlung mussten sie und einige Zuschauer mehrfach zur Ordnung ermahnt werden, da sie ihren Stolz auf die Tat kundgetan hatten.
Haft für die Schutzperson	Der Strafantritt erfolgt in einer JVA des Bundesgebietes, in der sich keine bekannten Gefährder aufhalten unter Einbeziehung des Justizministeriums und des Leiters der Haftanstalt.	trifft nicht zu
Integration	<p>Bis auf die Ehefrau sind keine Besuche anderer Familienangehöriger möglich. Der Rentenanspruch der Ehefrau wurde zwischenzeitlich genehmigt.</p> <p>Der Vater des Z verstirbt während der Haftzeit. Eine Teilnahme an der Beerdigung ist aus Sicherheitsgründen nicht möglich. Stattdessen kann ein Treffen an einem dritten Ort mit anderen Familienangehörigen arrangiert werden.</p>	<p>Nach der Einbürgerung erfolgte umgehend eine Namensänderung mit der notwendigen Ausstellung der Personaldokumente, worauf eine Umsiedlung ins Ausland möglich wurde. Nach ca. drei Jahren fand die L einen neuen Lebenspartner, den sie heiraten wollte. Die Verhinderung der Niederlegung von Informationen zum Auslandsaufenthalt im deutschen Standesamt wurde die Heirat nach Deutschland verlegt.</p> <p>Die gemeinsame Tochter der Zeugin und des Opfers hat rechtliche Ansprüche aus dem Erbe des T. Auf diese wurde jedoch verzichtet, da ansonsten Informationen über die Identität des Kindes der Familie der Gefährder bekannt geworden wären.</p>
Nebenverfahren	Der Z sagte in vier weiteren Verfahren gegen andere Straftäter der Organisation aus, was wiederum zu hohen Haftstrafen führte.	Die Schwester der L (Ehefrau des Opfers T.) wurde wegen der Beihilfe zum Mord angeklagt. Auch hier erfolgt eine Aussage gem. § 247a StPO.
Entlassung aus dem Zeugen-schutzprogramm	Während der Haftlockerungen hat Z eine neue Tätigkeit aufgenommen. Eine Gefährdungsbeurteilung durch die Ermittlungsdienststelle war hier nicht mehr möglich, da diese im Rahmen einer Strukturreform der Polizei aufgelöst wurde.	Eine Entlassung aus dem Opferschutzprogramm geht mit der Aufhebung aller Sperrvermerke einher, was wegen der geringeren Schutzwirkung der Namensänderung zu einer Risikoerhöhung führen würde.

Beendigung	Zwischen der Ehefrau und Z kam es während der Haft zu einer Trennung. Die P zog zurück an den alten Wohnort. Ein Verbleib des Z war nun nicht mehr möglich, so dass dieser erneut umgesiedelt werden musste und identitätsändernde Maßnahmen zu treffen waren. Nach ca. einem Jahr wurde das Zeugenschutzprogramm aufgrund absprachewidrigen Verhaltens beendet. Es erfolgte eine Namensänderung und die Aufhebung aller Sperrvermerke.	Der Schutzperson wurde der langfristige Verbleib im Opferschutzprogramm angeboten.
------------	---	--

Quelle: Eigene Zusammenstellung

2. Bewertung zur Falldarstellung

Die beschriebenen Fälle stellen in der jeweiligen Kategorie des Zeugenschutzes bzw. des Opferschutzes den Regelfall dar. Die Falldarstellung zeigt, dass es sich bei Opfer- und Zeugenschutzmaßnahmen um einen komplexen und langwierigen Prozess handelt, der mit erheblichen persönlichen Einschränkungen für die Betroffenen verbunden sein kann. Die Aufstellung zeigt auch, dass die Erforderlichkeit und Geeignetheit polizeilicher Schutzmaßnahmen für gefährdete Zeugen oder Opfer von deren strafprozessualen Rolle beeinflusst werden. Die Privilegien des ZSHG kommen Opfern von Straftaten nicht in gleicher Weise zu, wie dies bei Zeugen im Bereich Organisierter Kriminalität oder Terrorismus der Fall sein kann, obwohl ähnlich Gefahrenlagen bestehen können. Die Handlungsalternativen der Polizei orientieren sich jedoch für beide Fällen an den Vorschriften des ZSHG.

Die Polizei bedarf insbesondere in Opferschutzfällen der Unterstützung externer Einrichtungen. Als problematisch stellt sich häufig die Unterbringung von Opfern mit ausgeprägtem psychischem Trauma in einer klinischen Einrichtung dar. Eine erfolgreiche Therapie erfordert Stabilisierung und Abschottung. Die Aktivitäten der Ermittlungsbehörden, z.B. durch Vernehmungen führen zu Stresssituationen. Therapie kann nur in der Muttersprache des Opfers erfolgreich sein, was den Kreis der Einrichtungen für stationäre Unterbringung enorm einschränkt. Die Ereignisse in der Hauptverhandlung können einem Therapieerfolg entgegenstehen. Es muss dann eine Entscheidung mit dem klinischen Personal über die Frage des Zeitpunktes der Therapie getroffen werden. Häufig bestehen lange Wartezeiten für Trauma-Therapien. In der Zwischenzeit sind aber Maßnahmen zur Unterbringung und Betreuung sicherzustellen. Eine Aufgabe, die für die Zeugenschutzbeamten ohne Unterstützung durch Beratungsstellen kaum zu leis-

ten ist. Die qualifizierte Beratung durch NGO's setzt hohe Kompetenz und materielle Bedingungen voraus. Dazu gehören die ständige Verfügbarkeit von Schutzwohnungen, Psychologen, Therapeuten, Dolmetschern und Betreuern, was z.B. durch Frauenhäuser nicht zu leisten ist. Hier sind interministerielle Initiativen zu entwickeln, um praktische Maßnahmen und Finanzierungskonzepte zwischen Innen- und Sozialressorts zu entwickeln.

In Zeugenschutzfällen stellen sich häufig die persönlichen Lebensumstände als Problemfelder dar. So birgt persönliches Eigentum in Form von Kraftfahrzeugen ein relativ hohes Enttarnungsrisiko durch die Fahrzeugidentifizierungsnummer und durch Meldepflichten bei Ummeldungen. Die Gefährdungseinschätzung kann dazu führen, dass das Fahrzeug durch den Zeugen oder die Polizei veräußert werden muss. Wertgutachten und Neubeschaffung von Eigentum sind regelmäßige Verhandlungsfelder, die sich aus der Lebensrealität ergeben und im Einzelfall zu juristischen Streitigkeiten führen können. Ein Lösungsansatz dafür könnte die Auslagerung derartiger zivilrechtlicher Bindungen an verpflichtete Rechtsanwälte sein. Streitigkeiten sollten durch eine Schlichtungsstelle bearbeitet werden, um zu verhindern, dass Angelegenheiten des Zeugenschutzes in öffentlichen Verfahren verhandelt werden. Nach eigenen Angaben nutzen Polizeibehörden bereits externe Rechtsanwälte zur Regulierung von Ansprüchen Dritter gegen die Schutzpersonen. Hohe Schulden sind im kriminellen Milieu keine Seltenheit. Über finanzielle Verbindlichkeiten, Schulden, Insolvenzen etc. muss bei Eintritt in das Zeugenschutzprogramm gem. § 9 Abs. 2 ZSHG Klarheit bestehen. Die praktischen Erfahrungen haben gezeigt, dass z.B. zur Regelung der Ansprüche nur die Beauftragung eines Fachanwaltes für Insolvenzrecht in Frage kommt, um die Polizei von allgemeinen Schuldenberatungspflichten freizustellen.

Als zentrales Problem des Zeugenschutzes stellt sich hier erneut die Frage der Zuständigkeit und der Ladungsfähigkeit des Zeugen. Gerichte haben dabei bereits sowohl die Anwaltskanzlei als auch die Polizeibehörde (Zeugenschutzdienststelle) als zustellungsfähige Anschrift akzeptiert. Aber auch abschlägige Entscheidungen wurden hierbei getroffen. Rechtsklarheit besteht auch nicht in der Frage, wer die Kosten für einen Rechtsanwalt trägt. Der verschuldete Zeuge kann die Mittel dazu nicht aufbringen. Die Polizei muss den gesetzlichen Forderungen jedoch nachkommen und die Durchsetzung von Ansprüchen Dritter sicherstellen. Hier besteht ein weiter Ermessensspielraum, der durchaus als kritisch zu bezeichnen ist, wenn die Diskussion über Vor- und Nachteile des Zeugenschutzes geführt wird.

F. Kritische Analyse des ZSHG

I. Novellierungsbedarf des ZSHG

Seit der Einführung des ZSHG am 11. Dezember 2001 gab es eine Vielzahl von rechtswirksamen Urteilen, in deren Ergebnis deutlich wurde, dass die Zielsetzung des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes teilweise in Konkurrenz zu anderen Rechtsbereichen steht.³⁵⁵ Die Rechtsprechung zu Problemen des Zeugenschutzes macht deutlich, dass ein Ergänzungsbedarf des ZSHG bestehen könnte.

Im Rahmen der ersten Überlegungen zur Einführung eines Zeugenschutzgesetzes im Sinne der Regelung der Befugnisse der Zeugenschutzdienststellen wurde erkennbar, dass umfangreiche Überschneidungen mit anderen Rechtsbereichen erfolgen werden und ein derartiges Gesetz zum polizeilichen Zeugenschutz weitreichender Befugnisse bedarf, um zum Beispiel die Aufgaben der datenschutzrechtlichen Maßnahmen zur Einrichtung von Auskunftssperren, Mitwirkung von Behörden, staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen und Institutionen hinreichend zu regeln. Da nahezu alle Rechtsgebiete von Zeugenschutzaktivitäten betroffen sein können, wurde die übergreifende spezialgesetzliche Regelung des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes favorisiert.

In Ermangelung einer Durchführungsbestimmung oder kommentarischer Erläuterungen zum ZSHG müssen Gerichte und die Exekutive die Vielzahl von rechtlichen Hinweisen und Entscheidungen regelmäßig neu bewerten und in praktische Handlungskonzepte einbringen. Die in der Problemanalyse ausführlich beschriebenen Regelungslücken und deren Auswirkungen auf die Verfahrenspraxis und den Leitgedanken des Schutzes gefährdeter Zeugen rechtfertigen eine Novellierung des ZSHG.

II. Anwendungsbereich

1. Anwendung des Gesetzes

Das ZSHG benennt ausdrücklich keine Deliktfelder, in denen für Personen Zeugenschutzmaßnahmen gewährt werden können. Die Herleitung der zutreffenden Straftatbereiche gem. § 100a StPO ist inhaltlich nicht deutlich erkennbar.³⁵⁶ Die Zielrichtung der Maßnahmen aus § 100a StPO ist u.a. die Veranlassung von Telefonüberwachungsmaßnahmen oder Fahndungsanordnungen zur Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten.

³⁵⁵ Das Gesetz ist am 31.12.2001 in Kraft getreten.

³⁵⁶ Vgl. oben, S. 62.

Die Nutzung der Begrifflichkeiten *Organisierte Kriminalität*, *Terrorismus* und *Schwere Kriminalität* könnten die Ausrichtung klarer verankern, so wie dies in der Vorschrift über die neue Kronzeugenregelung (§ 46b StGB) der Fall ist, wo sich der Aufklärungsbeitrag auf Katalogstraftaten gem. § 100a Abs. 2 StPO bezieht.

2. Ermittlungsrichtung

Das ZSHG benennt in Abs. 1 ZSHG die Zielrichtung des Ermittlungsverfahrens. Das erstgenannte Ziel ist die Erforschung des Sachverhaltes. Die zweite Alternative betrifft die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten. Im Rahmen der Untersuchung konnte die Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Beschuldigten jedoch in keiner Weise als relevante Fallkonstellation des Zeugenschutzes ausgemacht werden.³⁵⁷

Informationen zu inneren Strukturen Organisierter Kriminalität sind durch die Ermittlung des Aufenthaltes eines Beschuldigten nicht unbedingt zu erwarten. Im Deliktbereich des Menschenhandels bleibt Opferzeugen aus diesem Grunde der Zugang zum Zeugenschutz verwehrt. Das in der Verfahrenspraxis abverlangte Insiderwissen eines Zeugen geht über die Kenntnis des Aufenthaltes einer Person weit hinaus. Die Alternative der Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten scheint insoweit entbehrlich. Die Zielrichtung des Zeugenschutzes bedarf einer Anpassung in der Definition.

3. Gefährdung

Den unter § 1 Abs. 1 ZSHG genannten Voraussetzung für Zeugenschutzmaßnahmen muss jeweils eine Gefahr gem. § 1 Abs. 2 ZSHG hinzutreten. Als mögliche Alternativen sind die Gefährdung von Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit oder wesentlicher Vermögenswerte genannt. Eine für die Polizei kaum einschätzbare Komponente dabei ist die letztgenannte Gefahrenalternative, die sich auf die wesentlichen Vermögenswerte einer Person bezieht. Demnach könnte dies losgelöst von der Gefahr für Leben und Gesundheit als Zeugenschutzgrund ausreichen.

Zeugenschutzmaßnahmen sind als gefahrenbeseitigende Alternative grundsätzlich geeignet, Leben und Gesundheit zu schützen. Eine Schutzwirkung für wesentliche Vermögenswerte ist dagegen fraglich, da eine Immobilie durch ein Zeugenschutzprogramm nicht wirksam zu schützen ist. Des Weiteren bleibt unberücksichtigt, dass zunächst die örtlichen Polizeibehörden für Objektsicherungsmaßnahmen zuständig sind, insofern es sich um Immobilien oder Wohneigentum handelt. In jedem Fall ist die Loslösung der Eigentumsgefahr von der vitalen Gefahr ein abstrakter Konflikt, der an der Lebensrealität vorbeigeht.

³⁵⁷ Die Formulierung stimmt nach Angaben des LKA Brandenburg nicht mit der Verfahrensrealität überein.

Zur Einhaltung der Verhaltensaufgaben im Zeugenschutzprogramm bedarf es eines hohen Gefahrenbewusstseins der Schutzpersonen. Das trifft umso mehr zu, wenn es sich um ernste Gefahren für Leben und Gesundheit handelt. Natürlich stellen Vermögenswerte ein wichtiges Rechtsgut dar. Es ist jedoch fraglich, inwieweit sich aus der Gefahr für Vermögenswerte in tatsächlicher Hinsicht ein Zeugenschutzprogramm begründen lässt. Auch hierzu liegen keine empirischen Daten vor.

Nur die vitale Gefahr bzw. die hohe Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Gefahr für einen Menschen sollte ein Zeugenschutzprogramm rechtfertigen, da sich daraus weitreichende Auswirkungen auf den Lebenslauf von Personen ergeben. Es ist davon auszugehen, dass in den Fällen, in denen die Gefahr für Leben und Gesundheit gegeben ist, die Gefahr sich natürlich auch auf deren Eigentum ausweitet.

4. Opferschutz

Die EU-Richtlinie zum Schutz von Opfern von Menschenhandel aus dem Jahr 2011 fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, diesem Personenkreis Zugang zu einem Zeugenschutzprogramm zu gewähren.³⁵⁸ Die Auslegung des ZSHG erlaubt dies in der aktuellen Fassung jedoch nicht. Einige Bundesländer haben, wie bereits ausgeführt, Initiativen für eine Kooperation mit NGO's und anderen gesellschaftlichen Kräften entwickelt, um analog zum klassischen Zeugenschutzprogramm Opfern qualifizierten Schutz anbieten zu können. Dennoch verbleiben gravierende Nachteile zum Beispiel bei der Beschaffung von Dokumenten oder in ausländerrechtlichen Fragen.

Die Differenzierung zwischen Schutzmaßnahmen für Zeugen und Opfer ist aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich. Der Staat ist angehalten, die notwendigen Maßnahmen zum Schutze bestimmter Bevölkerungsgruppen einzig und allein an der Gefährdung zu messen und nicht in seiner strafprozessualen Funktion als Zeuge oder Opfer zu begründen. Der viktimologische Anteil von Schutzpersonen nimmt zu. Diese Fälle sind in untergeordneten Schutzkonzepten kategorisiert und müssen i.d.R. trotzdem durch die Spezialisten des Zeugenschutzes bearbeitet werden, da analoge Maßnahmen zu treffen sind und nur dort (bei der Zeugenschutzdienststelle) die notwendige Logistik vorhanden ist.

Der Aufbau zusätzlicher Opferschutzdienststellen ist aufgrund des föderalen Systems weder geeignet noch aus Ressourcengründen bundesweit möglich. Deshalb sollte die Erweiterung des Personenkreises für Maßnahmen nach dem ZSHG auch auf Opfer von Straftaten erweitert werden, insofern diese die Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 erfüllen. Das korrespondiert in dieser Form dann auch mit dem Anliegen aus anderen Schutzvorschriften, wie z.B. § 247a StPO, in denen eben keine Unterscheidung zwischen Zeugenschutz- und Opferschutz ge-

³⁵⁸ Vgl. oben Fn. 336, S. 126.

macht wird. Die notwendigen Maßnahmen könnten dann durch die Zeugenschutzdienststelle auch für Verbrechenopfer oder andere gefährdete Personen getroffen werden.

5. Zielgruppen

Art. 1 des ZSHG definiert, welche Personengruppen für den Zeugenschutz in Frage kommen. Insbesondere bei den nachrangigen Personengruppen der Angehörigen und nahe stehenden Personen, ist eine Systematik gewählt worden, die den Eindruck der Mehrfachnennung von Gruppen vermittelt.³⁵⁹ Der Unterschied zwischen Absatz 2 und 3, der sich mit dem erweiterten Personenkreis befasst, stellt sich nicht deutlich dar. So wird für die in § 1 Abs. 3, Satz 1 ZSHG genannten Zielgruppen das Vorliegen einer Gefährdung nicht mehr verlangt. Die Deklaration der Zielgruppe sollte eine Vereinfachung erfahren und schlichtweg Angehörige und nahe stehende Person im Gefährdungskontext benennen. Klarheit herrscht dann auch über den erweiterten Personenkreis. Als Empfehlung wird hier auf die Definitionen der Vereinten Nationen bzw. der EU verwiesen.³⁶⁰

III. Zeugenschutzdienststellen

1. Zuständigkeit

Die Vorschrift des § 2 ZSHG regelt neben der Zuständigkeit der Zeugenschutzdienststelle auch die Ermessensausübung in Zeugenschutzangelegenheiten, die gesonderte Aktenhaltung, die Geheimhaltung und die Auskunftspflicht gemäß § 54 StPO. Durch den Verweis auf die Zuständigkeit der Zeugenschutzdienststelle ergibt sich gleichzeitig das Trennungsgebot zwischen Ermittlungs- und Schutzaufgaben.³⁶¹ Die Verwendung der *oder*-Formulierung³⁶² schließt jedoch auch andere Akteure für die Inanspruchnahme des ZSHG ein. Um ein Aufweichen des Trennungsgebotes zu verhindern, sollten für die Durchführung derartiger Maßnahmen ausschließlich Zeugenschutzdienststellen benannt sein.

2. Rechtskraft

Das ZSHG verweist in § 2 Abs. 4 auf den Zeitrahmen, in dem die Pflicht zur Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft (Einvernehmen), über Beginn und Beendigung der Maßnahmen, festgelegt ist. Der rechtskräftige Abschluss des Strafverfahrens klammert diesen Zeitraum ein. Die Rechtskraftdefinitionen sind für das Strafverfahren der ZPO zu entnehmen. Dabei ist zwischen formeller und subjek-

³⁵⁹ Vgl. oben S. 63 ff.

³⁶⁰ Vgl. oben S. 30.

³⁶¹ Vgl. Roggan, in: GA 7/2012, 437.

³⁶² Formulierung im § 2 Abs.1 ZSHG: „Polizei oder den sonst [...] zuständigen Behörden (Zeugenschutzdienststellen)“.

tiver Rechtskraft (§ 705 ZPO, § 325 ZPO) zu unterscheiden. Erst nach Ablauf der für die Einlegung des zulässigen Rechtsmittels oder des zulässigen Einspruchs bestimmten Frist tritt die formelle Rechtskraft ein.

Das Zeugenschutzprogramm reicht häufig weit über das Verfahrensende hinaus. Einzelne Probleme (zivilrechtliche Ansprüche von Opfern, Wiederaufleben einer Gefährdung) stellen sich erst nach Jahren, wo die vormals sachleitende Staatsanwaltschaft oder Ermittlungsbehörden eben nicht mehr zuständig sind. Auch sind Konstellationen denkbar, in denen im Vorermittlungsverfahren Gefahrenmomente auftauchen (bei Initiativermittlungen der Polizei), die einer Zeugenschutzmaßnahme bedürfen. Das ZSHG verzichtet auf jegliche Festlegungen zu Zeitrahmen. Eine sinnvolle Regulierung könnte jedoch die Bestimmung von Fristen für die Vornahme von Sofortmaßnahmen des Zeugenschutzes und Prüfungsergebnissen sein.

3. Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft

In einer früheren Fassung des Gesetzes zur Regelung des polizeilichen Zeugenschutzprogramms lag die Entscheidungskompetenz zur Aufnahme und Beendigung des Schutzprogramms (im Sinne der Gefahrenabwehrkompetenz) ausschließlich bei der Polizei.³⁶³ Das hätte die allumfassende Zuständigkeit der Polizei gewährleistet. Dies ging dem Gesetzgeber jedoch zu weit, da die Staatsanwaltschaft als Herrin des Verfahrens richtigerweise eingebunden werden muss. Aus heutiger Sicht und im Ergebnis der Praxistauglichkeit dieser Regel ist aber festzustellen, dass sich die Staatsanwaltschaft nicht in dem Maße für Zeugenschutzangelegenheiten spezialisiert und qualifiziert hat, wie die Polizei. Die Ausgestaltung des Einvernehmens sollte detaillierter geregelt werden. Neben einer personenbezogenen Erklärung der Staatsanwaltschaft in Bezug auf die Gefährdung und den Aussagewert des Zeugen sollte es in jedem Fall eine richterliche Vernehmung geben, um den Aussagewert abzuschätzen. Eine anstrebenswerte Lösung wäre die Anbindung der Entscheidungskompetenz bei der jeweiligen Generalstaatsanwaltschaft bzw. der Bundesanwaltschaft (die bei Verfahren des BKA i.d.R. gegeben ist). Das würde den Zeugenschutzbehörden eine entsprechende Gewichtung von Folgeanliegen ermöglichen, bei denen die Mitwirkung eines einzelnen Staatsanwaltes, z.B. zur Ausfertigung von Tarndokumenten notwendig ist.

Die Benachrichtigung der Staatsanwaltschaft über die Beendigung von Zeugenschutzmaßnahmen ist in § 2 Abs. 4 ZSHG geregelt, insofern das Strafverfahren als noch nicht rechtskräftig abgeschlossen gilt. Oftmals sind jedoch weiterführende staatsanwaltliche Kompetenzen für den Zeugenschutz notwendig. Eine

³⁶³ Vgl. Gesetzentwurf. v. 23.3.1999, BT-Drs. 14/638. Dort heißt es in § 4 Abs. 1 Satz 2: „Die Entscheidung über Beginn und Beendigung des Zeugenschutzes erfolgt nach pflichtgemäßem Ermessen.“, Rn. 51.

lange Haftstrafe für eine Zeugenschutzperson kann den rechtskräftigen Verfahrensabschluss überdauern. Die Einbindung des vormals zuständigen Staatsanwaltes ist dann kaum mehr möglich. Eine Zentralstelle bei der OK-Staatsanwaltschaft bzw. der Generalstaatsanwaltschaft ist deshalb ebenso anzuregen wie die verpflichtende richterliche Vernehmung des Zeugen, insofern dem keine ermittlungstaktischen Gründe entgegenstehen.

4. Akteneinsicht

Zeugenschutzakten sind der Staatsanwaltschaft bei Bedarf gem. § 2 Abs. 3 ZSHG zugänglich zu machen. Die Komplexität der Lebensführung einer Person in einem Zeugenschutzprogramm bringt eine detaillierte Akten- und Nachweisführung mit sich. Bei Akteneinsicht ergibt sich ein komplettes Bild über Wohnsitz und Identität der geschützten Personen. Das Anliegen des Gesetzgebers galt bei der Formulierung in § 2 Abs. 3 ZSHG der Kenntnis der Staatsanwaltschaft über die Rechtmäßigkeit des Verfahrens und den Ausschluss von Sachverhalten gem. § 136a StPO, die Einfluss auf das Aussageverhalten bzw. den Beweiswert der Aussagen haben könnten. Die Kenntnis über die neue Identität oder den Aufenthaltsort steht damit grundsätzlich nicht in Zusammenhang. Diese Informationen unterliegen höchsten Schutzinteressen und sollten auf ein Minimum der Beteiligten (hier bei der Zeugenschutzdienststelle) reduziert bleiben. Um einem nach dem ZSHG geschützten Zeugen schon im Aufnahmeverfahren zum Zeugenschutzprogramm die Sorge über eine ständige Gefahr der Aufdeckung seiner persönlichen Daten zu nehmen, ist eine Ergänzung dazu im Abschnitt des § 2 ZSHG anzuregen.

5. Ladungsfähigkeit

Aufgrund der unterschiedlichen Sichtweise von Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichten in Bezug auf die Ladungsfähigkeit und den tatsächlichen Aufenthaltes einer Schutzperson bedarf es hier einer gesetzlichen Regelung.³⁶⁴ Das würde zu einer Handlungsklarheit und Rechtssicherheit bei allen justiziellen Angelegenheiten, wie Insolvenzrecht, Umgangsrecht, Bewährungsangelegenheiten u.ä. beitragen. Durch eine Einfügung in § 2 des ZSHG könnte dies derart verankert werden, dass die Zeugenschutzdienststellen ersatzweise den letzten Wohnort oder die Anschrift der Polizeibehörde angeben könnten, so wie es im Entwurf des AsJ Rheinhessen für ein Zeugenschutzgesetz bereits 1996 vorgeschlagen wurde (siehe Anhang 5).³⁶⁵

³⁶⁴ Vgl. oben S. 70 ff.

³⁶⁵ Vgl. § 5 Abs. 2 Entwurf ZSG i.d.F. v. 21.2.1996. Siehe Anhang 5 unten S. 221, 222 f.

IV. Geheimhaltung

1. Geheimhaltungsverpflichtung

Zeugen sind grundsätzlich zur Geheimhaltung über Maßnahmen des Zeugenschutzes verpflichtet. Zur Durchsetzung der Interessen der Polizei an der Geheimhaltung interner Abläufe des Zeugenschutzprogramms können Zeugen dazu gesetzlich verpflichtet werden. Bis zu einem Urteil des BGH vom 15. Dezember 2005³⁶⁶ wurde diese Verfahrensweise als wirksam gegenüber Nachfragen an den Zeugen vor Gericht zum Aufenthaltsort, zu seiner Identität oder zu polizeitaktischen Maßnahmen angesehen. Die Vorschrift des § 2 Abs. 3 S. 2 ZSHG sieht vor, dass die Zeugenschutzakten (§ 2 Abs. 3 S. 1 ZSHG), der Geheimhaltung unterliegen und nicht Bestandteil der strafrechtlichen Ermittlungsakte sind. Hieraus folgt indessen nicht, dass Fragen, die im Strafprozess an den geschützten Zeugen gestellt werden und durch deren Beantwortung die angestrebte Geheimhaltung (§ 2 Abs. 3 S. 2 des ZSHG) der Zeugenschutz gefährdet würde, von vornherein rechtlich unzulässig sind.

Die Vorschrift des § 2 Abs. 3 ZSHG bezieht sich auf Geheimhaltungspflichten der Zeugenschutzstelle und der Staatsanwaltschaft. Dem geschützten Zeuge steht vor Gericht keine umfassende Geheimhaltungspflicht hinsichtlich der ihm bekannt gewordenen Zeugenschutzmaßnahmen zu. So findet § 55 Abs. 1 StPO keine Anwendung, wenn sich der Zeuge erst durch die Beantwortung der an ihn gerichteten Frage strafbar machen kann. Fragen, durch deren Beantwortung ein geschützter Zeuge ihm bekannt gewordene Erkenntnisse über Zeugenschutzmaßnahmen offenbaren müsste, sind nicht von vornherein ungeeignet oder nicht zur Sache gehörend, im Sinne des § 241 Abs. 2 StPO. Derartige Fragen können jedoch zurückgewiesen werden, wenn ihre Beantwortung zur Überzeugung des Tatrichters für den Schuldspruch ohne Bedeutung und daher nach den Maßstäben der Aufklärungspflicht nicht geboten ist. Die Verantwortung zur Entscheidung liegt demnach beim erkennenden Gericht.

Eine Geheimhaltungsverpflichtung der Zeugen, wie es in der Praxis gemäß Verpflichtungsgesetz³⁶⁷ realisiert wird, scheint demnach entbehrlich. Die Erfahrungen des praktischen Zeugenschutzes zeigen jedoch, dass Gerichte zum Beispiel im Bereich des Ausländerrechts, Familienrechts oder Jugendrechts, in denen immer wieder auch Fragen des Aufenthaltes, der Lebensumstände und andere sicherheitsrelevanter Fragen auftreten, Probleme in der Auslegung des BGH-Urteils haben und eventuell in weiter Auslegung der Maßstäbe die Beantwortung derartiger Fragen verlangen, ohne die Absicht des mosaikartigen Zusammentragens von Einzelinformationen über den geschützten Zeugen oder andere relevante Aspekte zu erkennen.

³⁶⁶ Vgl. BGH v. 15.12.2005 (3 StR 281/04).

³⁶⁷ Vgl. oben Fn. 225, S. 82.

Der BGH erklärt, dass das Interesse an der Geheimhaltung von Zeugenschutzmaßnahmen nachrangig zum Aufklärungsinteresse bestimmter Tatumstände steht. Daraus entsteht ein Sicherheitsvakuum, das durchaus Auswirkungen auf die generelle Mitwirkungsbereitschaft aussagebereiter Zeugen haben kann. Die Aufklärungspflicht der Polizei bzw. eines Rechtsanwaltes zu Beginn des Zeugenschutzes muss auf derartige Risiken hinweisen, die weitreichende negative Auswirkungen auf die Lebens- und Sicherheitsqualität der Schutzpersonen haben können. Die Auswirkungen eines Bekanntwerdens des neuen Aufenthaltes oder der aktuellen Identität, könnte für einen geschützten Zeugen lebensbedrohend sein. Allein die Angst im Hinblick auf diese Aussagekonstellation in einer gerichtlichen Hauptverhandlung kann einen Zeugen von seiner Aussagebereitschaft abbringen und die Sicherung der Strafverfolgung in Verfahren der Organisierten Kriminalität, Schwerekriminalität oder des Terrorismus gefährden. Das Fehlen eines absehbaren prozessualen Schutzes des Zeugen gegen die Offenbarung geheimhaltungsbedürftiger Umstände in der Hauptverhandlung könnte Bestandteil der Verteidigungsstrategien werden. Die Auswirkungen der Beantwortung der Frage nach dem aktuellen Aufenthaltsort, der Identität, der Tätigkeit, der Benutzung eines bestimmten Verkehrsmittels für den Weg zur Arbeit führen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer erneuten Umsiedlung des gefährdeten Zeugen. Daraus folgt evtl. der Verlust der neu gewonnenen Identität des Zeugen und der Familie, des Arbeitsplatzes und der sozialen Kontakte.

Der Integrationsprozess zum Zeitpunkt der Verhandlung ist i.d.R. schon weit fortgeschritten, so dass Maßnahmen zur Anbindung an Schule, Ausbildung, Sozialträger, Versicherer etc. bereits realisiert wurden. Die Beschaffung einer Tarnidentität ist ein langwieriger Prozess, der umfangreicher Ressourcen bedarf. Häufig sind Zeugenschutzpersonen in eine Vielzahl von Strafverfahren über einen mehrjährigen Zeitraum involviert. Eventuelle Sorgerechtsverfahren können erst viele Jahre nach Eintritt in ein Zeugenschutzprogramm erfolgen, in denen dann wiederum erneut die Gefahr der Offenbarung in einem öffentlichen Verfahren bzw. gegenüber potenziellen Gefährdern besteht. Damit tritt das Risiko der Beantwortung von Fragen zu geheimhaltungsbedürftigen Aspekten des Zeugenschutzes regelmäßig in Erscheinung. Insofern die Vorschrift des § 2 Abs. 3 ZSHG ausschließlich auf die Geheimhaltungspflichten der Zeugenschutzstelle und der Staatsanwaltschaft abstellt, sind weiterführende Verschwiegenheitspflichten der zu schützenden Personen notwendig.

Die allgemeine Geheimhaltungspflicht in Zeugenschutzangelegenheiten wird in der Vorschrift des § 3 S. 1 ZSHG geregelt. Danach darf, „wer mit dem Zeugenschutz befasst wird“, die ihm bekannt gewordenen Erkenntnisse über Zeugenschutzmaßnahmen nicht unbefugt offenbaren. Es ist nicht klar erkennbar, ob auch der geschützte Zeuge selbst als eine „mit dem Zeugenschutz befasste Person“ anzusehen ist oder sich die Norm eher an Außenstehende richtet. Ein erster Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Schutzes gefährdeter Zeugen vom 23. März 1999 enthielt bereits eine Verschwiegenheitspflicht der zu schützenden

Personen.³⁶⁸ Diese Klausel fand keinen Eingang in das Gesetz. Aus der Begründung des überarbeiteten Gesetzentwurfs der Bundesregierung vom 20. 6.2001³⁶⁹ sowie der Beschlussempfehlung³⁷⁰ wird nach dem Willen des Gesetzgebers jedoch deutlich, dass § 3 ZSHG der zu schützende Zeuge hier einbezogen sein soll.

Zusammenfassend ist zu festzustellen, dass das ursprüngliche Anliegen des Gesetzgebers zur umfassenden Geheimhaltung von zeugenschutzrelevanten Informationen nicht der Rechtsauffassung des BGH entsprach. Die aktuelle Entscheidungslage des BGH, dass Entscheidungen über geheimhaltungsbedürftige Informationen dem jeweiligen Tatrichter obliegen, kann im Einzelfall zu erheblichen Nachteilen für die Zeugenschutzperson und den Zeugenschutz als Institution führen. Im Hinblick auf mitwirkungsbereite Zeugen ergibt sich eine kosten- und personalaufwändige Verlängerung der Fürsorgepflicht der Zeugenschutzdienststellen der Polizei auf alle möglichen zukünftigen justiziellen Verfahren, in denen Verknüpfungen zu potenziellen Gefährdern bestehen könnten. Für eine zukünftige Regelung ist anzuregen, die Geheimhaltungspflichten der im Zeugenschutz tätigen Parteien (Zeuge, Staatsanwaltschaft und Zeugenschutzdienststelle) in einer Novelle des ZSHG separat zu regeln.

2. Ausforschungsversuche

In Ergänzung notwendiger Geheimhaltungsregeln der mit dem Zeugenschutz befassten Personen sollte dringend eine Normierung im ZSHG zu strafrechtlichen Konsequenzen bei Ausforschungsversuchen oder unberechtigter Weitergabe von Informationen zum Zeugenschutz getroffen werden.

V. Verwendung personenbezogener Daten

Die Datenübermittlungssperre ist eine wichtige administrative Vorkehrung zur Verhinderung von Ausforschungsversuchen bzw. zur Unterbindung des Transfers von personenbezogenen Daten. Für gefährdete Personen, die keine Tarnidentität von der Polizei erhalten besteht ein potenzielles Risiko, dass Daten unbeabsichtigt weitergeleitet werden und der Aufenthaltsort der Schutzperson bei Gefährdern bekannt werden könnten. Angesichts der umfassenden elektronischen Datenverwaltung (E-Government) und Vernetzung bei Behörden, Einrichtungen, Arbeitgebern, Bildungsträgern etc. wird es für die Zeugenschutzbehörden zunehmend schwieriger, einen umfassenden Datenschutz zu gewährleisten. Die Befugnisse zum Eingriff in derartige Datenübermittlungen sind derzeit nicht ausreichend geregelt. Es muss klar formuliert sein, dass Daten auf Ersuchen der Zeugenschutzdienststelle beauskunftet, verändert, unterdrückt und gelöscht werden können. Dies sollte neben privaten Stellen auch für alle öffentlichen Behör-

³⁶⁸ Vgl. BT-Drs. 14/638, 6.

³⁶⁹ Vgl. BT-Drs. 14/6279, 11.

³⁷⁰ Bericht des Innenausschusses v. 27.6.2001; vgl. BT-Drs. 14/6467, 10.

den und Institutionen (Finanzverwaltung, Meldebehörden, Bundesjustizamt, Versicherungsträgern etc.) sowie auch gegenüber der Justiz und Staatsanwaltschaft Wirkung entfalten können, um z.B. Angelegenheiten der Strafvollstreckung auch unter einer anderen Identität regeln zu können. In jedem Fall müssten datenführende Stellen dazu verpflichtet werden, Auskünfte erst nach Rücksprache mit der Zeugenschutzdienststelle zu geben, welche die Datensperre veranlasst hat. Datensperren in Zeugenschutzfällen sollten unbefristet bis zur Aufhebung durch die Zeugenschutzdienststelle oder unter Einführung einer Vorwarnzeit vor Ablauf der Sperre gelten. Aus dem Zeugenschutzprogramm ausscheidende Personen sollten erweiterte Möglichkeiten zur Einrichtung privater Datensperren erhalten.

VI. Vorübergehende Tarnidentität

1. Fiktive Dokumente

Der Eintritt in ein Zeugenschutzprogramm geht nicht in jedem Fall mit einer Tarnidentität einher. Auch wenn die ursprünglichen Personaldaten bestehen bleiben, kann die Ausstellung von Dokumenten notwendig sein, aus denen z.B. Angaben über den Herkunftsort der Schutzpersonen hervorgehen. So muss bei einer Ansiedlung an einem neuen Wohnort möglicherweise ein Zertifikat über eine Qualifikation des Zeugen oder ein Schulzeugnis für schulpflichtige Kinder vorgewiesen werden. Um dann zu verhindern, dass durch Rückfrage der Schule oder des Arbeitgebers am alten Wohnort der neue, geheim zuhaltende Aufenthaltsort bekannt wird, muss ein fiktives Dokument ausgestellt werden, das nicht über die Identität oder die abgelegte Qualifizierung täuscht, sondern lediglich den Bezug zum alten Wohnort eliminiert.

Der Begriff *Tarnidentität* gem. § 5 ZSHG trifft dann nicht zu, sondern es handelt sich um *fiktive Dokumente*, die zur Integration am neuen Wohnort notwendig sind. Ein Schulzeugnis oder eine anders *Vorzeigedokument* muss im Einzelfall eben auch durch die Polizei hergestellt werden können, wenn es nicht anders erreichbar ist. Gleiches gilt für Personen, die im Zusammenhang mit Zeugenschutz- oder Opferschutzmaßnahmen eine gesetzliche Namensänderung vorgenommen haben. Auch hier sind hilfsweise Dokumente zu erstellen, die nicht dem Aufbau einer vorübergehenden Tarnidentität im Sinne des § 5 ZSHG dienen. Dazu enthält das ZSHG bisher keine ausdrückliche Regelung und bedarf einer entsprechenden Ergänzung.

2. Tarnidentitäten

Das ZSHG enthält keine Definition zum Identitätsbegriff. Mit Verweis auf den Novellierungsbedarf in Bezug auf *fiktive Dokumente* ist auch hier die Mitwirkungspflicht der Staatsanwaltschaft oder Justiz zur Unterstützung bei der Ausstellung und Veränderung von Dokumenten nicht geregelt. Es bedarf einer Klar-

stellung durch den Gesetzgeber, um z.B. bei der Veränderung eines Haftbefehls oder einer Ladung zum Haftantritt Mitwirkungsmöglichkeiten der Behörden einfordern zu können. Mit der notwendigen Klärung des Identitätsbegriffs sollte auch der Anspruch auf einen Rückbau der alten Identität normiert werden. Das zwingt die beteiligten Behörden zur Aufrechterhaltung und Aktualisierung der alten Identität während des Verbleibs im Zeugenschutz.

Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts in Bezug auf Kriminalitätsphänomene wie Terrorismus, Finanzkriminalität oder Piraterie bringen hohe Anforderungen an Schutzmaßnahmen für Aussteiger und gefährdete Zeugen mit sich. Die Betroffenen müssen sich eines an der Lebensrealität angelehnten, tatsächlichen Schutzes auch nach Ende eines Zeugenschutzprogramms sicher sein können. Dazu gehört auch die vollständige Änderung einer Identität, die das ZSHG bislang nicht vorsieht.

Das ZSHG wurde nur einige Wochen nach dem 11. September 2001 eingeführt. Das Ausmaß terroristischer Gewaltkriminalität, wie an diesem Tag in den USA geschehen, war bis dahin in der Art und Weise nicht vorstellbar. Der Gesetzgeber konnte derartige Auswirkungen nicht im Ansatz antizipieren und somit auch nicht in die Gestaltung des ZSHG einbeziehen. Die sicherheitspolitischen Auswirkungen der terroristischen Anschläge in den USA vom 11. September 2001 betreffen mittlerweile jeden Bürger in der westlichen Welt durch die einschneidenden Veränderungen der Freizügigkeit bei Reise und Handel sowie im Bereich des persönlichen Datenschutzes (Biometrie, Melderecht etc.). Technologien wie Gesichtserkennung, Stimmenidentifizierung, Fingerabdruckdateien, soziale Netzwerke u.a. sind mit zunehmenden Risiken für den Zeugenschutz verbunden. Die Gefahr der Ermittlung eines Aufenthaltsortes des geschützten Zeugen wird mit zunehmender Datenvernetzung größer und wird dauerhaft nicht mit Datensperren abzuwenden sein. Da sich die genannten Risiken ebenso auf die Gruppe der ausländischen Schutzpersonen beziehen, sind hier zukünftig Regelungen in Betracht zu ziehen, die unter Berücksichtigung der hoheitlichen Rechte des jeweiligen Nationalstaates auch eine Verbesserung des Individualschutzes bieten. Dies kann durch die Ausstellung von Tarndokumenten oder eine Einbürgerung erfolgen.

Die gesetzliche Namensänderung gem. NÄG ist nicht aus gefahrenabwehrenden Gründen eingeführt worden. Eine Nutzung dieser Möglichkeit in Zeugenschutzangelegenheiten sollte nicht die Standardmethode darstellen, um dauerhaft eine rechtswirksame Identität zu erlangen. Die personenstandsrechtlichen Regelungen stehen mit gutem Grund dem Schutzanliegen der Polizei entgegen. Die Regelung der Zuständigkeit eines neutralen Standesamtes könnte dem Personenstandsrecht entgegenstehen. Hier scheint eine Neuregelung der Rechtslage unabdingbar. Natürlich sind auch gegenteilige Argumente nachvollziehbar. Die Ausstellung einer neuen Identität für den Zeugen kann bei Reisen ins Ausland zu Problemen bei einem Datenabgleich führen, wenn dieser bereits zuvor unter einer anderen Iden-

tität biometrisch erfasst war. Hier sind internationale Lösungen gefragt, da es sich um ein gleichartiges globales Problem handelt. Die Einschränkungen eines Zeugenschutzprogramms sind, wie bereits ausführlich dargelegt, permanent gegenwärtig und in einer Risikoabwägung einzubeziehen. Für eine Novellierung des ZSHG ist die Möglichkeit der tatsächlichen Identitätsänderung anzuregen, so wie dies bereits in einem ersten Entwurf für ein Zeugenschutzgesetz 1996 vorgesehen war.³⁷¹

Für die Erstellung von Dokumenten durch die Polizeibehörde selbst, für die Schutzpersonen oder den mit dem Zeugenschutz befassten Bediensteten, bietet § 5 ZSHG keine ausreichende Rechtsgrundlage. Für den Fall, dass ein Dokument zur Unterstützung einer Legende oder wegen Ausfalls der berechtigten Stelle nur noch durch eine Totalfälschung, evtl. sogar mit forensischen Methoden, herzustellen ist, muss auf andere Rechtfertigungsgründe zurückgegriffen werden.

Die Schutzperson kann durch die Tarnidentität nicht gleichzeitig Angelegenheiten der wahren Identität regeln. So müsste der Zeugenschutzdienststelle der Status eines gesetzlichen Vertreters oder Bevollmächtigten zufallen. Andernfalls könnte z.B. die Anforderung eines Führungszeugnisses auf die alte Identität aus dem Bundeszentralregister gem. § 30 BZRG nur durch die Schutzperson selbst am alten Wohnort erfolgen.³⁷² Dort kann sich der Zeuge jedoch mangels aktivem Wohnsitz und fehlender Dokumente wohl kaum verifizieren. Somit stehen Regelungen des BZRG denen des ZSHG entgegen.

VII. Aufhebung von Maßnahmen des Zeugenschutzes

Die Ausstellung von Personaldokumenten für zeitlich begrenzte Tarnidentitäten erfolgt auf Ersuchen der Zeugenschutzdienststelle bei den zuständigen Meldebehörden. Nach Ende des Zeugenschutzprogramms werden die Dokumente wieder eingezogen. Die Verantwortung über Aufbewahrungsfristen und Vernichtung der Dokumente ist im ZSHG nicht beschrieben. Dies sollte aufgrund der möglichen Eintragungen in Datenregister, aus denen der Wohnort der aus dem Schutzprogramm entlassenen Personen hervorgeht, in Zuständigkeit der Zeugenschutzdienststelle erfolgen. Eine vollständige Identitätsänderung ist nach dem ZSHG nicht vorgesehen. Als Alternative nach der Beendigung des Schutzprogramms kommt nur eine Namensänderung oder die Rückgabe der realen Identität in Frage. Dabei sind weiterführende Datensperren notwendig (siehe Kasten: Bsp. 14: Identitätsänderung nach Beendigung des Zeugenschutzprogramms).

³⁷¹ Vgl. § 7 Entwurf zum ZSG i.d.F. v. 21.2.1996, siehe Anlage 5.

³⁷² BZRG i.d.F. v. 21. September 1984, BGBl. I 1229, 1985 I 195, zuletzt geändert durch Art. 1 d. G. v. 6. September 2013, BGBl. I 3556.

Bsp. 14: Identitätsänderung nach Beendigung des Zeugenschutzprogramms

Ein geschützter Zeuge kann auf Grundlage des ZSHG mit einer vorübergehenden Tarnidentität ausgestattet werden. Die Tarnidentität umfasst z.B. die Ausstellung von Personaldokumenten auf einen anderen Namen. Somit sind Ausforschungsversuche über die realen Personaldaten aussichtslos. Diese neu erworbene Identität ermöglicht eine Integration am neuen Wohnort. Nach Beendigung des Schutzprogramms kann der Zeuge nur dann mit der Namensgebung aus der Tarnidentität weiterleben, wenn eine gesetzliche Namensänderung durchgeführt wird. Die Namensänderung kann jedoch zu einer Verknüpfung zwischen Tarnidentität und Originalidentität führen, da das zuständige Standesamt (Geburtsregister) daran zu beteiligen ist. Daraus ergibt sich ein nachträgliches und langfristiges Sicherheitsrisiko.

Zur Verbesserung der Sicherheit nach Ende der Schutzmaßnahmen ist die Einführung einer Vorschrift über eine vollständige Identitätsänderung, zusätzlich zu einer vorübergehenden Tarnidentität, anzulegen. Des Weiteren erscheinen Regelungen über Fristen zur Archivierung und Speicherung von Informationen über Zeugenschutzfälle sinnvoll. Angesichts der Anzahl von über eintausend Schutzpersonen seit 1985, ist anzunehmen, dass sich viele der vormals Betroffenen im Rentenalter befinden. Eventuell ergeben sich daraus Nachweispflichten, die bei der Archivierung von Zeugenschutzakten zu berücksichtigen sind.

VIII. Ansprüche gegen Dritte

Jede Anstrengung der Durchsetzung von Ansprüchen einer Schutzperson gegenüber Dritten, z.B. gegen einen ehemaligen Arbeitgeber oder in Familienangelegenheiten, ist zunächst die Privatangelegenheit des Zeugen. Die Abwägung der Sicherheitsinteressen wird immer auch von der Frage beeinflusst, ob z.B. eine Zivilklage unter den Bedingungen des Zeugenschutzes möglich ist. Dabei wird erneut der gesetzliche Regelungsbedarf der Klärung und Definition der ladungsfähigen Anschrift bzw. des Gerichtsstandortes für im Zeugenschutz befindliche Personen deutlich. Schutzpersonen sollten einer gesetzlichen Pflicht zur Mitteilung von Ansprüchen gegenüber Dritten unterliegen.

IX. Zuwendungen der Zeugenschutzdienststelle

Der Zeugenschutz in Deutschland blickt mittlerweile auf eine über 20-jährige Historie zurück. Daraus ergeben sich demografische Aspekte, die zukünftig zu berücksichtigen sind. Ehemalige Zeugenschutzpersonen aus der Anfangszeit des Zeugenschutzes werden zunehmend Rentenleistungen beanspruchen. Es wird

dann nachzuweisen sein, dass Zeugenschutzdienststellen Vorsorge für die Zusammenführung der Ansprüche aus alter und neuer Identität getroffen haben bzw. für Zeiträume, in denen die Schutzperson aus Zeugenschutzgründen keiner versicherungspflichtigen Tätigkeit nachgehen konnten, Rentenbeiträge entrichtet haben.

Das ZSHG sieht vor (siehe § 7 Abs. 3), dass freiwillige Nachzahlungen von Rentenbeiträgen für Zeiträume des Zeugenschutzes geleistet werden. Diese Regelung könnte einen Nachteil für die Zeugenschutzperson darstellen, da diese i.d.R. zur Aufgabe der Tätigkeit gezwungen ist und die Formulierung des ZSHG ausdrücklich den Zeugen mit der Begleichung der Kosten verantwortlich macht. Dies ist aufgrund des Schutzanspruches für Vermögen und Eigentum aus § 1 Abs. 2 ZSHG als nachteilig zu bewerten. Für Krankenversicherungsbeiträge besteht eine derartige Regel nicht. Diese können bei Arbeitsausfall durch die Polizei getragen werden, da sie kausal mit der Schutzmaßnahme zusammenhängen. Die betreffende Vorschrift des § 7 Abs. 3 ZSHG scheint angesichts der Gewährung anderer Stützeleistungen durch die Polizei entbehrlich. Die Regelungen über Zuwendungen der Zeugenschutzdienststelle haben sich in der aktuellen Form ansonsten umfassend bewährt. Diese Zuwendungen dürfen sich z.B. im Rahmen eines Insolvenzverfahrens nicht nachteilig für den Zeugen auswirken, insofern diese im Zusammenhang mit der Sicherung des Lebensunterhaltes oder Schutzaspekten stehen.

X. Ansprüche Dritter

1. Informationspflichten

Das Gesetz verpflichtet die Zeugenschutzperson durch § 9 Abs. 1 ZSHG zur Angabe von Ansprüchen Dritter. Dabei wird es sich i.d.R. um Kredite, Schulden oder Ansprüche aus rechtskräftigen Urteilen handeln. Kritische Betrachter des Zeugenschutzprogramms beklagen, dass Schutzpersonen sich ihrer Schulden und Verpflichtungen durch die Schutzmaßnahmen entziehen.³⁷³ Diese Sichtweise kann weder vor den Erfahrungen aus der Praxis noch vor dem Pflichtenrahmen des ZSHG Bestand haben. Allerdings ist zu überdenken, die Informationspflicht der Schutzperson durch eine Prüfungspflicht der Zeugenschutzdienststelle zu ergänzen.

2. Sicherstellung der Erreichbarkeit

Die Vorschrift des § 8 Abs. 2 ZSHG über die Sicherstellung der Erreichbarkeit des Zeugen ist nur durch die Mitwirkung von Behörden und Institutionen bei der Einrichtung von Sperrvermerken durchsetzbar. Rechtssicherheit für die An-

³⁷³ Vgl. oben Fn. 210, S. 78.

spruchsberechtigten kann zukünftig nur dadurch erlangt werden, dass die Zeugenschutzdienststelle als ladungsfähige Anschrift eintritt und einheitliche gesetzliche Regelungen zum Gerichtsstand von Zeugenschutzpersonen bestehen.³⁷⁴

XI. Zeugenschutz in justizförmigen Verfahren

1. Rechtsbeistand

Um die Waffengleichheit im Verfahren sicherzustellen und die Neutralität der Zeugenschutzbehörde für die Angelegenheiten des Gerichtsverfahrens zu stärken, ist es dringend geboten, den Anspruch des Zeugen auf einen Rechtsbeistandes zu regeln. Um dies von den geltenden Opferrechtvorschriften abzugrenzen, ist eine Regelung im ZSHG anzulegen. Kostenregelungen sind in Anlehnung an das Opferrecht denkbar.

2. Gerichtsstand

Gerade hier ist mit Verweis auf die Ausführungen zur Problematik der unterschiedlichen Sichtweisen in Bezug auf den Gerichtsstand in Kindschafts- und Unterhaltsangelegenheiten oder Insolvenzverfahren eine Nachregelung notwendig. In jedem Fall sollte ein Abweichen vom Prinzip des Gerichtsstandes am tatsächlichen Aufenthaltsort möglich sein.

3. Audiovisuelle Vernehmungen im Zeugenschutz

Die in der Vorschrift des § 247a StPO geregelte Möglichkeit der audiovisuellen Vernehmung von Zeugen im Rahmen der gerichtlichen Hauptverhandlung hat sich als wichtiges Mittel zur Sicherung von Zeugenaussagen, z.B. bei gefährdeten und traumatisierten Zeugen, erwiesen. Die Bedeutung der audiovisuellen Vernehmung für den Zeugenschutz liegt in der Verbesserung der Aussagequalität, was letztlich auch im Sinne der Aufklärungsbemühungen und somit des fairen Verfahren für den Angeklagten ist. Die audiovisuelle Vernehmung ist seit Einführung des ORRG ein wichtiger Bestandteil bei Opferschutz- und Zeugenschutzmaßnahmen. Die technische Entwicklung ermöglicht mittlerweile optimale Medienqualität und hat der Anwendung einer audiovisuellen Vernehmung im Gericht dazu verholfen, der Kritik der Durchdringung des Unmittelbarkeitsprinzips standzuhalten und sich als wichtiger Verfahrensbestandteil zur Beweissicherung zu etablieren. Ein ausdrücklicher Verweis auf die Prüfung der Möglichkeit einer audiovisuellen Vernehmung gefährdeter Zeugen im ZSHG würde den positiven Erkenntnissen der Verfahrenspraxis seit Einführung der Vorschrift des § 247a StPO gerecht werden. Neben der Verbesserung der Aussagesituation von traumatisierten oder gefährdeten Zeugen ließen sich dadurch auch prozessöko-

³⁷⁴ Vgl. zur Ladungsfähigkeit oben S. 154.

nomische Ziele erreichen, insofern die Justiz für die technisch-logistischen Voraussetzungen sorgen kann.

XII. Zeugenschutz bei freiheitsentziehenden Maßnahmen

Es ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Zeugenschutzpersonen auch Haftstrafen zu verbüßen haben. Die Sicherheit von Zeugen muss ebenso innerhalb einer Justizvollzugsanstalt gewährleistet werden können. Über die Einbindung des jeweiligen Leiters einer Justizvollzugsanstalt gem. § 11 ZSHG hinaus erscheinen weitere bindende Vorschriften notwendig. Die komplexen Verwaltungsvorgänge und bundesweite Datensysteme sind den Sicherheitsbedürfnissen des Zeugenschutzes anzupassen.³⁷⁵ Es ist davon auszugehen, dass die Aufnahme eines geschützten Zeugen in einer JVA (auch unter einer Tarnidentität) Aktenbestandteile erfordert, die nur von der Staatsanwaltschaft oder einem Richter ausgestellt werden können. Die notwendigen Mitwirkungspflichten der Justiz und Staatsanwaltschaften sind aus dem ZSHG in der vorliegenden Fassung nicht abzuleiten. Um die Polizei als ausführende Schutzbehörde in die Lage zu versetzen, ohne Verzug derartige Unterlagen z.B. durch einen Richter ausstellen zu lassen, ist eine Rechtsbindung im ZSHG anzustreben. Gerichtliche Auflagen der Bewährung oder Führungsaufsicht für eine Schutzperson, die an einen geheim zuhaltenden Ort umgesiedelt wurde, führen bei Anwendung der allgemeinen gesetzlichen Regeln (§§ 56, 45b Abs. 1 Satz 1 StGB) zur Bekanntgabe der Angaben zur Person und zum Aufenthaltsort. Dies steht den Interessen des Zeugenschutzes entgegen. Die Aufgabe der Zeugenschutzdienststelle besteht darin, die Kontrolle der Auflagen zu organisieren und die Informationspflichten auszuüben. Dazu bestehen derzeit keine gesetzlichen Festlegungen. Die Beauftragung einer gerichtlichen Stelle am neuen Wohnort und die anschließende Anonymisierung des Bewährungsberichtes zur Weiterleitung an die zuvor zuständige Behörde stellt dazu die sachgerechte Alternative dar. Auch kann die Übertragung der Aufsichts- und Berichtspflichten an die Zeugenschutzdienststelle erfolgen, deren Kontrollregime weit über das der allgemeinen Bewährungs- und Führungsaufsicht hinausgeht. Dies könnte ebenfalls Gegenstand einer Novellierung des ZSHG sein.

³⁷⁵ Siehe Ministerium für Justiz Nordrhein-Westfalen zu BASIS-Web. Nur die Bundesländer Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein kooperieren.

XIII. Sonstiger Novellierungsbedarf

1. Internationale Standardisierung und Harmonisierung von Maßnahmen

Die zunehmende Bedeutung der Internationalisierung des Zeugenschutzes zeigt sich an den Bemühungen zur Standardisierung der Maßnahmen und Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Schutz gefährdeter Zeugen. Internationale Strukturen Organisierter Kriminalität, zunehmende Vernetzung von Datensystemen und transnationale Gefährdungslagen aus länderübergreifenden Ermittlungsverfahren, führen zur Zunahme internationalen Zeugenschutzfällen. Die Bundesrepublik Deutschland ist dabei insbesondere für territorial kleine Staaten ein wichtiger Kooperationspartner zur Ansiedlung gefährdeter Zeugen. Hier sind Regelungen notwendig, die beschleunigte Integrationsprozesse ermöglichen und den Behörden gleichzeitig Zuständigkeiten geben, die auf bilateraler Ebene Verpflichtungen zur Rücknahme der Person bei Problemen oder erneuter Straffälligkeit gewährleisten. Auch die Möglichkeit der Haftverbüßung für gefährdete ausländische Zeugen sollte im Zusammenhang mit Zeugenschutzmaßnahmen im ZSHG rechtlich normiert werden.

2. Unterstützung internationaler Strafverfahren

Die Bundesrepublik Deutschland nimmt vielfältige internationale Verpflichtungen im Bereich der Friedenssicherung und Aufbauhilfe in Krisenregionen wahr. Aus den Bemühungen zum Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen in derartigen Staaten ergeben sich teilweise auch Verantwortlichkeiten bei der Durchführung von Verfahren internationaler Strafgerichte. Dazu kann der Schutz von Zeugen in rechtsstaatlichen Verfahren internationaler Gerichte und Tribunale gehören. Strafverfahren im Zusammenhang mit Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen können auch in Deutschland verhandelt werden und zu besonderen Schutzmaßnahmen für die Zeugen führen, wie ein Verfahren gegen ruandische Staatangehörige am OLG Frankfurt am Main zeigt.³⁷⁶ Die Unterstützung internationaler Zeugenschutzbehörden findet in der bestehenden Fassung des ZSHG keine Berücksichtigung. Dies sollte im Rahmen einer Novellierung implementiert werden, um eine rechtliche Bindungswirkung des ZSHG für derartige Verfahren zu verankern, so wie es z.B. bereits seit 1997 in Australien der Fall ist.³⁷⁷

3. Strafbare Nachforschungen

Die aktive Nachforschung über den Aufenthaltsort und die Identität staatlich geschützter Zeugen stellt im Sicherheitskonzept der Polizei einen maßgeblichen Gefährdungsaspekt dar. Potenziellen Gefährdungen stünden z.B. Möglichkeiten der

³⁷⁶ Vgl. *Johnson*, in: TAZ online v. 10.2.2011.

³⁷⁷ Vgl. UNODC, *Good practices for witness protection* (2008), S. 9.

Beauftragung einer Detektei oder Ermittlungsdienstes zur Verfügung, um Nachforschungen anzustellen. Derartige Aktivitäten sind trotz Datenübermittlungssperren geeignet, Informationen über die Schutzperson zusammenzutragen, da sich der Grund für Nachforschungen bei öffentlichen und privaten Stellen und Personen nicht immer offenbart. Es kann ein Domino-Effekt (mit Wirkung auf das Sicherheitsgefühl des Zeugen) eintreten, wenn bei außenstehenden Angehörigen, die nicht in das Schutzprogramm aufgenommen wurden, ständig Ausforschungen und nachdrückliche private Ermittlungen erfolgen. Um dem entgegenzuwirken, bedarf es einer gesetzlichen Regelung über die strafbare Nachforschung über Informationen und Sachverhalte zu staatliche geschützten Personen.

XIV. Zusammenfassung

Das Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz trat am 11.12.2001 in Kraft. Zwischenzeitlich haben sich vielfältige gesellschaftspolitische, technologische, kriminologische und rechtliche Entwicklungen und Veränderungen ergeben. Die Betrachtung der Rechtsprechung zu Angelegenheiten des Zeugenschutzes und die identifizierten Problemfelder, insbesondere bei der Durchsetzung von Ansprüchen Dritter gegenüber Schutzpersonen, machen den Bedarf weiterführender Vorschriften zum Zeugenschutz im ZSHG deutlich. In Anlehnung an den Regelungsgedanken des Gesetzgebers bei der Einführung des ZSHG, wäre eine Novellierung des ZSHG der gesetzlichen Veränderung einer Vielzahl von betroffenen Rechtsbereichen vorzuziehen. Eine Anpassung der Vorschriften zum Zeugenschutz stünde im Gleichklang mit den bereits vorgenommenen Verbesserungen im Bereich des Opferschutzes sowie den Bemühungen zur Bekämpfung von Kriminalitätsphänomenen im Kernbereich der schweren und Organisierten Kriminalität, als auch bei neuen Kriminalitätsformen sowie den Herausforderungen jeglicher Formen des Terrorismus.

G. Empfehlungen zur Verbesserung des polizeilichen Zeugenschutzes

I. Organisatorische Lösungen

1. Hauptamt

Der polizeiliche Zeugenschutz stellt eine spezialdienstliche und polizeiuntypische Tätigkeit dar.³⁷⁸ Die Vielfältigkeit der Aufgaben orientiert sich an den sicherheitsrelevanten Lebenslagen von Schutzpersonen und dem damit verbundenen Regelungs- und Betreuungsbedarf.

Als strategischer Lösungsansatz zur Verbesserung der Qualität im Zeugenschutz kommt eine Zentralisierung von Personal in den einzelnen Bundesländern in Frage, wobei die Zeugenschutzdienststellen mit Personalstärken ausgestattet sein sollten, die den Anforderungen an die Betreuung von Familien und komplexen Schutzkonzepten gerecht werden. Der Einbeziehung von Psychologen und Sozialarbeitern auf Seiten der Polizei kommt immer größere Bedeutung zu, um negative Auswirkungen der Schutzmaßnahmen auf Zeugen und insbesondere auf Kinder einzuschränken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass selbst geringe Fallzahlen einen immer umfangreicheren Arbeitsansatz durch identitätsändernde Maßnahmen einnehmen. Eine nebenamtliche Tätigkeit für Zeugenschutzmaßnahmen ist nicht zielführend, da diese die psychologisch wichtigen Elemente der konstanten Betreuung der Schutzpersonen in einer Ausnahmesituation außer Acht lässt. Spezialisierung, Trennungsgebot vom Ermittlungsbereich und hauptamtliche Zuständigkeiten der Sachbearbeiter sollten als bundesweiter Standard vorherrschen.

2. Angleichung von Strukturen der Bundes- und Landesbehörden des Zeugenschutzes

Der polizeiliche Zeugenschutz in Deutschland ist in den Behörden und Bundesländern unterschiedlich organisiert. Die Ausgestaltung der polizeilichen Strukturen ist Angelegenheit der Länder. Anbindung, Logistik und personelle Ausstattung der Behörden weichen zum Teil voneinander ab. Das trifft selbst für die Bundesbehörden zu. Die Standards aus den gemeinsamen Zeugenschutzrichtlinien und dem ZSHG alleine reichen nicht aus, um den Gleichklang der Maßnahmen im Bundesgebiet sicherzustellen. Gleiche Verfahrensweisen und Strukturen sichern die Funktionsfähigkeit über die Bundes- und Landesbehörden hinweg. Die Bundesbehörden weisen jedoch unterschiedliche Strukturen im Zeugenschutz auf. Die Bemühungen der Bundesregierung in der aktuellen Legislaturperiode zu einer umfassenden Neuorganisation der Bundespolizei ist auf Kri-

³⁷⁸ Siehe oben S. 8, Definition.

tik gestoßen, hätte jedoch eine Chance zur Angleichung der polizeilichen Strukturen im Bereich des Zeugenschutzes erbringen können. Die Einrichtung der Zuständigkeit einer einzigen Zeugenschutzdienststelle für Verfahren der Bundesbehörden ist nachvollziehbar und könnte angesichts der von den Ländern geforderten Einsparpotenziale im öffentlichen Haushalt auch Synergieeffekte hervorrufen.

In den Ländern besteht für die Zeugenschutzdienststellen eine ähnliche Situation durch teilweise dezentralisierte Behördenstrukturen. Die Funktionsfähigkeit des Zeugenschutzes ist ebenso durch andere, mit Zeugenschutz befasste Verwaltungs- und Justizbehörden, beeinflusst, die nur durch übergreifende Regelungen zu verbessern sein wird. Eine alleinige Zuständigkeit des Bundes (BKA, Bundespolizei) für die verhältnismäßig kleine Zielgruppe der zu schützenden Personen und die damit verbundenen Zeugenschutzaufgaben könnte als Alternative für ein nationales Zeugenschutzmodell ebenso zu berücksichtigen sein, wie es z.B. in Österreich Anwendung findet. Der Zeugenschutz in Österreich wurde im Unterschied zu Deutschland zentral organisiert. Hier sind die Bundesländer nicht bei der Durchführung von Zeugenschutzmaßnahmen beteiligt, sondern es handelt sich um eine zentrale bundespolizeiliche Aufgabe, die im Sicherheitspolizeigesetz geregelt ist.³⁷⁹

3. Zeugenschutz der Justiz

Zeugenschutzaufgaben könnten theoretisch auch durch die Justiz übernommen werden. Hier wäre eine sinnvolle Sonderaufgabe im Strafvollzug oder im Rahmen der Hauspolizei bei Gericht zu erledigen. In anderen Staaten hat die Justiz die Möglichkeit bereits geschaffen, Opfer und Zeugen durch geschulte Beamte und Psychologen der Justiz unmittelbar zur Verhandlung zu betreuen. Dies wäre eine geeignete Ergänzung des Zeugenschutzkonzeptes.

4. Kompetenzzentren

Eine weitere Möglichkeit zur Unterstützung des Zeugenschutzes stellen kooperative Modelle dar. Im Rahmen der behördenübergreifenden Kooperation bestehen längst dauerhafte Gemeinsame Ermittlungsgruppen (Zoll und Länderpolizeibehörden). Die Bildung von länderübergreifenden Kompetenzzentren der Zeugenschutzdienststellen zur Vermeidung von Mehrfachstrukturen könnte für kleine Bundesländer bzw. Bundesländer mit geringen Personalressourcen ein Lösungsansatz sein, wenn nicht sogar eine vollständige Verlagerung auf andere Bundesländer in Frage käme (z.B. bei Stadtstaaten).³⁸⁰

³⁷⁹ Vgl. § 22 SPG, BGBl. Nr. 566/1991.

³⁸⁰ Verfügt zum Beispiel eine Behörde nicht über einen Psychologen oder eine technische Lösung für sicheren Internetverkehr der Schutzpersonen, dann könnten diese Aufgaben ausgelagert werden.

II. Administrative Lösungen

1. Zentralstelle für Zeugenschutz bei der Staatsanwaltschaft

Das ZSHG erklärt die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft auch in Zeugenschutzbelangen, solange das Strafverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist. Die von *Griesbaum* 2002 geforderte intensive Abstimmung zwischen Zeugenschutzdienststelle und Staatsanwaltschaft auch in Folgeverfahren, ist jedoch in der Rückschau verbesserungsbedürftig.³⁸¹ Die Forderung einer Zentralstelle für den Zeugenschutz bei der Staatsanwaltschaft wurde bereits 1993 im Rahmen der Bemühungen zur tatsächlichen und rechtlichen Verbesserung für Zeugenschutzmaßnahmen aufgestellt.³⁸²

Für die Anordnung von Zeugenschutzmaßnahmen könnten alternative Entscheidungsmodelle Anwendung finden. Sicherlich ist eine Kommission, wie in anderen Nationalstaaten (Italien), nicht die anstrebenswerte Lösung. Jedoch sollte unter Beachtung der bereits dargestellten Unterstützungsprobleme bei Identitätsänderung und sonstigen justiziellen Problemen eine hochrangigere Beteiligung der Staatsanwaltschaft (auf Ebene der Generalstaatsanwaltschaft) bzw. eine Einrichtung einer zentralen Entscheidungsstelle der Staatsanwaltschaft in Erwägung gezogen werden (bei der Generalstaatsanwaltschaft oder der OK-Staatsanwaltschaft). Gemessen an den strafprozessualen und verfassungsrechtlichen Auswirkungen für den Zeugen und den Beschuldigten im Strafverfahren, sollte eine kontinuierliche Begleitung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft erfolgen. Die Verfahrenspraxis sollte so ausgestaltet sein, dass derjenige Staatsanwalt auch Sitzungsvertreter in der Hauptverhandlung ist, der die Maßnahmen des Zeugenschutzes befürwortet hat. In jedem Fall sollte sich der Staatsanwalt einen persönlichen Eindruck vom Zeugen durch eine staatsanwaltliche Vernehmung oder eine informatorische Befragung zu Beginn des Zeugenschutzprogramms machen. Aufgrund der Tragweite der Entscheidung ist dies dringend geboten.

2. Haftangelegenheiten

Ein Großteil der Zeugenschutzpersonen sieht sich selbst Haftstrafen ausgesetzt. Die Erfahrungen der Verräterrolle in einer Justizvollzugsanstalt veranlasst die Vollzugsleitung häufig zu Isolationsmaßnahmen, um die Sicherheit der Schutzperson auch innerhalb der Haftanstalt zu gewährleisten. Hier treten im besonderen Maße die individuellen Einschnitte des geschützten Zeugen im Haftalltag auf.

Der Strafanspruch des Staates einerseits und die Ansprüche und Rechte des Gefangenen (z.B. Beschäftigung, Gemeinschaft, Arbeit, medizinische Behandlung,

³⁸¹ Vgl. *Griesbaum*, Vortragsdokumentation Seminar Zeugenschutz (unveröffentlicht, 2002), 15.

³⁸² Siehe Anhang 2 unten S. 215, 217.

Ausbildung) im Zeugenschutz andererseits stehen sich teilweise entgegen. In Italien, den USA und den Niederlanden wurden durch gesonderte Justizvollzugsanstalten oder abgeschottete Bereiche innerhalb von Haftanstalten Lösungen gefunden, die entsprechenden Haftbedingungen berücksichtigen.³⁸³ Aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl der Betroffenen und der unterschiedlichen Haftformen (Langzeithaftanstalten, Kurzzeithaftanstalten, Frauenhaftanstalten, offener Vollzug etc.) wäre hier eine Kooperationslösung zwischen mehreren Bundesländern angebracht. Die Lösung eines abgeschotteten Vollzugs in gesonderten Vollzugsabteilungen könnte auch dazu beitragen, die Möglichkeit von Resozialisierung und Reintegration nach Haftende zu verbessern. Des Weiteren ist denkbar, dass sich zum Schutz gefährdeter Zeugen, denen Untersuchungshaft droht, alternative Maßnahmen, wie der Einsatz der elektronischen Fußfessel einführen lassen.

3. Kostenregelung

Eine Kostenübernahme der Justiz für spezielle Maßnahmen des Zeugenschutzes erfolgt in der Verfahrenspraxis nicht. Die Polizei steht für die Finanzierung der Schutzmaßnahmen ein. In Anlehnung an das US-amerikanische Zeugenschutzgesetz könnte ein gemeinsamer Zeugen- und Opferschutz-Fond zur Sicherung der Maßnahmen, z.B. für Rechtsbeistände oder Schuldnerberatung beitragen.³⁸⁴ Eine weitere Möglichkeit stellt die Kostenbeteiligung der Staatsanwaltschaft dar, da diese auch als Auftraggeber für Schutzmaßnahmen nach dem ZSHG in Erscheinung tritt.

III. Strategische Lösungen

1. Kriminologische Aspekte

a. Präventionsansatz

Zur Eindämmung von Organisierter Kriminalität benennt *Schwind* eine Doppelstrategie, bestehend aus der Verfolgung krimineller Aktivitäten einerseits und einem konfiskatorischen Zugriff auf Verbrechensgewinne andererseits.³⁸⁵ *Schwind* verweist in der Definition der Organisierten Kriminalität darauf, dass für aussagewillige Zeugen und Opfer die Gefahr besteht, „mundtot gemacht und aus dem Weg geräumt“ zu werden. Für den Phänomenbereich des Terrorismus benennt er die allgemeine Kronzeugenregelung (§ 46b StGB) als anwendbare

³⁸³ Vgl. *Earley/Shur*, WITSEC (2002), S. 215–229. Vgl. zu tatbeteiligten Zeugen auch oben S. 30 f.

³⁸⁴ Vgl. 18 U.S. Criminal Code, Section 18 Chapter 224, § 3525, Witness protection legislation.

³⁸⁵ Vgl. *Schwind*, Kriminologie (2011), § 29 Rn. 34.

Systematik.³⁸⁶ Bei den von dargelegten Präventivmaßnahmen, gesetzlichen Strategien, Bekämpfungsmethoden und Reformvorschlägen sind Zeugenschutzmaßnahmen gem. ZSHG jedoch nicht aufgeführt.³⁸⁷

Im Periodischen Sicherheitsbericht 2006 wird die Kriminalpräventionsstrategie durch eine dreiteilige Matrix dargestellt (siehe Tabelle 9).

Tabelle 9: Kriminalitäts-Präventionsmodell

	Primäre Prävention	Sekundäre Prävention	Tertiäre Prävention
	Allgemeinheit	kriminalitätsgefährdete Gruppen	Wiederholungsabwehr nach erfolgten Taten
Täter	positive Generalprävention (Normverdeutlichung) Sozialisationshilfen, Aufklärung über Gefahren (Drogen, Alkohol)	negative Generalprävention (Abschreckung tatgeeigneter Personen) Jugendhilfe, Sozialarbeit	Resozialisierung, Sozialtherapie, Bewährungsaufsicht Entlassenenhilfe, Schuldnerberatung
Situation	allgemeinpräventive Polizeiarbeit, Nachbarschaftshilfe, städtebauliche Konzepte	gezielter Objektschutz	physische und technische Barrieren
Opfer	Aufklärung über Maßnahmen zum Opferschutz	Training zur Prävention	Opferbetreuung

Quelle: BMI, PSB 2006, Kap. 7, S. 667.

Auch in dieser Aufstellung finden Maßnahmen des polizeilichen Zeugenschutzes als methodischer Präventionsansatz keine Erwähnung, obwohl die Gewinnung eines aussagebereiten Zeugen dazu beitragen kann, geplante bzw. im Versuchsstadium befindliche Straftaten zu verhindern. Aus kriminologischer Sicht sollte der Zeugenschutz aufgrund der besonderen präventiven, viktimologischen und kriminalistischen Bedeutung dennoch Berücksichtigung als vierte Säule in einem erweiterten Kriminalpräventionsmodell Berücksichtigung finden. So können sich pro-aktive Zeugengewinnungsmaßnahmen an Insider und Mittäter richten (siehe Kasten: Bsp. 15: Pro-aktive Zeugengewinnung).

³⁸⁶ Vgl. *Schwind*, Kriminologie (2011), § 29 Rn. 20.

³⁸⁷ Vgl. *Schwind*, Kriminologie (2011), S. 642–649.

Bsp. 15: Proaktive Zeugengewinnung

Eine Gruppe von Straftätern hatte sich zur Begehung von Banküberfällen und Einbrüchen zu einer kriminellen Organisation zusammengeschlossen. Durch verdeckte Maßnahmen der Polizei wurde F als Mitglied der Organisation identifiziert. Durch die Überwachung von Telefonanschlüssen wurde bekannt, dass es innerhalb der Struktur zu Streitigkeiten über die Aufteilung der Tatbeute kam, wobei sich F benachteiligt fühlte. Bei günstiger Gelegenheit erfolgte eine gezielte Ansprache der Ermittlungsbehörde, um F zum Ausstieg aus der Organisation zu bewegen. F wurden die Möglichkeiten staatlicher Schutzmaßnahmen dargelegt, denen eine umfassende Aussage vorauszugehen hat. F hat sich daraufhin zu einer Kooperation mit der Polizei entschlossen und umfassend ausgesagt. Diese Entscheidung hätte F ohne den proaktiven Ansatz der Polizei nicht getroffen.

Für einen proaktiven Ansatz zur Zeugengewinnung können sich die Ermittlungsbehörden an diejenigen Personen wenden, die sich als Mitglied einer kriminellen Tätergruppierung noch nicht zu einer umfassenden Aussage entschlossen haben. Bestehen kriminaltaktische Erkenntnisse, dass diese Person als Aussteiger in Frage kommt, kann die Darlegung von Schutzmaßnahmen ein auslösendes Moment für die Entscheidung zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden sein. Neben polizeilichen und prozessualen Schutzmaßnahmen könnten qualifizierte Schutzprogramme für Opfer und Zeugen mit den Möglichkeiten von Datenübermittlungssperren, Namensänderungen oder Ausstellung von Tarnidentitäten zur Anwendung kommen. Allgemeine polizeipräventive Maßnahmen reichen im Einzelfall zur Beseitigung einer herausragenden Gefahr nicht aus. Das kann auch bei Delikten der Fall sein, die keine Katalogstraftaten³⁸⁸ darstellen. Häufig ist die Gefahr in der Persönlichkeit des Täters oder im spezifischen Spannungsverhältnis zwischen Gefährder und Opfer begründet. Das kann z.B. Delikte wie Zwangsheirat oder herausragende Fälle von Stalking betreffen.

Wegen der häufig fehlenden beweiserheblichen Kenntnisse der Opferzeugen besteht keine Möglichkeit zur Eröffnung eines Zeugenschutzprogramms gemäß ZSHG. Im Einzelfall kommen dann abgestufte Maßnahmen zur Anwendung, die an das ZSHG angelehnt sind. Ein Zusammenwirken der Polizei in derartigen Fällen mit Frauenfachberatungsstellen und Opferschutzverbänden kann z.B. bei ethnisch bedingten Delikten (Zwangsheirat) dazu beitragen, dass durch temporäre Schutzmaßnahmen, Gefährderansprachen und Mediation weitere Straftaten verhindert werden können.³⁸⁹

³⁸⁸ Straftaten, bei denen z.B. gem. § 100a StPO Telefonüberwachungsmaßnahmen angeordnet werden dürfen.

³⁸⁹ Siehe oben S. 113 ff.

Aussteiger aus links- und rechtsextremistischen Gruppierungen sehen sich aufgrund der ideologischen Verankerung und der festen Netzwerke häufig einer besonderen Gefährdung ausgesetzt.³⁹⁰ In erster Linie werden die Verfassungsschutzbehörden oder gesellschaftliche Organisationen Ansprechpartner für die Aussteiger sein (siehe Kasten: Bsp. 16: Aussteigerprogramme).³⁹¹

Bsp. 16: Aussteigerprogramme

Eine Aussteigerin aus der rechtsextremen Szene wurde nach eigenen Angaben nur ungenügend von den Verfassungsschutzbehörden unterstützt. Den Gefährdern, zu denen auch der Vater des Kindes gehört, gelang es mehrmals, ihren Aufenthalt zu ermitteln. Es folgten mehrfache Umzüge und eine Namensänderung. Die erfolgreiche Klage des Vaters auf Umgang mit dem Kind führt zur Unwirksamkeit des Identitätsschutzes. Die Mutter erwägt nun eine Verfassungsklage.³⁹²

Indes ist es zweifelhaft, inwieweit der Zeugenschutz programmatisch als Methode für Exitstrategien von Extremisten oder bestimmten Typologien von Straftätern taugt. Dies ist sowohl in der Ära der RAF als auch in der Phase des zunehmenden Rechtsextremismus in den Nachwendejahren nicht geglückt. Zeugenschutzmaßnahmen wurden nicht entwickelt, um Vertrauenspersonen der Polizei oder andere Informationsquellen zu schützen. Eine grundsätzliche Verfügbarkeit des Zeugenschutzprogramms für diesen Personenkreis würde zu einer Verwässerung des Zeugenschutzes führen und im Geschehen des gesamten Ermittlungsprozesses die Regeln des fairen Verfahrens im Strafverfahren in Frage stellen. Nach der Enttarnung von Vertrauenspersonen sollten andere Alternativen zu deren Schutz gesucht werden, um dem Vorwurf des Missbrauchs des Zeugenschutzes als taktisches Mittel bei den Ermittlungen entgegenzuwirken.

b. Resozialisierung

Das Anliegen der Strafmaßreduzierung stellt ein wichtiges Ziel der Strafrechtsreform von 1969 dar.³⁹³ So sind Verurteilungen wegen Verbrechen und Vergehen als unbedingt freiheitsentziehende Maßnahmen zugunsten geringfügiger Sanktionen, wie der Geldstrafe, zurückgedrängt worden.³⁹⁴ Die Statistiken zeigen außerdem, dass die Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe immer mehr an Bedeutung gewinnen. Tendenziell werden weniger kurzfristige Freiheitsstrafen (unter 6 Monate) verhängt. *Earley/Shur* berichten von einer Studie

³⁹⁰ Vgl. Landesamt für Verfassungsschutz Bremen, zum Aussteigerprogramm.

³⁹¹ Siehe auch Beratungsstelle Exit, <http://www.exit-deutschland.de/> (10.12.2013).

³⁹² Vgl. *Peters*, Einmal Nazi und zurück, in: Die Welt am Sonntag Online v. 10.8.2012.

³⁹³ Vgl. *Heinz*: Gewaltkriminalität aus kriminologischer Sicht, S. 64–68.

³⁹⁴ Vgl. *Heinz*: Gewaltkriminalität aus kriminologischer Sicht, S. 47.

des US Justice Department, nach der 82% der straffällig gewordenen Zeugenschutzpersonen keine Straftaten mehr begingen, nachdem diese umgesiedelt wurden und eine neue Identität erhielten. Er bezeichnet den Zeugenschutz als erfolgreichstes Rehabilitationsprogramm der USA.³⁹⁵ Im Vergleich dazu konnten nur 60% der aus dem normalen Strafvollzug entlassenen Strafgefangenen straf-frei bleiben.³⁹⁶

Die Erkenntnisse über Zeugenschutzpersonen zeigen, dass es sich vielfach um Personen handelt, die selbst zu Haftstrafen verurteilt werden. Für diese Gruppe von Strafgefangenen sind keine gesonderten Resozialisierungsprogramme bekannt. Die aus dem Zeugenschutzprogramm abzuleitende Fürsorgepflicht für den Zeugen wirkt auch im Strafvollzug. Besondere Maßnahmen der Familienzusammenführung und Betreuung liegen in der Zuständigkeit der Polizei, da i.d.R. der Aufenthaltsort des Gefangenen geheim bleibt.

c. Risikoanalyse

Zeugenschutzfälle sind nicht nur durch die von außen wirkende Gefahr gekennzeichnet. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass ehemals kriminelle Schutzpersonen ihre komfortable Situation des abgeschirmten Lebens für kriminelle Aktivitäten missbrauchen könnten. Das Risiko des Missbrauchs der Tarnidentität stellt eine besondere Gefahr für Dritte und die Beschädigung des polizeilichen Zeugenschutzes als Institution dar (Siehe Kasten, Bsp. 17: Straftaten unter neuer Identität). So erfordert die Ausgabe von Personaldokumenten mit neuer Identität an ehemals kriminelle Personen eine gewissenhafte Prüfung der Erforderlichkeit und Geeignetheit dieser Maßnahme. Die Bewertung der Geeignetheit einer Schutzperson für die Ausstattung mit Tarndokumenten muss immer auch die Wahrscheinlichkeit eines Missbrauchs berücksichtigen. Auch hier wird die Notwendigkeit der Hinzuziehung psychologischer Expertise deutlich.

Bsp. 17: Straftaten unter neuer Identität

Die Zeugenschutzbehörden des USDOJ in den USA schützten einen Zeugen, der umfassende Aussagen zu schweren Straftaten im Bereich der Organisierten Kriminalität machen konnte. Marion Pruett (alias Charles Pearson) erhielt eine neue Identität von den Behörden. 1981 tötete der geschützte Zeuge während des Zeugenschutzprogramms acht Menschen und beging Banküberfälle und Geiselnahmen. Die bei diesen Straftaten sichergestellten Spuren hätten zu einer schnellen Identifizierung des Täters und somit zur Verhinderung weiterer Verbrechen führen können. Das Straftatenregister erhielt jedoch keine Eintragung.

³⁹⁵ Earley/Shur, WITSEC (2002), S. 7.

³⁹⁶ Earley/Shur, WITSEC (2002), S. 416. Weniger als 10% der Zeugenschutzpersonen wurden rückfällig.

gen zur neuen Identität des Zeugen, was eine zeitige Zusammenführung mit den Realdaten des Täters und damit deren Identifizierung verhinderte.³⁹⁷

Jeder Zeugenschutzfall sollte also auch einer Risikoanalyse unterzogen werden, um Gefahren von der Allgemeinheit abzuwenden. In Abgrenzung zur Gefahrenanalyse, die sich auf die Gefährdung des Zeugen bezieht, sollte eine Risikoanalyse die Prognose zum Erfolg eines Zeugenschutzfalles sowie zu den Auswirkungen bei Fehlgehen des Falles bewerten. Dazu sind sozialwissenschaftliche und psychologische Methoden einzubeziehen, um normabweichendes Verhalten oder Persönlichkeitsstörungen zu erkennen.

d. Politische und moralische Dimension des Zeugenschutzes

*Falcone*³⁹⁸ beschrieb das Phänomen der sizilianischen Mafia und dessen gesellschaftliche Durchdringung durch Korruption und Parallelstaat als *gesellschaftliche Promiskuität*.³⁹⁹ Kriminelle Organisationen wie Mafia-Strukturen müssen aus sozialen und wirtschaftlichen, nationalen und internationalen Gründen bekämpft werden, aber auch weil sie ein Machtsystem außerhalb des Staates darstellen.⁴⁰⁰ Erst mit der Einführung des Zeugenschutzprogramms 1991 konnte der italienische Staat Erfolge im Kampf gegen die Mafia aufweisen (siehe Kasten: Bsp. 18: Mafia fordert Abschaffung der Kronzeugenregelung).

Bsp. 18: Mafia fordert die Abschaffung der Kronzeugenregelung

Die Journalistin *Carmen Butta* vergleicht die Mafia mit einem Parasit, einer der intelligentesten Lebensformen, die es auf dieser Erde gibt. Wie dieser nutzte sie die Strukturen der Wirtschaft und schaffe zugleich Abhängigkeiten. Die sizilianische Cosa Nostra operiert als global erfolgreiches Unternehmen, dessen Einfluss wächst. Während die weltweite Finanzkrise vielen internationalen Unternehmen Schwierigkeiten bereitet, verdienen die Mafia-Paten daran. Mit einem geschätzten Gesamtumsatz von über 130 Milliarden Euro ist die Mafia vergleichbar mit internationalen Top-Unternehmen. Die Protagonisten der Mafia-Organisationen forderten von der Regierung die Abschaffung der Kronzeugenregelung. Dies zeigt die Wirksamkeit des staatlichen Schutzes für zeugen und kriminelle Aussteiger.⁴⁰¹

³⁹⁷ Vgl. *Earley/Shur*, WITSEC (2002), S. 245–248.

³⁹⁸ *Giovanni Falcone* war Richter in Italien und widmete sich der Bekämpfung der Mafia in Sizilien. *Falcone*, seine Frau und drei seiner Leibwächter wurden am 23.5.1992 von der Mafia ermordet.

³⁹⁹ *Falcone/Padovani*, *Inside Mafia*, S. 83.

⁴⁰⁰ *Falcone/Padovani*, *Inside Mafia*, S. 137.

⁴⁰¹ TV-Ausstrahlung Arte: *Mafia Parasit*, Erstaussstrahlung v. 17.8.2010.

Die Möglichkeit, außerhalb der kriminellen Organisation Schutz zu finden, stellte ein wichtiges Funktionsprinzip der Mafia in Frage. Presseberichten zufolge stehen in Italien ca. 100 Journalisten wegen ihrer Berichterstattung gegen die Mafia unter Polizeischutz.⁴⁰² Die gesellschaftlichen Verhältnisse nötigen dem Staat Schutzmaßnahmen ab, die Aussteigern aus Mafia-Strukturen ebenso zugutekommen wie deren Opfer. Gesellschaftspolitische Veränderungen haben immer auch Einfluss auf die Gesetzgebung. So hat die Entwicklung des internationalen islamistischen Terrorismus zu umfassenden gesetzlichen Änderungen geführt.⁴⁰³

In der Bekämpfungsstrategie gegen jegliche Formen des Terrorismus sollte immer auch die Gewinnung von kriminellen Insidern als Auskunftspersonen Berücksichtigung finden. Eine Kronzeugenregelung für terroristische Straftaten besteht seit 1999 nicht mehr und ist nach wie vor Gegenstand der rechtspolitischen Diskussion.

Der Gewinnung von Zeugen aus dem Deliktfeld des Terrorismus könnten geltenden Vorschriften entgegenstehen. Beispielhaft sei auf die Kritik an der Rechtsprechung zur Bildung einer terroristischer Vereinigung gem. § 129a StGB verwiesen.⁴⁰⁴ Die Voraussetzung des organisatorischen Zusammenschlusses von mindestens drei Personen zu einer terroristischen Vereinigung kann angesichts des klandestinen und planmäßigen Vorgehens von terroristischen Gruppierungen stellt möglicherweise ein materielles Hindernis sowohl bei der Anklageerhebung als auch bei der Zeugengewinnung darstellen.⁴⁰⁵

Der Schutz von Insidern und Aussteigern aus kriminellen Strukturen war häufig Gegenstand innenpolitischer Debatten, wie der Fall um die die Ermittlungen der rechtsterroristischen Gruppierung *Nationalsozialistischer Untergrund* beweist (siehe Kasten: Bsp. 19: Politisch-moralische Dimension des Zeugenschutzes).

Bsp. 19: Politisch-moralische Dimension des Zeugenschutzes

Die rechtsterroristische Gruppierung NSU (Nationalsozialistischer Untergrund) beging von 2000 bis 2011 neben Banküberfällen und Sprengstoffanschlägen vermutlich neun Morde an türkisch- und griechisch-stämmigen Personen sowie einer Polizeibeamtin in Deutschland. Zwei der Täter wählten unmittelbar vor der Verhaftung offenbar den Freitod, während sich die mutmaßliche Mittäterin Z der Polizei stellte. Die als Mittäterin verdächtige Z sieht sich im Falle einer Anklage wegen der Beteiligung an den Verbrechen einer hohen Straferwartung ausgesetzt. Für die Bundesanwaltschaft als Herrin des Verfahrens könnte sich

⁴⁰² Vgl. *Kallinger*, in: FOCUS Magazin, Nr. 36/2012, 130.

⁴⁰³ Vgl. z.B. Terrorismusbekämpfungsgesetz v. 9.1.2002, BGBl. I 361.

⁴⁰⁴ Vgl. BGH v. 3.12.2009 (3 StR 277/09) zum Begriff der kriminellen Vereinigung.

⁴⁰⁵ Vgl. *Leyendecker*, Zschäpes Anwälte gehen gegen Inhaftierung vor, Süddeutsche Zeitung v. 27.12.2011.

in Analogie zu den RAF-Verfahren in den 1970er Jahren die Frage stellen, ob für Z bei einem entsprechendem Aufklärungsbeitrag eine Kronzeugenregelung sowie ein Zeugenschutzprogramm zulässig wären. Hierbei könnten ethisch-moralische sowie rechtspolitische Bedenken bestehen, die dem angestrebten Ermittlungs- und Aufklärungserfolg entgegenstehen. Eine moralisch-ethische Betrachtung der Aufgabenstellung eines Personenschutzbeamten macht das Dilemma von Rechtsverständnis und Auftrag deutlich. Ist dieser Beamte für den Schutz eines hochrangigen Politikers zuständig, besteht kein Zweifel daran, dass die Unversehrtheit seiner Schutzperson unter Einsatz seines Lebens geschützt wird. Die Obhut einer Zeugenschutzperson, die wegen derart schwerer Straftaten verurteilt wurde, verlangt ebenso die Erfüllung des Schutzauftrages. Die Entscheidung über ein Zeugenschutzprogramm in diesem Fall sollte sich einzig und allein an den gesetzlichen Grundlagen des ZSHG orientieren und schließt Schutzmaßnahmen im Fall Z ausdrücklich ein. Es bestehen Parallelen in anderen Staaten, wo z.B. Mafia-Mörder oder Terroristen in staatlichen Schutzprogrammen geschützt werden.⁴⁰⁶

2. Internationale Kooperation in Zeugenschutzangelegenheiten

Die Erweiterung der Europäischen Union führte zum Ausbau des Handlungsfeldes krimineller Gruppierungen. Auch die Gefährdungslagen von Zeugen, die in das Ausland umgesiedelt wurden, sind durch Reise- und Informationsfreiheit beeinflusst. Oftmals bleibt wegen des hohen Organisationsgrades von Tätergruppierungen als einzige Alternative des Zeugenschutzes nur eine Umsiedlung in ein anderes Land. Die Kooperation mit dem Heimatland ist für die Erstellung von Dokumenten und alternative Schutzmaßnahmen für Angehörige eine wichtige Komponente des Schutzkonzeptes. Hierbei ist die Existenz einer funktionierenden Zeugenschutzdienststelle von großer Bedeutung. Deshalb ist die Harmonisierung des Zeugenschutzes auf internationaler Ebene wichtig. Die Entsendung von Spezialisten zum Aufbau von ausländischen Zeugenschutzdienststellen und zum globalen Informationsaustausch kommt dem nationalen Anliegen zur Verbesserung des Zeugenschutzes entgegen. Das trifft insbesondere für Staaten innerhalb der Europäischen Union, unter Beteiligung von Europol zu. Aber auch bilaterale Kooperationen mit Ländern, deren Staatsangehörige einen großen Anteil der Schutzpersonen in Deutschland ausmachen, sind zu intensivieren wie (z.B. Türkei).⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ Vgl. *Tjong*: Kronzeugenregelung im Falle von Beate Zschäpe, Focus Online v. 17.11.2011.

⁴⁰⁷ Siehe Projekt der Deutschen Stiftung für internationale Rechtshilfe e.V. in der Türkei 2013.

3. Kooperation mit externen Partnern

Die Kooperation mit NGO's hat bereits im Bereich des Opferschutzes zu Vereinbarungen einzelner Bundesländer mit nichtstaatlichen Organisationen geführt.⁴⁰⁸ Dies ist für die Belange des Zeugenschutzes auszubauen. Die Unterstützung durch Vereine, Organisationen, kirchliche Einrichtungen u.a. Institutionen bedarf einer finanziellen und logistischen Unterstützung (Personalkosten, Schutzwohnungen, Therapiemöglichkeiten etc.) durch die öffentliche Hand. Sozialfonds, Einnahmen aus Ordnungsgeldern, konfiskatorischen Einnahmen durch Einziehung, Verfall von kriminellen Gewinnen etc. wären pragmatische Lösungsansätze für die Finanzierung zur Hilfe von Opfern und geschützten Zeugen.

4. Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit im Bereich des Zeugenschutzes findet nur in geringem Maße statt. Die Darstellung des Zeugenschutzes als Ausstiegsmöglichkeit aus kriminellen Strukturen bzw. effektiven Schutz von Opfern und Opferzeugen schwerer Straftaten ist geeignet, insbesondere durch Informationen in Medien, Fachliteratur und akademischen Foren zur Erhöhung der Akzeptanz sowie zur Zeugenengewinnung führen. Es sollte im Interesse der Strafverfolgungsbehörden sein, im geeigneten Umfang empirische Daten zum Zeugenschutz zu generieren und zu veröffentlichen, um die Wirksamkeit der staatlichen Schutzmaßnahmen darzulegen.

In Anlehnung an den US-amerikanischen Zeugenschutz, sollten aktivere Maßnahmen zur Darstellung des polizeilichen Zeugenschutzes in der Öffentlichkeit entwickelt werden. Die öffentliche Darstellung des Erscheinungsbildes des Zeugenschutzes sollte nicht Medienberichten und Hollywood-Regisseuren überlassen werden. Interne (innerhalb der Strafverfolgungsbehörden und Justiz) und externe Öffentlichkeitsarbeit sind notwendig, um dem Instrumentarium Zeugenschutz mehr Gewicht zu verleihen und aufklärend die Ziele und Grenzen zu beschreiben und eine gesellschaftliche, politische und institutionelle Akzeptanz zu erreichen. Transparenz in der Methode ist nicht mit der Offenbarung der Taktiken und Details der Durchführung des Zeugenschutzprogramms gleichzusetzen. Die Besonderheiten des amerikanischen Strafrechts führten zu einer tiefgreifenden Befassung der Gerichte mit den Maßnahmen von WITSEC. Das Justizministerium der USA hat schon früh über allgemeine Inhalte und Ziele des Zeugenschutzes berichtet. Eine Internetseite informiert über Fallzahlen und organisatorische Aspekte sowie über Erfolge des Zeugenschutzes bei der Bekämpfung von Kriminalität.⁴⁰⁹ Eine derartige Kampagne sucht man in Deutschland vergebens. Die fachliche Berichterstattung konzentriert sich auf Fachzeitschriften der Poli-

⁴⁰⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss f. Familie, Senioren, Frauen u. Jugend, Drs. 17(13)161d, 4–5.

⁴⁰⁹ Vgl. oben Fn. 89, S. 32.

zei. Zentrale Berichtspflichten bestehen nicht. Hier steht wiederum das Interesse jeder einzelnen Innenverwaltung der Bundesländer bzw. des Bundes einer gemeinsamen Initiative entgegen. Mit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Zeugenschutzprogramm könnten pro-aktive Anreize für den Ausstieg von Personen aus der kriminellen Szene und die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden erfolgen. Die Realität des Zeugenschutzes steht Medienberichten häufig entgegen. Mediale Berichterstattungen von ehemaligen Zeugenschutzpersonen geben ebenfalls nur eine sehr einseitige Sichtweise ab. Allein der Fakt der öffentlichen Erklärung entgegen aller Geheimhaltungsauflagen stellt das Anliegen des Betroffenen in Frage. Häufig ist das Motiv dabei gewinnorientiert. Die Möglichkeit zur öffentlichen Klarstellung, dass staatliche Hilfestellung für Zeugen und Verbrechenopfer nicht mit einem sonnigen Versteck auf einer Ferieninsel einhergehen und Freiwilligkeit zur Mitwirkung notwendig ist, sollte auf Initiative der Polizei zurückgehen.

5. Verbesserung des Lagebildes Zeugenschutz

Im Zuge der Untersuchung wurde deutlich, dass valide Daten zum Zeugenschutz nur schwer zugänglich und auswertbar sind. Ein Lagebild Zeugenschutz sollte an andere kriminologisch auswertbare Datensammlungen angelehnt sein. Dem Lagebild über die Entwicklung der Organisierten Kriminalität waren kaum relevante Informationen zu entnehmen. Erfassungsmethoden und Zugang zu statistischen Daten über Zeugenschutzmaßnahmen sollten im Interesse der Aufklärung der Öffentlichkeit verbessert werden, wobei das individuelle Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Personen zu berücksichtigen ist.

Der Erkenntnisgewinn aus wissenschaftlichen Verfahren und Studien, wie z.B. Persönlichkeitsbefunde sowie Interviews der Schutzpersonen könnte einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Zeugenschutzes leisten (siehe Tabelle 10). Die Erfassung und Auswertung von Testverfahren erfordert Ressourcen und interdisziplinäre Unterstützung durch wie Psychologie, Sozialwissenschaften und Kriminologie. Dies ist angesichts der anonymisierten Auswertung derartiger Daten eine lösbare Aufgabe, insofern z.B. das Bundeskriminalamt als Zentralstelle für Zeugenschutzangelegenheiten eine Kooperation mit Hochschulen und Universitäten anstreben würde. Berichtspflichten an die Generalstaatsanwaltschaften bzw. die Bundesanwaltschaft über die genannten Inhalte wären geeignet, die Tätigkeit der Zeugenschutzbehörden im Kontext der Strafverfolgung besser darzustellen.

Tabelle 10: Mögliche Erfassungskriterien zum Lagebild Zeugenschutz

Fallzahlen	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Fälle, unterteilt in Neufälle und laufende Fälle • Beendete Fälle mit Angabe zur Laufzeit
Angaben zur Person	<ul style="list-style-type: none"> • Alter, Geschlecht, Anzahl Angehörige (Erfassung Kinder) beim Eintritt in das Schutzprogramm
Angaben zum Delikt	<ul style="list-style-type: none"> • Deliktbereiche, angelehnt an OK-Lagebild des Bundeskriminalamtes • Beendigungen unterteilt nach den Deliktfeldern • Gefährdung (Übergriffe, sonstige Aktivitäten)
Ergebnisse der Strafverfolgung	<ul style="list-style-type: none"> • Verurteilungen • Anzahl der eingeleiteten Gerichtsverfahren • Anzahl der Zeugenaussagen
Identitätsänderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Tarnidentitäten, Namensänderung • identitätsändernde Maßnahmen für Angehörige
Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> • nationalen und internationale Kooperation bei der Umsiedlung von Schutzpersonen
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Aufwendungen für Zeugenschutzpersonen
Justiz	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl von Nebenverfahren (Verfahren, die nicht mit dem Anklageverfahren in Zusammenhang stehen) • Hauptverhandlungstage im anlassbezogenen Verfahren • JVA-Insassen im Zeugenschutzfall • Eigene Verurteilungen der Zeugenschutzperson im Ergebnis des Hauptverfahrens • Anzahl der audiovisuellen Vernehmungen
Interviews	<p>Jährliche Erfassung einer Anzahl von 50–100 Schutzpersonen</p> <ul style="list-style-type: none"> • soziologische Faktoren • Motivation • Erwartungen • Feedback Schutzperson • Beendigungsgründe
Persönlichkeitstest	<ul style="list-style-type: none"> • psychologisches Assessment (Persönlichkeit, Traumata etc.) • Stressfaktoren
Feedback der Schutzperson	<ul style="list-style-type: none"> • Feedbackbögen der Ermittlungsdienststelle • Feedbackbögen der Staatsanwaltschaft

6. Wissenschaft und Forschung

Es gibt kaum polizeiliche Arbeitsfelder, die nicht umfassend wissenschaftlich beleuchtet wurden. Forensik, Telekommunikationsüberwachung, Einsatzbelastungen der Polizei u.v.m. sind mit Unterstützung von Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen untersucht worden. Das trifft für den Zeugenschutz in Deutschland nicht zu. Die wissenschaftliche Befassung mit diesem Thema dürfte häufig an fehlenden empirischen Daten scheitern. Jedoch gibt es kaum einen plausiblen Geheimhaltungsgrund für Daten zum anonymisierten Personenkreis und begleitenden Faktoren. Schon zur Optimierung der eigenen Maßnahmen und zur strategischen Ausrichtung des Zeugenschutzes als polizeiliche Methode sollte eine sozialwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche und polizeiwissenschaftliche Begleitung des Zeugenschutzes erfolgen.

Die Zeugenschutzdienststelle der USA (WITSEC) wurde in den 1970er Jahren einer zweijährigen Evaluierung unterzogen. Im Ergebnis wurden die Strukturen und rechtliche Einordnung des Zeugenschutzes maßgeblich verändert.⁴¹⁰ Eine ähnliche wissenschaftliche Studie zum Zeugenschutz hat in Schottland und Großbritannien stattgefunden.⁴¹¹ Dabei sind sowohl Feedbackinformationen der Zeugenschutzpersonen als auch der Ermittlungsbehörden und der Justiz Gegenstand der Untersuchung. Diese Studie könnte somit auch wichtige Informationen über den Zustand und Wirksamkeit des Zeugenschutzprogramms in Deutschland liefern.

IV. Gesetzgeberische Lösungen

1. Novellierung des ZSHG

Das ZSHG ist, wie bereits an anderer Stelle ausführlich dargestellt, novellierungsbedürftig.⁴¹² Eine Anpassung des ZSHG würde auch Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche haben, deren Vorschriften ebenfalls anzugleichen wären (z.B. Ausländerrecht, Personenstandsrecht, Meldewesen, ZPO)

2. Anpassung der Richtlinien

Die Gemeinsamen Richtlinien zum Zeugenschutz sollten im Hinblick auf veränderte rechtliche Rahmenbedingungen und einer Vielzahl richterliche Entscheidungen einer Überprüfung unterzogen werden. Harmonisierungsbedarf könnte für die Strukturierung der Behörden und für Zuständigkeiten des BKA (internationale Verfahren) und Belange des Opferschutzes bestehen.

⁴¹⁰ *Earley/Shur*, WITSEC (2002), S. 171.

⁴¹¹ Vgl. *Fyfe*, Protecting Intimidated Witnesses sowie The Scottish Institute for Police Research.

⁴¹² Siehe oben S. 149 ff.

3. Einrichtung von Ombudsstellen

Bestandteil des Zeugenschutzprogramms sind neben den Strafverfahren auch zivil- und verwaltungsrechtliche Verfahren, an den die geschützten Zeugen teilnehmen müssen. Die Fürsorgepflicht der Zeugenschutzdienststelle schließt alle Lebensbereiche ein und führt zur Übernahme von Tätigkeiten durch die Polizei, die ansonsten in der Verantwortung des Bürgers stehen. Daraus ergeben sich verwaltungsrechtliche Konsequenzen, die einer Überprüfung ausgesetzt sein können. Streitfälle zwischen Zeugenschutzpersonen und Polizei werden dann Gegenstand der Befassung durch Zivil- und Verwaltungsgerichte, was den Sicherheitsinteressen beider Seiten entgegensteht. Aus diesem Grund haben sich andere Staaten (z.B. Niederlande und Australien) zur Einrichtung einer zentralen Beschwerdestelle für Zeugenschutzangelegenheiten entschlossen.⁴¹³ Eine solche Ombudsstelle besteht in Deutschland bereits für Angelegenheiten der Korruption im öffentlichen Dienst und wird durch freiberufliche Rechtsanwälte oder ehemalige Richter unterhalten.⁴¹⁴ Dies könnte sich zu einem Modell für Rechtsstreitigkeiten bei Zeugenschutzangelegenheiten in Deutschland entwickeln.

4. Klärung der Abgrenzung zwischen Opferschutz und Zeugenschutz

Opfer- und Zeugenschutzmaßnahmen haben sich historisch auf unterschiedlich Art und Weise entwickelt. Zunehmend verschmelzen die Aufgabenfelder, da sich beide Bereiche inhaltlich überschneiden. Opfern von Straftaten kommt im Einzelfall keine hochwertige Zeugenrolle zu, da sie keine Angaben über Strukturen der Tätergruppierungen machen können. Trotzdem kann in diesen Fällen eine herausragende Gefährdungslage bestehen. So können sich in Deliktfeldern wie Menschenhandel oder bandenmäßig gegangener Schutzgelderpressung an den polizeilichen Zeugenschutz angelehnte Maßnahmen notwendig machen. Gradmesser für die anzuwendenden Mittel und Methoden zur Beseitigung einer Gefahr ist also nicht die hochrangige Qualität der Zeugenaussage sondern die Ausprägung der Gefahr für Leben und Gesundheit.

Delikte wie Zwangsheirat, Gewalt im Namen der Ehre oder Brautraub hatten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht einmal Eingang in das deutsche Strafgesetzbuch als Verbrechenstatbestand gefunden. Dennoch begründen diese Straftaten häufig besondere Gefährdungslagen.⁴¹⁵ Die unterschiedliche Behandlung der Gefährdungslagen durch die Polizei wirft aufgrund der einheitlichen Lösungsansätze die Frage auf, inwieweit sich Schutzprogramme für gefährdete Opfer nicht doch unter dem Schutzmantel des ZSHG ansiedeln lassen. Der Gesetzgeber und die zuständigen Behörden der Polizei müssen sich dem Thema *Opferschutz mit*

⁴¹³ Vgl. UNODC, Good practices for witness protection (2008), S. 9.

⁴¹⁴ Vgl. Stadt Iserlohn zur Ombudsstelle für Korruptionsprävention.

⁴¹⁵ Vgl. BT-Drs. 17/4401 sowie BT-Drs. 17/5093.

herausragenden Gefährdungslagen (auch als *operativer Opferschutz* bezeichnet) in zunehmendem Maße stellen.⁴¹⁶

5. Begleitende Gesetzgebung

Die erfolgreiche Umsetzung der erforderlichen administrativen und rechtlichen Maßnahmen zum Schutz von gefährdeten Personen hängt maßgeblich von der Kompatibilität der Vorschriften des Zeugenschutzes mit anderen Rechtsbereichen ab. Ohne begleitende Gesetzgebung und Berücksichtigung der rechtlichen Wirkungen des Zeugenschutzes auf andere Rechtsgebiete ist das Anliegen des staatlichen Schutzes von Zeugen und Opfern nicht durchsetzbar. Rechtsbereiche wie Ausländerrecht, Personenstandsrecht, Insolvenzrecht, Familienrecht, Staatsangehörigkeitsrecht und nicht zuletzt Straf- und Prozessrecht stehen in Wechselwirkung mit dem Zeugenschutz und bedürfen auch weiterhin der Einführung zeugenschutzrelevanter Vorschriften.

⁴¹⁶ Vgl. auch Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarates v. 16.5.2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels, BGBl. II 1107 v. 29.10.2012.

H. Fazit

Aus der Stellung des Zeugen als Rechtssubjekt ergibt sich ein Grundkonflikt zwischen den Interessen des Angeklagten und der Verteidigung im Strafverfahren. Die widerstreitenden Interessen der Verbesserung der Stellung des Zeugen und deren Auswirkungen auf den Angeklagten stellen sich als diametral entgegengesetzt dar.⁴¹⁷

Die kontroverse Diskussion über die Stellung des Zeugen im Prozess lässt sich historisch bis in die Anfangszeiten der ordentlichen Gerichtsbarkeit zurückverfolgen, wo bereits 1532 in der *Constitutio Criminalis Carolina* auf die Gefahren der Beeinflussung von Zeugen sowie notwendige Maßnahmen zu seinem Schutz hingewiesen wurde. Die Diskussion über das polizeiliche Zeugenschutzprogramm kann bei kritischer Betrachtung zu einer vermeintlichen Schlechterstellung der Beschuldigtenrechte führen. Inwieweit sich aus staatlichen Schutzmaßnahmen verschiedener Ausprägung tatsächlich Privilegien für gefährdete Personen, die ihrer Aussagepflicht im Strafverfahren nachkommen, bedarf neben einer verfahrensrechtlichen immer auch einer individualrechtlichen Betrachtung

Das Zeugenschutzprogramm ist *lege lata* nicht definiert, obwohl es ein anerkannter Rechtsbegriff geworden ist. Ein Zeugenschutzprogramm stellt eine staatliche Schutzgarantie dar. Gleichzeitig kann es einen langfristigen, individuellen Ausnahmezustand im Leben eines Zeugen bedeuten. Schutzmaßnahmen der Polizei wirken umfassend in andere Rechtsräume hinein und beeinflussen gleichzeitig die Grundrechte der zu schützenden Personen. Gerade diese Einflussfaktoren, Konkurrenzen und Risiken aber auch kriminologische Aspekte des Zeugenschutzes sind in der Diskussion und in der Rechtspraxis zu berücksichtigen. Es besteht keine Veranlassung mehr, über den Zeugenschutz als wichtiges Instrumentarium zur Strafverfolgung in unserer Gesellschaft zu streiten. Vielmehr geht es um die inhaltliche Ausgestaltung des Zeugenschutzprogramms, ohne das Individuum *Zeuge* außer Acht zulassen, das immerhin Bürger derselben Gesellschaft ist und deshalb auch die gleichen Rechte beansprucht. Selbst der Begriff *Zeugenschutz* bedarf einer Auslegung. Der semantischen Logik folgend, ist der Begriff im verfahrensrechtlichen Sinne belegt und weist auf den Zeugen als Prozessbeteiligten hin. Der polizeiliche Zeugenschutz zielt jedoch vielmehr auf den Personenkreis aller gefährdeten Auskunftspersonen im Ermittlungs- und Strafverfahren ab, zu denen auch Beschuldigte und Angeklagte zählen. Die Gemeinsamkeit liegt demnach in der Aussagebereitschaft einer Auskunftsperson im Strafverfahren und der sich daraus ergebenden besonderen Gefährdung für die Person und deren Angehörige.

⁴¹⁷ Vgl. Zacharias in: Haas/Beckmann, Justizgewährungsanspruch und Zeugenschutzprogramm, 172.

Der Begriff des Kronzeugen wird häufig mit dem Zeugenschutz in Verbindung gebracht. Mit der Einführung von deliktorientierten Kronzeugenregelungen waren immer auch kritische Befürchtungen von Szenarien der massenhaften Denunziation zwischen Straftätern verbunden. Dies entspricht nicht den historischen Erfahrungen, was deshalb auch zur Beendigung der Kronzeugenregelung bei terroristischen und Straftaten der Organisierten Kriminalität 1999 führte. Die Einführung einer neuen Kronzeugenregelung im Jahr 2009 sollte die Lücke schließen, die mit dem Auslaufen der Kronzeugenregelungen für terroristische und organisiert begangene Straftaten entstanden war. Nicht jeder Kronzeuge erhält Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm. Hier sind jeweils die Kriterien des ZSHG in Bezug auf Gefährdung und Aussagequalität maßgebend.

Das polizeiliche Zeugenschutzprogramm ist durch das Trennungsgebot geprägt. Die Trennung von den Ermittlungshandlungen der Polizei und Staatsanwaltschaft stellt den wichtigsten Grundsatz des Zeugenschutzes dar und trägt somit auch zur Integrität des Zeugen bei, der sich ansonsten dem Vorwurf der erkaufte Aussage ausgesetzt sehen könnte.⁴¹⁸ Es obliegt im Einzelnen den Polizeibehörden, ablauforganisatorische Voraussetzungen hierfür zu treffen.

Der Zeugenschutz hat sich in Deutschland über einen Zeitraum von ca. fünfundzwanzig Jahren entwickelt, wobei zwei Phasen charakteristisch waren. Diese sind durch die Einführung einer gesetzlichen Vorschrift zum Zeugenschutz im Jahr 2001 in nahezu gleiche Zeiträume geteilt, da jeweils eine Phase vor und eine weitere nach der Einführung des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes lag. Dass polizeilicher Zeugenschutz auch ohne eine spezialgesetzliche Grundlage möglich war, mag aus heutiger Sicht verwundern. Die vorgesezte Phase war jedoch ein wichtiger rechtshistorischer Abschnitt mit regelnden Verweisen aus der Rechtsprechung, die im Rahmen der Gesetzesfolgeabschätzung für die Einführung des ZSHG Berücksichtigung fanden. Im internationalen Vergleich zählt das ZSHG zu den im Umfang kürzesten Regelwerken des Zeugenschutzes. Die Einführung gesetzlicher Vorschriften zum Zeugenschutz fiel in eine Phase der Reformierung der Zeugenrechte und des Opferschutzes in Deutschland und war ein wichtiger Schritt zur Verbesserung des Schutzes gefährdeter Zeugen. Die mit dem ZSHG verbundenen Erwartungen erfüllten sich aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden insofern, als dass durch die Vorschriften die bis dahin bestehenden Regelungslücken geschlossen wurden.⁴¹⁹ Es lässt sich einschätzen, dass das ZSHG als Präventivgesetz zur Verbesserung der Rechtssicherheit, Handlungsklarheit und Sicherung der Strafverfolgung durch den wirksamen Schutz gefährdeter Zeugen im Strafverfahren beigetragen hat. Kritische Ansichten zum Zeugenschutz stellen dagegen auf die Einschränkungen der Beschuldigtenrechte durch den Zeugenschutz ab. Der rechtliche Rahmen des Zeugenschutzprogramms wurde vielfach einer Überprüfung, nicht nur aus strafrechtlicher oder

⁴¹⁸ Vgl. hierzu kritisch *Roggan*, in: GA 7/2012, 443–448.

⁴¹⁹ *Graf*, in: POLIZEI-heute 6/04, 223 ff.

strafprozessualer Sicht sondern auch in verwaltungs- und zivilrechtlichen Belangen unterzogen. Im Ergebnis dessen wurde deutlich, dass bei gesetzeskonformer Anwendung von Zeugenschutzmaßnahmen die Beschuldigtenrechte eben nicht substantiell beeinträchtigt werden. Die Möglichkeiten der Sachaufklärung, Wahrheitsfindung und der kritischen Überprüfung des Beweismittels *Zeuge* bleiben trotz Zeugenschutzprogramm erhalten. Zeugenschutz steht der Aufklärungspflicht nicht entgegen sondern leistet einen wichtigen Beitrag zu einem fairen Verfahren, da eine unbeeinflusste Aussage als Beweismittel zur Verfügung steht.⁴²⁰ Zeugenschutz und Opfergerechtigkeit stellen prozessuale Verfahrensziele dar und wurden als solche in Form von Leitsätzen bereits 1998 auf dem 62. Deutschen Juristentag formuliert.⁴²¹

Die widerstreitenden Meinungen zum Zeugenschutz lassen sich auf die unterschiedlichen Interessen im Strafverfahren und die Erledigung der jeweiligen Aufgabe zurückführen. Strafverteidiger stehen dem Zeugenschutz teilweise skeptisch gegenüber, da sie ungerechtfertigte Vorteile für den Zeugen unterstellen, die dessen Aussage beeinflusst haben könnten. Auch besteht die Befürchtung, dass in Opferschutzangelegenheiten eine Solidarisierung des Gerichtes mit dem Opfer eintreten könnte.⁴²² Es ist zu vermuten, dass die kontroverse Einstellung zum Zeugenschutz häufig auf einseitiger Betrachtung des hohen Maßes an physischen Schutzmaßnahmen am Verhandlungstag beruht. Der Verhandlungstag bildet nur einen kurzen Augenblick im Zeugenschutzdasein ab. Die gerichtliche Hauptverhandlung stellt i.d.R. die einzige Möglichkeit der Einwirkung auf den Zeugen dar, da der Termin natürlich öffentlich bekannt ist. Ein Großteil der Sicherheitsmaßnahmen beruht auf Erkenntnissen und Handlungsvorschriften der Polizei, die nicht immer mit einer unmittelbar vom Angeklagten ausgehenden Gefahr in Zusammenhang stehen. Polizeitaktik, Eigensicherung der Beamten, öffentliches Interesse oder Medienpräsenz spielen ebenfalls eine Rolle im Schutzkonzept. Die Wahrnehmung des polizeilichen Zeugenschutzes für die Prozessbeteiligten kann deshalb ein verzerrtes Abbild und den Eindruck des Übermaßes abgeben. Damit steht jedoch nur das sekundäre Ziel des Zeugenschutzprogramms im Fokus der Betrachtung. Das Primärziel ist die Sicherung der Strafverfolgung durch die Erhaltung der Aussagefähigkeit und Aussagebereitschaft eines potenziellen Zeugen bzw. einer Person, die sich bereits zu einer Aussage entschlossen hat. Dies geschieht lange vor der Gerichtsverhandlung.

Der Staatsanwalt kann mit dem geschützten Zeugen eine Auskunftsperson in das Verfahren einführen, welche dem Gericht unbeeinflusst von Einschüchterung oder Bedrohung ihr Wissen über Tat und Umstände darzulegen vermag. Es waren eben diese Einwirkungen auf Zeugen, welche zur Entwicklung des Zeugenschutzes führten, um Gefahren für Leib, Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit

⁴²⁰ Lammer, in: Riess-FS (2002), 289, 302.

⁴²¹ Vgl. Griesbaum, Vortragsdokumentation Seminar Zeugenschutz (unveröffentlicht, 2002), S. 2.

⁴²² Siehe Lammer a.a.O.

und Vermögenswerte für die Betroffenen abzuwehren und den Gesetzgeber veranlassen, Schutzvorschriften einzuführen.

Es ist zu berücksichtigen, dass sich der Zeuge im Vorverfahren einer umfangreichen Überprüfung der Plausibilität seiner Angaben unterziehen muss. Die Staatsanwaltschaft als Herrin des Verfahrens beurteilt den Beweiswert des Zeugen. Im Einvernehmen zwischen der Zeugenschutzdienststelle und der Staatsanwaltschaft wird eine einschneidende und lebensverändernde Entscheidung für den Zeugen und dessen Familie getroffen. Unter der Voraussetzung, dass die Polizei unter Einsatz qualifizierter Ressourcen ermessenstreu handelt und die für ein Zeugenschutzprogramm bestehenden Aufnahmeverfahren mit umfassender Eignungsprüfung umgesetzt wurden, sollte die Erschleichung einer solchen staatlichen Schutzmaßnahme ausgeschlossen sein. Die Vorstellung, von einem Tag zum anderen das bisherige Leben für unbestimmte Zeit aufzugeben, Familie und Freundeskreis auszugrenzen, den Kindern eine neue Identität plausibel zu machen, den Arbeitsplatz aufzugeben und in Abhängigkeit der Vereinbarungen mit einer Polizeibehörde zu leben, ist mitnichten als Vorteil zu bezeichnen. Zeugenschutz bedeutet Grundrechtseinschnitte hinzunehmen. Für eine Notlüge eines kriminellen Aussteigers mit dem Ziel, von nun an ein wohlhabendes Leben zu führen und durch falsches Vortragen bei den Ermittlungsbehörden und vor Gericht einen Vermögensvorteil zu erlangen, ist das Zeugenschutzprogramm der falsche Platz.

Die Gewinnung von Zeugen ist für die Verteidigung im Strafverfahren ebenso prozessualer Alltag wie für die Anklagevertretung. Das Ziel ist letztlich die Ermittlung der Wahrheit und die Sachverhaltsaufklärung, um eine gerichtliche Entscheidung über Schuld und Sühne treffen zu können. Daran hat sich seit Einführung der ordentlichen Gerichtsbarkeit nichts geändert. Die Anerkennung des Zeugenschutzes als Prozessziel und die Ausgestaltung als staatliches Instrumentarium, angesichts der Agenda von Bürgerpflichten zur Mitwirkung an der Aufklärung von Straftaten, verleiht dem Zeugenschutz verfassungsrechtliche Bedeutung.

Vor der Einführung des ZSHG regelte lediglich eine Festlegung der Innen- und Justizminister und -ministerinnen aus dem Jahr 1993 die Verfahrensweisen des Zeugenschutzes. Diese Richtlinien haben weiterhin Bestand und wirken als ergänzende Verwaltungsvorschriften. Der Einführung eines Gesetzes zur Regelung des Zeugenschutzes stand die Alternative der Umschreibung einer Vielzahl von Rechtsvorschriften, z.B. zu Melde-, Aufenthalts-, Verwaltungs- und Sozialrecht, gegenüber, welche jedoch aufgrund der Umfänge der betroffenen Rechtsbereiche verworfen wurde. Nur eine spezialgesetzliche Vorschrift zum Zeugenschutz konnte die Konkurrenzen entflechten und langfristig die Belange des Schutzes gefährdeter Zeugen regeln. Die Bemühungen zur Einführung einer gesetzlichen Regelung des Zeugenschutzes umfassten einen Zeitraum von ca. acht Jahren von

der ersten Gesetzesinitiative bis zur Einführung des ZSHG als Bundesgesetz im Jahr 2001.

Bundesweit halten insgesamt neunzehn Behörden Zeugenschutzdienststellen vor. Neben den Polizeibehörden der Länder zählten dazu das Bundeskriminalamt, das Zollkriminalamt und die Bundespolizei. Die Zeugenschutzdienststellen der Bundesbehörden weisen unterschiedliche Strukturen auf. Eine einheitliche Zuständigkeit für Zeugenschutzfälle bei den Bundesbehörden besteht nicht und wirft die Frage über die Effizienz der Strukturen auf. Auch die Landesbehörden verfahren nach unterschiedlichen Modellen. Die Mehrzahl der Bundesländer verfügen über zentrale Zeugenschutzdienststellen, die landesweit zuständig sind. Einige der Flächenstaaten halten dezentrale Dienststellen für die Aufgaben des Zeugenschutzes vor. In Italien, Österreich und einigen osteuropäischen EU-Staaten besteht jeweils nur eine staatliche Zeugenschutzbehörde mit nationaler Zuständigkeit.

Die Ausnahmestellung der gesetzlichen Regelung zum Zeugenschutz wird an der verhältnismäßig geringen Zahl der betroffenen Personen deutlich. Die statistische Auswertung der verfügbaren Daten und Informationen ergab, dass zwischen 1992 und 2009 insgesamt 1.983 Personen in Zeugenschutzprogramme des Bundes und der Länder aufgenommen wurden. Die Anzahl der Schutzprogramme erfuhr seit dem Jahr 2000 einen kontinuierlichen Rückgang auf ein derzeitiges Niveau von bundesweit ca. 50 Neufällen pro Jahr. Der Adressatenkreis für Zeugenschutzmaßnahmen lässt sich konkret eingrenzen. So sind am häufigsten Zeugenschutzmaßnahmen für Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit erforderlich. Das Alter der erfassten Zeugen im Zeugenschutzprogramm lag bei ca. 30 Jahren. Durchschnittlich wurde in jedem Zeugenschutzfall zusätzlich ein Angehöriger geschützt. Die Mehrzahl der Schutzpersonen war bereits vorbestraft (ca. 63%), bevor die Zeugenschutzmaßnahmen veranlasst wurden. Ein großer Anteil der aussagebereiten Zeugen war im anlassbezogenen Verfahren selbst beschuldigt (ca. 58%). Die Verweildauer im Zeugenschutz war mit ca. drei Jahren relativ kurz und ein Indiz dafür, dass sich daraus eben kein sehr vorteilhaftes, mit materiellen Gewinnen verbundenes Leben entwickelt. Die Häufigkeit von Zeugenschutzmaßnahmen in den Bundesländern ließ regionale Muster erkennen. Inwieweit sich daraus auf die regionale Präsenz organisierter Kriminalitätsstrukturen schließen lässt oder dies vordergründig durch die Fähigkeit der Strafverfolgungsbehörden zur Mobilisierung von Ressourcen zur Kriminalitätsbekämpfung beeinflusst wird, ließ sich nicht belegen.

Die aufgestellte These der Abhängigkeit der Zeugenschutzmaßnahmen von Ermittlungsverfahren der Organisierten Kriminalität ließ sich bestätigen. Die Anzahl der Zeugenschutzfälle nahm stetig ab und folgte somit dem Trend des Rückganges der statistisch erfassten Straftaten, sowohl in der Polizeilichen Kriminalstatistik als auch im Lagebild über die Organisierte Kriminalität. Einzelne Deliktbereiche der Organisierten Kriminalität zeigten abwechselnde Verläufe.

Steigerungsraten und absinkende Phasen hatten jeweils ähnlichen Einfluss auf die Anzahl der Zeugenschutzfälle. Die festgestellte Korrelation zwischen Zeugenschutzfällen und OK-Verfahren ist als alleiniger Erklärungsansatz für den Rückgang von Zeugenschutzfällen jedoch nicht ausreichend. Es ist anzunehmen, dass ein Komplex mehrerer Faktoren ursächlich für die tendenziell rückläufigen Fallzahlen des Zeugenschutzes ist. Als weitere Faktoren lassen sich die veränderte Sanktionierungspraxis in Strafverfahren, verbesserte Opfer- und Zeugenrechte, verbesserte Möglichkeiten zur konsensualen Erledigung von Strafverfahren, veränderte Bewältigungsstrategien von kriminellen Aussteigern (z.B. Anzeigen als Informant, Flucht ins Ausland, Zusicherung von Vertraulichkeit durch die Staatsanwaltschaft) sowie das Wissen um die persönlichen Einschränkungen im Zeugenschutz nennen.

Neben rechtlichen und prozessualen Aspekten wird das Strafverfahren insbesondere durch die Prozessökonomie beeinflusst. Langwierige Beweisaufnahmen im Verfahren belasten die Justiz und Prozessbeteiligten. Deshalb bietet der Gesetzgeber dem erkennenden Gericht die Möglichkeit, die Strafe angemessen zu reduzieren, wenn ein Angeklagter durch ein Geständnis zur Aufklärung des Sachverhaltes und so zur zügigen Erledigung des Verfahrens beiträgt. Diese konsensuale Erledigung von Strafverfahren gem. § 243a StPO (*Deal*) soll zur Verfahrensbeschleunigung beitragen und sich ebenso wie die neue Kronzeugenregelung als Aufklärungs- und Präventionshilfe darstellen. Im Ergebnis der Analyse des Zeugenschutzes in Deutschland wurde deutlich, dass sich diese Urteilsabsprachen im gleichen Wirkungskreis befinden, wie das Angebot eines staatlichen Schutzprogramms. Zwar setzen Zeugenschutzmaßnahmen i.d.R. weit vor der Hauptverhandlung ein, aber es ist nachvollziehbar, dass ein Straftäter, der über Insiderwissen verfügt, zwischen diesen Möglichkeiten abwägt. Eine bewusste Entscheidung für ein Zeugenschutzprogramm ergibt sich aus der persönlichen Gefahrenabschätzung des Zeugen und aus zusätzlichen Motiven, wie Strafmaßreduzierung, Rache oder Hilfe zum Ausstieg aus kriminellen Strukturen. Die Kooperationsbereitschaft und der Aussagewille des zu schützenden Zeugen bzw. mitangeklagten und aussagebereiten Insiders liegen also schon vor der Hauptverhandlung vor und bedürfen keiner weiteren Verfahrensabsprachen.

Es ist festzuhalten, dass sich die gesetzlichen Grundlagen zum Schutz gefährdeter Zeugen in der Verfahrenspraxis grundsätzlich bewährt haben. Mit dem ZSHG wurden langjährige Verfahrensweisen der Polizei im Bereich der Gefahrenabwehr geregelt. Dennoch ist ein Novellierungsbedarf erkennbar, der sich aus der Rechtsprechung, der veränderten Lebensrealität und gesellschaftlichen Aspekten ergibt. In der Rechtspraxis wird jedoch deutlich, dass es zumindest bis zu einer Gesetzesnovelle einer detaillierten rechtswissenschaftlichen Kommentierung des ZSHG bedarf.

Die Einführung des ZSHG erfolgte nur wenige Wochen nach den terroristischen Anschlägen in den USA am 11. September 2001. Die daraus resultierenden

Auswirkungen auf die Gesellschaft, Rechtsprechung und Sicherheitspolitik waren zum damaligen Zeitpunkt nicht abzusehen. So hat die flächendeckende Einführung biometrischer Erfassungsmethoden bei Reiseverkehr und Dokumentenwesen unmittelbaren Einfluss auf den Zeugenschutz, z.B. bei der Ausstellung von Tarnidentitäten, Datensicherheit und freizügigem Reisen.

Die Sicherung der Qualität im Zeugenschutz in der nächsten Dekade steht in direktem Zusammenhang mit der Lösung der Probleme, dies sich aus der Weiterentwicklung biometrischer Verfahren und deren gesellschaftlicher Bedeutung ergeben. Gleiches gilt für andere technologische Aspekte des Internet, sozialer und interaktiver Medien in einer vernetzten Welt, welche durch die globale Verfügbarkeit und deren edukativen Charakter grundrechtsähnlichen Status erlangt haben. Der allgemeine technologische Fortschritt in der modernen Gesellschaft wirkt sich somit direkt auf den Zeugenschutz aus. Die Grundrechte auf informatorische Selbstbestimmung und die Freizügigkeit werden in besonderem Maße durch Zeugenschutzmaßnahmen beeinträchtigt. Die Nutzung von Internet und sozialen Netzwerken durch den geschützten Zeugen bergen erhebliche Enttarnungsrisiken, die zum Zeitpunkt der Einführung des ZSHG im Jahr 2001 nicht absehbar waren. Verändertes Sozialverhalten, neue Kommunikationstechnologien, der einfache Zugang zu Medien und sozialen Netzwerken sowie die damit verbundene nachhaltige Speicherung von Daten erfordern neue methodische Ansätze des Zeugenschutzes. Nicht zuletzt deshalb ist zu erwarten, dass sich vorrangig die Identitätsänderung als wichtigste Schutzmaßnahme neben der Verlagerung des Wohnortes entwickelt. Rückblickend hat sich die Praxis der Ausfertigung von Tarnidentitäten für staatliche geschützte Zeugen als legitime und wirksame Maßnahme herausgestellt.

Die Änderung der Identität der zu schützenden Personen hat sich somit zu einem wichtigen und wirksamen Bestandteil des Zeugenschutzes entwickelt. Das ZSHG sieht jedoch nur temporäre Tarnidentitäten vor, die den zukünftigen Anforderungen an die Erfüllungskonzepte der Schutzaufgaben nicht mehr umfassend gerecht werden. Der Verbesserung des Identitätsschutzes ist von zentraler Bedeutung. Hier bedürfen die geltenden Vorschriften einer weiteren Anpassung, die ebenso ausländischen Schutzpersonen zugutekommen müssen.

Häufig stehen Rechtsangelegenheiten und Lebenssituationen, in denen Angaben zum Wohnsitz gesetzlich erforderlich sind, wie z.B. Sorge- und Familienrechtsangelegenheiten (Adoption, Heirat, Scheidung, Umgang mit Kindern, Erbschaft etc.), Insolvenzverfahren, Bewährungsaufgaben sowie Haftangelegenheiten, in einem Spannungsverhältnis zum Zeugenschutz, wie sich im Rahmen der rechtlichen Problemanalyse der Untersuchung darstellen ließ. Es ist nachvollziehbar, dass Identitätsschutz und Geheimhaltung des Aufenthaltsortes des geschützten Zeugen nicht nur im Strafverfahren greifen müssen, sondern auch in anderen Rechtsbereichen Wirksamkeit entfalten. Hier gibt das ZSHG derzeit keine weitere Hilfestellung.

Die Hindernisse, auf die der polizeiliche Zeugenschutz in der Praxis trifft, befinden sich insbesondere außerhalb des Strafverfahrens. Die staatlichen Schutzgarantien für einen gefährdeten Zeugen stehen regelmäßig zivilrechtlichen Interessen von Personen außerhalb des Zeugenschutzprogramms entgegen. Muss ein geschützter Zeuge befürchten, dass nach einer ersten Umsiedlung und der Ausstellung einer Tarnidentität seine Adresse durch ein Insolvenzverfahren bekanntgemacht wird, könnte dies mit einem erneuten Umzug an einen neuen Wohnort, Umschulung der Kinder und Arbeitsplatzverlust einhergehen. Derart elementare Auswirkungen auf die Lebensqualität der zu schützenden Personen kommen einer Viktimisierung durch die Schutzmaßnahmen gleich. Es wurden keine Belege dafür gefunden, dass sich zivilrechtliche Ansprüche Dritter gegen eine im Zeugenschutz befindliche Person nicht durchsetzen lassen würden, sowohl in praktischer als auch in rechtlicher Hinsicht. Voraussetzung ist die Unterstützungsbereitschaft beteiligter Behörden und der Justiz, die jedoch nicht explizit geregelt sind. Die Aufklärungspflichten der Zeugenschutzbehörde gegenüber gefährdeten Zeugen umfassen auch derartige Risiken und rechtlichen Konsequenzen des Schutzprogramms.

Ein spezielles und wenig betrachtetes Problemfeld des Zeugenschutzes erschließt sich bei der Betrachtung der rechtlichen Bindungen zwischen Polizei und Schutzperson. Zwar wird kein wirksamer Vertrag geschlossen, aber die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm begründet gegenseitige Verpflichtungen, die auf Grundlage eines behördlichen Verwaltungsaktes zustande kommen. Die Polizei muss den verwaltungsrechtlichen Grundlagen ihres Handelns im Zeugenschutz besondere Aufmerksamkeit schenken. Die Einschränkungen der Lebensqualität eines Zeugen im Zeugenschutzprogramm haben verfassungsrechtliche Ausmaße und bedürfen einer besonderen Aufklärungspflicht und Sorgfalt. Im Einzelfall können sich aus dem vertragsähnlichen Binnenverhältnis der Parteien von Polizei und Schutzperson streitige Angelegenheiten ergeben, die einer verwaltungsgerichtlichen Befassung bedürfen. Ebenso führen privatrechtliche Angelegenheiten, wie der vermeintliche Wertverlust bei der Veräußerung von Eigentum der Schutzpersonen durch die Zeugenschutzdienststelle zu Konflikten, die durch Zivil- und Verwaltungsgerichte zu prüfen waren. In diesen Fällen kann das Geheimhaltungsinteresse der Polizei der Einführung von be- und entlastenden Beweisen entgegenstehen. In anderen Staaten wurden zu diesem Zweck gesonderte Schiedsstellen (Ombudsstellen) eingerichtet.

Die Opferrechtsreformen haben u.a. zur Einführung von Videotechnik in das Strafverfahren geführt, was dem polizeilichen Zeugenschutz zugutekommt. Die audiovisuelle Vernehmung im Strafverfahren gem. § 247a StPO war bei deren Einführung ebenso vielen Bedenken wie das Zeugenschutzprogramm ausgesetzt. Der Durchbrechung des Unmittelbarkeitsprinzips durch eine audiovisuelle Vernehmung stehen heutzutage, aufgrund der hochwertigen Medienqualität, keine technischen Bedenken mehr entgegen. Regungen und Reaktionen des Zeugen werden durch die hohe Qualität von Bild und Ton ausreichend wiedergegeben.

Die positiven Auswirkungen der Anwendung einer audiovisuellen Vernehmung bei traumatisierten oder gefährdeten Personen sind längst anerkannt und sollten noch umfassender Berücksichtigung finden.

Der Gesetzgeber hat die Beteiligung der Staatsanwaltschaft als Voraussetzung für ein Zeugenschutzprogramm geregelt. Die Entscheidung zur Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm erfolgt i.d.R. im Verlaufe des Vorverfahrens. Die Beteiligung der Staatsanwaltschaft hat durch Einvernehmen zu erfolgen. Die Vorschriften des ZSHG klären jedoch nicht über die Ausgestaltung des Einvernehmens der Staatsanwaltschaft auf.⁴²³ Die staatsanwaltliche Verantwortung in Zeugenschutzangelegenheiten kann durchaus über den Zeitraum des Verfahrens hinausreichen. Strafverbüßung, Adhäsionsverfahren oder besondere Auflagen im Zusammenhang mit Verurteilungen von geschützten Zeugen können eine langfristige Beteiligung der Staatsanwaltschaft erforderlich machen. Es bestehen keine gesetzlichen Vorschriften für die Einrichtung von Zentralstellen für Zeugenschutzangelegenheiten bei den Staatsanwaltschaften. Diese könnten auf der Ebene der Generalstaatsanwaltschaften erfolgen und so die Verfahrenspraxis in jeder Hinsicht verbessern. Das betrifft die Entscheidung über Beginn und Beendigung eines Zeugenschutzprogramms ebenso wie z.B. die Unterstützung der Polizei bei der Erstellung von Dokumenten. In einigen europäischen Staaten wurde die Verantwortung für Entscheidungen über Zeugenschutzangelegenheiten an eine Kommission übertragen. Im Vergleich der europäischen Staaten zeigte sich, dass ungefähr ein Drittel der untersuchten Rechtssysteme eine Kommission aus hochrangigen Vertretern der Polizeibehörden, Staatsanwaltschaft (Generalstaatsanwaltschaft) und Justiz einsetzt, um Entscheidungen über staatliche Schutzmaßnahmen zu treffen. Bei dem überwiegenden Teil der europäischen Staaten lag die Entscheidungskompetenz für den Zeugenschutz, ebenso wie in Deutschland, bei der Polizei und bedurfte der Beteiligung der sachleitenden Staatsanwaltschaft. Der Erfolg des Zeugenschutzes wird immer auch vom Zusammenwirken zwischen Zeugenschutzdienststelle, Staatsanwaltschaft und Gericht abhängen. Dazu können Spezialisierungen, Zentralisierung von zeugenschutzbezogenen Aufgaben bei der Justiz und Weiterbildung der Richter und Staatsanwälte beitragen.⁴²⁴ Die Polizei kann den Anforderungen an wirksame Schutzmaßnahmen alleine nicht gerecht werden. Staatsanwaltschaft und Justizverwaltung haben Gestaltungsspielräume, die weiter ausgebaut werden sollten. Die Justizbehörden spielen eine wichtige Rolle im Kontext des Zeugenschutzes. Schutzaufgaben erstrecken sich auch auf die Justiz, z.B. im Falle einer Haftstrafe für einen gefährdeten Zeugen. Will der Staat seinen Strafanspruch gegen inhaftierte Zeugenschutzpersonen durchsetzen, so müssen Untersuchungs- und Strafhaft derart ausgestaltet sein, dass keine Gefahrenerhöhung für Leben und Gesundheit der Zeugen ent-

⁴²³ Vgl. *Roggan*, in: GA 7/2012, S. 437f.

⁴²⁴ Vgl. *Hofius*, Tatsächliche und rechtliche Verbesserungen für Zeugenschutzmaßnahmen (unveröffentlicht, 1993). Siehe auch Anhang 1 unten S. 210, 213.

steht. Isolation eines Strafgefangenen kann dabei nicht die anzustrebende Lösung sein, sondern die Schaffung gesonderter Abteilungen oder Haftanstalten. Auch müssen Alternativen, wie der Einsatz der elektronischen Fußfessel für Zeugenschutzpersonen, die aus besonderen Gründen zeitweilig nicht in einer Haftanstalt untergebracht werden können, zukünftig Berücksichtigung finden. Die Justiz sollte darüber hinaus eigene Initiativen entwickeln, um die Betreuung von Zeugen und Opfern in ihrem Haus, dem Gericht, zu verbessern. Das wäre durch verfügbare Schutzräume, psychologisch geschultes Personal und Videotechnik erreichbar.

Polizeiliche Maßnahmen, die Einfluss auf das Strafverfahren haben, müssen transparent sein. Das Begehren der Strafverteidiger und des Tatrichters zur Darlegung der speziellen Maßnahmen des Zeugenschutzes ist nachvollziehbar und entspricht strafprozessualen Regeln. Derzeit besteht aber kaum eine transparente Öffentlichkeitsarbeit der Behörden über Möglichkeiten und Grenzen des polizeilichen Zeugenschutzes in Deutschland. Dies kann zu einer Verschiebung des Aufklärungsinteresses in die Hauptverhandlung führen und leistet den Spekulationen über ungerechtfertigte Vorteile Vorschub. Eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit durch die Darstellung der Möglichkeiten und Grenzen des Zeugenschutzes ist geeignet, zu einer transparenten Prozessgestaltung beizutragen.

Für die Auseinandersetzung mit der These, dass der Zeugenschutz einen gesamtgesellschaftlichen Beitrag zu leisten vermag, war die Betrachtung der Auswirkungen auf der Ebene der Strafverfolgung sowie auf der kriminalstrategischen und kriminologischen Ebene notwendig. Die rechtliche und tatsächliche Wirkung des Zeugenschutzes ist u.a. erkennbar an der Sanktionierung von Straftaten im Bereich der Organisierten Kriminalität sowie an dem gestiegenen Bedarf an Opferschutzmaßnahmen. Für eine abschreckende Wirkung des Zeugenschutzes auf organisierte Tätergruppierungen fehlen belastbare Nachweise, wobei zumindest nachvollziehbar ist, dass eine kriminelle Organisation die Möglichkeit eines aussagebereiten Insiders, der mit der Polizei kooperieren könnte, berücksichtigen muss. Dem Zeugenschutzprogramm ist aus kriminologischer Sicht durch die operative und kriminalstrategische Wirkung bei der Verbrechensbekämpfung auch eine besondere präventive Bedeutung beizumessen. Ein ebenfalls wenig beachteter Fakt ist die Resozialisierungsfunktion des Zeugenschutzprogramms. Die Resozialisierung von Zeugen, die Haftstrafen oder Ersatzfreiheitsstrafen verbüßen, mit Hilfe des Betreuungssystems innerhalb des Zeugenschutzprogramms macht in der Tat einen der echten Vorteile des staatlichen Schutzprogramms aus.

Eine politische Dimension des Zeugenschutzes wird deutlich an der Kritik zur Straflosigkeit vieler Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im ehemaligen Jugoslawien und anderen Staaten, in denen es zu kriegerischen Konflikten kam. Häufig mangelte es an rechtstaatlichen Strukturen und somit an wirksamen Zeugenschutzmaßnahmen, um Zeugen zu gewinnen und Straftaten

anzuklagen und Verurteilungen zu erreichen.⁴²⁵ Der politische Erfolg bei der Aufarbeitung derartiger Verbrechen ist ein wichtiger Faktor zur Friedensgestaltung und zum Aufbau demokratischer Strukturen. Wenden sich Strafverfolgungsaktivitäten bei Kriegsverbrechen gegen ehemalige politische oder militärische Führer, wie dies z.B. in Afrika, Afghanistan und im Kosovo der Fall war, stehen sich Frieden und Rechtstaatlichkeit in einem Krisengebiet gegenüber.⁴²⁶ Mit der Intensivierung der Strafverfolgung stellte sich dann jeweils das Problem des Schutzes der aussagebereiten Zeugen. Die aufgrund der kriminalgeografischen Gegebenheiten notwendige Umsiedlung ins Ausland bedarf bilateraler Vereinbarungen oder internationaler Regelungen. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Unterstützung internationaler Gerichte bei der Aufnahme von Zeugen in das nationale Zeugenschutzprogramm fand sich ausschließlich in Australien. Die Rolle des europäischen Polizeiamtes Europol und anderer internationaler Organisationen für die Harmonisierung und Standardisierung von Zeugenschutzmaßnahmen wird weiter zunehmen, da zu schützende Personen häufig ausländische Staatsangehörigkeiten besitzen, die in Einklang mit identitätsändernden oder sonstigen personenstandsrechtlichen Angelegenheiten zu bringen sind. Deutschland wird in Europa und darüber hinaus eine zentrale Rolle als Zielland für internationale Zeugenschutz-Ansiedlungen spielen, da exponierte kriminalgeografische als auch gesellschaftliche Bedingungen als Wohlstandsnation vorherrschen und somit eine hohe Attraktivität ausüben. Der hohe Sozialleistungsstandard in Deutschland im Vergleich zu anderen vor allem osteuropäischen Staaten kann zu einer Einbahnstraße für internationale Kooperationen führen. Die Ansiedlung von Schutzpersonen aus deutschen Zeugenschutzprogrammen in Nationalstaaten mit weniger hohen Sozialleistungsstandards führt zu hohen Kosten, die bei Fällen der Landeskriminalämter zu Lasten der Landeshaushalte gehen. Dieses Missverhältnis bedarf besonderer Festlegungen der Europäischen Union, z.B. im Rahmen eines Finanzausgleichs.

Eine der wichtigen aktuellen Fragen des Zeugenschutzes ergibt sich in Zusammenhang mit der Einordnung des Opferschutzes. Der Opferschutz ist ein gesellschaftliches Anliegen, das in der Zusammenarbeit zwischen nichtstaatlichen Organisationen mit der Polizei und Justiz zu lösen sein wird. Nichtstaatliche Organisationen leisten einen wichtigen Beitrag zur Betreuung und Unterstützung der Opfer von Straftaten. Der Gesetzgeber verbesserte den prozessualen Opferschutz und hat so einen wichtigen Beitrag für die Waffengleichheit in der Hauptverhandlung geleistet. Die Polizeibehörden stehen vor dem Problem, dass bei herausragenden Gefährdungslagen von Verbrechenopfern nicht die qualifizierten Maßnahmen der Vorschriften des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes Anwendung finden, sondern die allgemeinen polizeirechtlichen Vorschriften zum Tragen kommen. Ursächlich dafür ist das oftmals geringe Wissen der Opfer über

⁴²⁵ *del Ponte/Sudetic*, Madame Prosecutor (2008), S. 41, 64 ff.

⁴²⁶ ZIF, *Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding* (2004), S. 151–155.

Strukturen der Organisierten Kriminalität. Dadurch fehlen die Grundlagen für die Eröffnung eines Zeugenschutzprogramms gem. ZSHG. Obwohl die Gefahren für Opfer von Straftaten mit ethnischem Hintergrund, Menschenhandel oder Stalking ebensolche Ausmaße annehmen können, wie im Bereich der Organisierten Kriminalität, lassen sich die Mitwirkungspflichten der Behörden und Institutionen dabei nicht auf das ZSHG zurückführen. Hier ist eine Klärung des Gesetzgebers notwendig, um eine echte Analogie zwischen Maßnahmen des operativen Opferschutzes, bei sonstigen herausragenden Gefährdungssachverhalten und des Zeugenschutzes herbeizuführen. Das Europäische Parlament hat die Mitgliedsstaaten aufgefordert, Opfern von Straftaten den Zugang zu Zeugenschutzprogrammen zu ermöglichen.⁴²⁷

Der Zeugenschutz als Präventivmethode ist von anderen Schutzaufgaben abzugrenzen. Die Funktionsfähigkeit des Zeugenschutzes in praktischer Hinsicht steht in Frage, wenn sich Zuständigkeiten für alle denkbaren Personenschutzaufgaben in Analogie zum ZSHG ergeben, wie z.B. Exit-Strategien für Informanten, Vertrauenspersonen der Polizei oder andere spezielle Gruppen von Kriminellen (Aussteigerprogramme). Zeugenschutzmaßnahmen bedürfen intensiver Ressourcen in personeller und finanzieller Hinsicht. Der allgemeine demografische Wandel in der Gesellschaft hat ebenso Auswirkungen auf die Polizei, der mit Abbau von Personal einhergeht. Dies muss in der strategischen Ausrichtung der Polizei im Allgemeinen und für die Zeugenschutzbehörden im Besonderen Berücksichtigung finden.

Abschließend ist festzuhalten, dass sich das polizeiliche Zeugenschutzprogramm zu einem wichtigen Bestandteil der Strafrechtspflege und Strafverfolgung entwickelt hat und als solches rechtspolitisch und inhaltlich weiterzuentwickeln ist. In den USA wird das Zeugenschutzprogramm als eine von drei Säulen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität betrachtet.⁴²⁸ Neben dem Zeugenschutz zählen dazu die gesetzlichen Grundlagen des RICO-Act⁴²⁹ sowie die Telekommunikationsüberwachung als technologische Ermittlungshilfe. Kaum ein moderner, demokratischer Rechtsstaat kommt ohne staatliches Zeugenschutzprogramm aus. Der umfassende Regelungsbedarf steht dabei jeweils einer kleinen Gruppe von Adressaten gegenüber. Die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates muss sich an den erfolgreichen Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden in jedem Einzelfall zum Schutz der geringen Anzahl der Betroffenen messen lassen.

Der Bedarf an staatlichen Schutzmaßnahmen für Zeugen, Opfer und dessen Angehörige ist Ergebnis und Spiegelbild der gesellschaftlichen Verhältnisse, zu denen auch Formen schwerer Kriminalität gehören. Die Befürchtung des ehemaligen Generalbundesanwalts *Siegfried Buback*, dass es eines Tages Schutzpro-

⁴²⁷ Vgl. oben Fn. 336, S. 126.

⁴²⁸ Vgl. *Earley/Shur*, WITSEC (2002), S. 7.

⁴²⁹ RICO, *Raceteer Influenced and Corrupt Organizations Act*, Chapter 96, 18 U.S.C. § 1961–1968, Gesetzespaket zur Bekämpfung von Korruption und Organisierter Kriminalität.

gramme für Kronzeugen und Identitätsänderungen für Aussteiger aus kriminellen Strukturen geben könnte, ist heute fester Bestandteil des Rechtssystems, gerade weil es ein faires Verfahren sichert und deshalb in Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention steht.⁴³⁰

⁴³⁰ Vgl. oben Fn. 1, S. 1.

Literaturverzeichnis

- agisra e.V. / KOK e.V. / TERRE DE FEMMES e.V. (Hrsg.): Schattenberichte zum 5. Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) v. 19.11.2002, 84–86, http://baer.rewi.hu-berlin.de/w/files/lsb_wissen/w_comp_cedaw_schatten.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Albrecht, Hans-Jörg / Grafe, Adina / Kilchling, Michael*: Die Überwachung von Telekommunikation-Verkehrsdaten, Berlin 2008, <http://www.mpg.de/print/408947/forschungsSchwerpunkt>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Albrecht, Hans-Jörg / Dorsch, Claudia / Krüpe-Gescher, Christiane*: Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, Abschlussbericht, hrsg. vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg 2003, http://www.gesmat.bundesgerichtshof.de/gesetzesmaterialien/16_wp/telekueberw/rechtswirklichkeit_abschlussbericht.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- AsJ Rheinhessen (Hrsg.): Entwurf über die Einführung eines Gesetzes zum Schutz von Auskunftspersonen in Strafverfahren (Zeugenschutzgesetz – ZSG) sowie zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise, des Paßgesetzes, des Melde-rechtsrahmengesetzes, des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet und des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes sowie anderer Gesetze i.d.F. v. 21.2.1996 (unveröffentlicht); zur Verfügung gestellt von *Rainer Hofius*, Abschrift in Anhang 5
- AsJ Rheinhessen (Hrsg.): AsJ Rheinhessen fordert Zeugenschutzgesetz, Sitzungsprotokoll AsJ Rheinhessen v. 18.8.1993 (unveröffentlicht); zur Verfügung gestellt von *Rainer Hofius*, Abschrift in Anhang 2
- BBC (Hrsg.): Father loses legal case against PSNI, in News Northern Ireland Online v. 14.2.2011, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland/12453239>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Becker, Jörg-Peter*: in Löwe/Rosenberg, Strafprozessordnung und Gerichtsverfassungsgesetz mit Nebengesetzen, 26. Auflage, Berlin 2010.
- Buback Siegfried*: Der Rechtsstaat auf dem Hackklotz, in: Der Spiegel 8/1976 v. 16.2.1976, 30–33
- Bundesjustizamt (Hrsg.): Übersicht Telekommunikationsüberwachung 2011, Bonn 2012, <http://www.bundesjustizamt.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013

- Bundeskriminalamt (Hrsg.): Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2011, Wiesbaden 2012, <http://www.bka.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland 2011, Wiesbaden 2012, <http://www.bka.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Bundeskriminalamt (Hrsg.): Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2010, Wiesbaden 2011, <http://www.bka.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland 2010, IMK-Kurzbericht, Wiesbaden 2011, <http://www.bka.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Bundeskriminalamt (Hrsg.): Bundeslagebild Menschenhandel 2004, Wiesbaden 2005, <http://www.bka.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Die Bundeszollverwaltung, Bonn 2012, <http://www.bundesfinanzministerium.de>, zuletzt geprüft am 13.11.2013
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Presserklärung des Bundesinnenminister Kanther, Kriminalitätsbekämpfung Schwerpunktaufgabe der Innenpolitik v. 30.9.1993, Abschrift in Anhang 3
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Beschlußniederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 26.11.1993, Top 37: Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei „Strafverfolgung bei Organisierter Kriminalität“ (Az.: SIK 24/23, unveröffentlicht); zur Verfügung gestellt durch die Pressestelle des BKA, Abschrift in Anhang 4
- Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, <http://www.bmi.bund.de>, zuletzt geprüft am 13.11.2013
- Bundespolizei (Hrsg.): Die Bundespolizei, Datum unbekannt, <http://www.bundespolizei.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Bundesrechtsanwaltskammer (Hrsg.): BRAK-Stellungnahme-Nr. 36/2007, Berlin 2007, <http://www.brak.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Cohn, Chaim*: Der Prozess und Tod Jesu aus jüdischer Sicht, Berlin 2001
- Cohn, Marcus*: Rechtsgeschichte, Der Prozess Jesu aus Sicht des Jüdischen Rechts, hrsg. von der Forschungsstelle für jüdisches Recht, Datum unbekannt, <http://www.juedisches-recht.de>, zuletzt geprüft am 11.11.2013
- Dann, Matthias*: Vorsicht Kronzeuge, in: NJW-Editorial Heft 34/2009

- Deckers, Rüdiger*: Zeugenschutz aus der Sicht eines Strafverteidigers, in: Seminarband Aktuelle Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität – Schwerpunkt: Zeugenschutz, hrsg. v. Polizeiführungsakademie, Münster 1999, 91–104
- del Ponte, Carla / Sudetic, Chuck*: Madame Prosecutor, Confrontations with Humanity's Worst Criminals and the Culture of Impunity, Feltrini Editore, Milan 2008
- Deutsche Stiftung für internationale Rechtshilfe e.V. (Hrsg.): Türkei, Strengthening Witness Protection Capacities, <http://www.irz-stiftung.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Ausschuss für Familie, Senioren und Jugend, Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der Europakonvention v. 16.5.2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels, Ausschuss-Drs. 17(13), 161d, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoerungen/archiv/2012/menschenhandel/stellungnahmen/17_13_161d.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Der Spiegel (Hrsg.): Hackerangriff auf Bundespolizei: Fieser Gruß an den Papa, in: Spiegel Online v. 8.1.2012, <http://www.spiegel.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Der Spiegel (Hrsg.): Polizeistaat mit Perücke, in: Der Spiegel, 28/1992, online verfügbar, <http://www.spiegel.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Earley, Pete / Shur, Gerald*: WITSEC INSIDE THE FEDERAL WITNESS PROTECTION PROGRAM, New York 2002
- Eisenberg, Ulrich / Reuther, Christian*: Stellung des Zeugen im Zeugenschutzprogramm, Anmerkung zum Urteil des BGH vom 15.12.2005 (3 StR 281/04), in: JR 2006, 346–349
- Eurojust (Hrsg.): Eurojust News Issue 2, Fight against trafficking human beings, The Hague 2010
- Europäische Kommission (Hrsg.): Presentation about Witness Protection and Collaborators of Justice 2012, veröffentlicht online durch Ministry of European Affairs Turkey, http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/24/SC24EXP_OC_Witnessprotection.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Europäische Kommission (Hrsg.): European Crime Report 2010, Brüssel 2011
- Europäische Kommission (Hrsg.): Document on Witness Protection in the Fight against Serious Crime and Terrorism (2009/021-373), Brüssel 2009
- Europäische Kommission (Hrsg.): Rahmenbeschluss des Rates zum Schutz persönlicher Daten (2008/977 v. 27.11.2008), Brüssel 2008

- Europäische Kommission (Hrsg.): Arbeitsdokument über die Durchführbarkeit einer EU-Regelung für den Schutz von Zeugen und Personen, die mit der Justiz zusammenarbeiten (KOM 2007, 693), Brüssel 2007
- Europäische Kommission (Hrsg.): The role of the European Union in fighting against organised crime, Special-Eurobarometer 264, Brüssel 2006
- Europäische Kommission (Hrsg.): Rahmenbeschluss über den Schutz von Zeugen und Personen, die beim Gerichtsverfahren mitarbeiten (KOM 2006, 629 v. 24.10.2006), Brüssel 2006
- Europäische Kommission (Hrsg.): Haager Aktionsplan (KOM 2005, 184 v. 10.5.2005), Brüssel 2005
- Europäische Kommission (Hrsg.): Recommendation of the Committee of Ministers to member states concerning identity and travel documents and the fight against terrorism (COE Rec. 2005/7 v. 30.3.2005), Brüssel 2005
- Europäische Kommission (Hrsg.): Council regulation of concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility (2201/2003 v. 23.12.2003), Brüssel 2003
- Europäische Kommission (Hrsg.): Empfehlung Nr. 16 des Aktionsplans zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in der Europäischen Kommission. (ABl. C 251 v. 15.8.1997), Brüssel 1997
- Europäische Kommission (Hrsg.): Protection of the individual with regards to the processing of personal data and on the free movement of such data (95/46/EC v. 24.10.1995), Brüssel 1995
- Europäisches Parlament (Hrsg.): Beschluss zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (2011/36/EU v. 5.4.2011), Straßburg 2011
- Europäische Union (Hrsg.): Commission working document on the feasibility of EU legislation in the area of protection of witnesses and collaborators with justice (Dokument-Nr. 5/2007/DC0693 v. 13.11.2007), Brüssel 2007, <http://eurlex.europa.eu/>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Europol (Hrsg.): Review General Report on Europol Activities 2010, Den Haag 2011, <http://register.consilium.europa.eu>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Eurostat (Hrsg.): Trends in Crime and Criminal Justice (Issue number 18/2013), Luxemburg 2013, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Eurostat (Hrsg.): Bevölkerungszahlen bis 1.1.2013, Luxemburg 2013, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, zuletzt geprüft am 10.12.2013

- Eurostat (Hrsg.): Crime and Criminal Justice (Issue number 58/2010), Luxemburg 2010, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Eurostat (Hrsg.): Crime trends in detail 2004–2010, Luxemburg 2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Crime_trends_in_detail, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Falcone, Giovanni / Padovani, Marcelle*: Inside Mafia, München 1991
- FRANKA e.V. (Hrsg.): Tätigkeitsbericht 2004, http://www.franka-kassel.de/FRANKA_04.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Frind, Frank*: Zeugenschutz versus Insolvenzverfahren, in: ZVI 2005, 57
- Fröschle, Tobias*: Garantienpflichten und Haftung in der Jugendhilfe, Siegen 2005, <http://www.wiwi.uni-siegen.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Fyfe, Nick*: Protecting Intimidated Witnesses, London 2001
- Graf, Elmar*: Im Sinne der Gefahrenabwehr hohe Entscheidungskompetenzen für die Dienststellen, in: POLIZEI-heute 6/04, 223–226
- Griesbaum, Rainer*: Zeugenschutz im Spannungsverhältnis zwischen Zeugenschutzinteressen, Sachaufklärung und Beschuldigtenrechten, in: Vortragsdokumentation Seminar Zeugenschutz (unveröffentlicht), Karlsruhe 2002
- Griesbaum, Rainer*: Der gefährdete Zeuge – Überlegungen zur aktuellen Lage des Zeugenschutzes im Strafverfahren, in: NSTZ 1998, 433–440
- Haas, Ulrich / Beckmann, Martin*: Justizgewährungsanspruch und Zeugenschutzprogramm, in: Festschrift für *Ekkehard Schumann* zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Peter Gottwald u.a., Tübingen 2002, 172–197
- Hartlapp, Miriam*: Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission, in: Politik-Verbände-Recht, Band 3, Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, hrsg. v. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Frankfurt am Main 2005
- Heinz, Wolfgang*: Polizeilich registrierte Straftaten im Ländervergleich in: Materialsammlung Konstanzer Inventar für Kriminalitätsentwicklung, hrsg. v. Universität Koblenz, Konstanz 2011
- Heinz, Wolfgang*: Gewaltkriminalität aus kriminologischer Sicht. Vortrag im Rahmen des Fachkongresses „Innere Sicherheit – Jugend und Gewalt“ der CDU Südbaden und des CDU-Arbeitskreises Polizei am 20.9.2010, Konstanz 2010, <http://www.ki.uni-konstanz.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013

- Heinz, Wolfgang*: Das strafrechtliche Sanktionierungssystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882–2008, Konstanz 2010, <http://www.uni-konstanz.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Helfferrich, Cornelia / Kavemann, Barbara / Rabe, Heike*: Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung – Eine qualitative Opferbefragung, in: *Polizei+Forschung*, Bd. 41, hrsg. v. Bundeskriminalamt, Kriminalistisches Institut, Köln 2010
- Henning, Kai*: Aktuelles zu Überschuldung und Insolvenzen natürlicher Personen, *ZInsO* 11/2004, 585–593
- Hermann, Joachim*: Die Entwicklung des Opferschutzes im deutschen Strafrecht und Strafprozessrecht – Eine unendliche Geschichte, in: *Straftheorie und Strafgerechtigkeit*, *ZIS* 3/2010, 236–245
- Hinterhofer, Hubert*: Zeugenschutz und Zeugnisverweigerungsrechte im österreichischen Strafprozess, Salzburg 2004, 33–47
- Hofius, Rainer*: Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz oder das Bohren dicker Bretter, *Deutsche Polizei* 12/2001, 5–6
- Hofius, Rainer*: Das Zeugenschutzgesetz, in: *Die Kriminalpolizei* 02/1998
- Hofius, Rainer*: Tatsächliche und rechtliche Verbesserungen für Zeugenschutzmaßnahmen i. Z. mit Beschlüssen der AG Justiz/Polizei v. 28.5.1993 (unveröffentlicht); zur Verfügung gestellt durch Rainer Hofius, Abschrift in Anhang 1
- Hohnel, Andreas*: Audiovisuelle Vernehmung trotz Schutzprogramms, in: *NJW* 2004, 1356–1358
- Hoyer, Andreas*: Die Figur des Kronzeugen, in: *JZ* 1994, 233–240
- Humborg, Franz-Egon*: Die Rechte des Zeugen in der Hauptverhandlung, in: *JR* 1966, 448–452
- Indiana Historical Society: Lew Wallace letters go west, <http://www.indianahistory.org/feature-details/lew-wallace-letters-go-west>, zuletzt geprüft am 10.12.2013.
- Johnson, Dominic*: Krieg um die Gutachter, in: *TAZ online* v. 10.2.2011, <http://www.taz.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Jung, Heike / Krüger, Jochen*: Die Stellung und der Schutz des Zeugen – Weiße Flecken in der Strafrechtspflege? in: *Gefährdete Zeugen – Rechtliche und kriminalistische Aspekte*, hrsg. v. Polizei-Führungsakademie, Münster 1985, 23–43

- Kaiser, Ingo*: Konzeption der Berliner Zeugenschutzdienststelle, in: Berliner Forum Gewaltprävention 2003, https://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-lkbgg/bfg/nummer12/21_kaiser.pdf?start&ts=1184321724&file=21_kaiser.pdf, zuletzt geprüft am 11.11.2013
- Kallinger, Eva-Maria*: Aufs Heiligste gezielt, in: FOCUS Magazin, Nr. 36/2012, 130
- Kleinknecht, Theodor / Meyer-Goßner, Lutz*: Kommentar zur Strafprozeßordnung, 37. Aufl., München 1985
- Knöppler, Frank*: Zeugenschutz – gesellschaftliches Anliegen und rechtliche Grundlagen, Diplomarbeit Humboldt-Universität Berlin, Magdeburg 1992.
- Knox, George W.*: Gang Profile: the Latin Kings, National Gang Crime Research Center, Chicago 2000
- Koch, Arnd*: Denunciatio: Zur Geschichte eines strafprozessualen Rechtsinstituts, in: Juristische Abhandlungen Band 48, Frankfurt am Main 2006
- Köhn, Otto*: Zeugenschutz – Erfahrungen beim Schutz gefährdeter Zeugen, in: Organisierte Kriminalität – Zeugenschutz als Herausforderung der Organe der Rechtspflege, hrsg. v. Polizei-Führungsakademie, Münster 1989, 67–76
- König, Stefan*: Die große Kronzeugenregelung, NJW 34/2009, 2481–2484
- Krause, Günter*: in der Stern 46/1993 v. 11.11.1993.
- Kyzer, Liely*: Witness Protection finally makes it to Israel, in: Hareetz v. 11.12.2009, <http://www.haaretz.com>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Lammer, Dirk*: Zeugenschutz versus Aufklärungspflicht, in: Festschrift für Peter Riess zum 70. Geburtstag, Berlin 2002
- Leyendecker, Hans*: Zschäpes Anwälte gehen gegen Inhaftierung vor, in: Süddeutsche Zeitung v. 27.12.2011, <http://www.sueddeutsche.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Landesamt für Verfassungsschutz Bremen: Aussteigerprogramm für Rechtsextremisten, Bremen 2008, <http://www.verfassungsschutzgegenrechtsextremismus.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Landespräventionsrat (Hrsg.): 2. Landeskonferenz Opferschutz/Opferhilfe am 31.7.2003, http://www.sicherheitsoffensive.brandenburg.de/media_fast/4055/Zweite_Landeskonferenz_Opferschutz_31._Juli_2003.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Meyer-Goßner, Lutz*: Strafprozessordnung, Kommentar, Vorbemerkungen Zeugen RiStBV 64–68, 54. Aufl., München 2011, 169

- Ministerium des Innern Freistaat Thüringen (Hrsg.): Verfassungsschutzbericht Organisierte Kriminalität 2010, Erfurt 2011, http://www.thueringen.de/imperia/md/content/verfassungsschutz/verfassungsschutzbericht_2011_pressefassung.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Ministerium des Innern Land Brandenburg (Hrsg.): Bericht der Kommission Polizei Brandenburg 2020, Potsdam 2010, <http://www.mi.brandenburg.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Ministerium für Justiz Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): BASIS-Web, Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im Strafvollzug, (Datum unbekannt), <http://www.justiz.nrw.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Ministerium der Justiz Brandenburg (Hrsg.): Frauen als Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution, Potsdam 2001, <http://www.mdj.brandenburg.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Muhrmann, Uwe*: Reform ohne Wiederkehr? – Die gesetzliche Regelung der Absprachen im Strafverfahren, ZIS 10/2009, 526–538
- Nachbar, Karin / Tentler, Michael*: Betrachtung ausgewählter Aspekte des Umgangs mit Traumatisierungen – Posttraumatische Belastungsstörung (PTSB) unter den Bedingungen des Zeugenschutzes, in: *Der Kriminalist* 5/2007
- Neumann, Ralph*: Da capo? Neue Kronzeugenregelung, in: *DRiZ* 8/2000
- N.N.: Vaterschaftsfeststellung für das Kind einer Mutter im Zeugenschutzprogramm; zur Geheimhaltung von aktueller Identität von Mutter und Kind vor Gericht; örtliche Zuständigkeit für Beistandschaft und Klageverfahren, *JAmT* 2007, 134–137
- New Mexico History Museum: History Library obtains rediscovered letters by Billy the Kid, <http://www.nmhistorymuseum.org>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Organization for Security and co-operation in Europe OSCE (Hrsg.): Witness Security and Protection in Kosovo, Assessment and Recommendations, Wien 2007, <http://www.osce.org/kosovo/49124>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Peters, Freia*: Einmal Nazi und zurück in: *die Welt* am Sonntag v. 12.8.2012, <http://www.welt.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Pflieger, Klaus / Striewisch, Armin*: Neue Kronzeugenregelung? in: *Die Kriminalpolizei* 09/2006
- Polizei-Führungsakademie in Münster (Hrsg.): Seminarband Aktuelle Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität – Schwerpunkt: Zeugenschutz, Band 5/1999, Münster 1999

- Polizei-Führungsakademie in Münster (Hrsg.): Seminarband Führung und Einsatz in der Kriminalpolizei / Führung und Einsatz in der Schutzpolizei – im täglichen Dienst – bei besonderen Anlässen, Münster 1998, 141–162
- Polizei-Führungsakademie in Münster (Hrsg.): Seminarband Organisierte Kriminalität – Zeugenschutz als Herausforderung für die Organe der Rechtspflege, Band 46/1989, Münster 1989
- Polizei-Führungsakademie in Münster (Hrsg.): Seminarband Gefährdete Zeugen – rechtliche und kriminalistische Aspekte, Münster 1985
- Rat der Europäischen Union (Hrsg.): Außerordentliche Tagung über die Bekämpfung des Terrorismus (C/04/94 v. 19.3.2004), 5, Brüssel 2004
- Rat der Europäischen Union (Hrsg.): Beschluss über den Schutz von Zeugen im Rahmen der Bekämpfung der internationalen Organisierten Kriminalität (PRES/95/194 v. 21.6.1995), Brüssel 1995
- Rieck, Patrick*: Videoübertragung bei Entfernung des Angeklagten aus dem Sitzungssaal, in: JZ 14/2007, 744–748
- Roggan, Fredrik*: Der polizeiliche Zeugenschutz in der Hauptverhandlung, Fragen und Antworten im Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz in: Goldammer's Archiv für Strafrecht 7/2012, 434–451
- Rolf, Ricarda*: Die Bekämpfung des Frauenhandels mit den Mitteln des Strafrechts, des Öffentlichen Rechts und des Zivilrechts, Göttingen 2005
- Roxin, Claus / Schünemann, Bernd*: Strafverfahrensrecht, 26. Aufl., München 2009
- Rückert, Sabine*: Leben mit der RAF, in: Die Zeit Online v. 22.3.2007, <http://www.zeit.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- R+V Infocenter, Die Ängste der Deutschen 1991–2005, <http://www.ruv.de>, zuletzt geprüft am 20.1.2013
- Scherp, Dirk*: die polizeiliche Zusammenarbeit mit V-Personen: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: Kriminalistik 47/1993, 65–68
- Scheumer, Maïke*: Videovernehmung kindlicher Zeugen – Zur Praxis des Zeugenschutzgesetzes, in: Göttinger Studien zu den Kriminalwissenschaften, Band 2, Göttingen 2007
- Schmidt, Eberhart*: Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, Göttingen 1995
- Schnarr, Karl-Heinz*: Der Zeugenschutz im Lichte des Strafprozeßrechts, in: Organisierte Kriminalität – Zeugenschutz als Herausforderung der Organe der Rechtspflege, hrsg. v. Polizei-Führungsakademie, Münster 1989, 19–47

- Schünemann, Bernd*: Der deutsche Strafprozeß im Spannungsfeld von Zeugenschutz und materieller Wahrheit, in: StV 1998, 391–401
- Schweikert, Birgit*: Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit am Beispiel der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Frauenhandels, in: Die Kriminalpolizei 12/2006
- Schwind, Hans-Dieter*: Kriminologie Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 21. Auflage, Heidelberg 2011
- Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz Berlin (Hrsg.): Abteilung Sicherheit und zentrale Aufgaben, <http://www.berlin.de/sen/justiz/justizvollzug/moabit/sicherheit.html>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Sielaff, Wolfgang*: Gefährdete Zeugen – Rechtliche und kriminalistische Aspekte, Einführung, hrsg. v. Polizei-Führungsakademie, Münster 1985, 11–22
- Soiné, Michael*: Zeugenschutz als Aufgabe polizeilicher Gefahrenabwehr, in: Kriminalistik 9/99, 602–610
- Soiné, Michael*: Entscheidungsbesprechung VG Gelsenkirchen NJW 1999, 3730 (7 K 6872/96), NJW 1999, 3688–3690
- Sonnen, Bernd-Rüdiger*: Fördern, Fordern, Fallen lassen, in: NK 2/2007
- Sopora, Kai Oliver*: Der Aufklärungsgehilfe nach § 31 BtMG, Aufsatz WS 1998/1999, <http://www.jurawelt.com/studenten/seminararbeiten/3548>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Soukup, Otmar*: Bundeslagebild Zeugenschutz, in: Aktuelle Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität-Schwerpunkt: Zeugenschutz, hrsg. v. Polizei-Führungsakademie, Münster 1999, 11–30
- Stadt Brandenburg (Hrsg.): Verwaltungshaushalt der Stadt Brandenburg für das Jahr 2010, http://www.stadt-brandenburg.de/fileadmin/pdf/20/HH-Plan_2010/03_Verwaltungshaushalt.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2013.
- Stadt Iserlohn (Hrsg.): Vereinbarung Ombudsstelle für Korruptionsprävention, <http://www.iserlohn.de/Ombudsstelle-fuer-Korruptionspraevention.2708.0.html>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2009, Fachserie 1, Reihe 2, Wiesbaden 2010, <https://www.destatis.de/>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Steck, Ulrike*: Der Zeugenbeweis in den Gerichtsreden Ciceros, Europäische Hochschulschriften 2009

- Ströbele, Christian*: Pro&Contra, Muss die Kronzeugenregelung verlängert werden?, in: Focus 42/1999
- Taubald, Claudia*: Konsensuale Erledigung von Strafverfahren in Deutschland und Frankreich, Diss. iur., Tübingen 2009
- The Scottish Institute for Police Research (Hrsg.): Professor Nicholas Fyfe, <http://www.sipr.ac.uk/>, zuletzt geprüft am 15.12.2013
- The Stationary Office (Hrsg.): Memorandum to the Home Affairs Committee, Post-Legislative Assessment of the Serious Crime and Police Act 2005 (Cm7974), Norwich 2010
- The Stationary Office (Hrsg.): One Step Ahead, A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime (Cm6167), Norwich 2004
- Thomas, Sven*: Der Zeugenbeistand im Strafprozess, in: NStZ 1982, 489–495
- Tjong, Sandra*: Kronzeugenregelung im Fall von Beate Zschäpe, in: Focus Online v. 17.11.2011, <http://www.focus.de>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- United Nations (Hrsg.): Resolution des UN-Sicherheitsrates über den Kosovo (UNSCR 1244, S/Res/1244 v. 10.6.1999)
- United Nations (Hrsg.): Human Rights in the Administration of Justice, 82nd plenary meeting (A/RES/44/162, v. 15.12.1989)
- United Nations (Hrsg.): Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, 96th plenary meeting (A/RES/40/34, v. 29.11.1985)
- United Nations Office on Drugs and Crime (Hrsg.): Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime, Wien 2008
- United Nations Mission in Kosovo (Hrsg.), UNMIK DOJ Circular 2003/5 (unveröffentlicht), in: Witness Security and Protection in Kosovo, Assessment and Recommendations, Organization for Security and co-operation in Europe OSCE, Wien 2007
- United States Department of Justice (Hrsg.): Witness Security Program, <http://www.justice.gov/marshals/witsec/index.html>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Universität Mannheim: Abbildungen Bambergische Peinliche Halsgerichtsordnung, Mannheimer Texte Online, Mannheim 1998, <http://www.uni-mannheim.de/ma-teo/desbillons/bambi.html>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Vermeulen, Gert*: EU standards in witness protection and collaboration with justice, hrsg. Europäische Kommission (JAI/2004/AGIS/077)

- Vormbaum, Thomas / Asholt, Martin*: Der große Lauschangriff vor dem Bundesverfassungsgericht: Verfahren. Nachspiel und Presse-Echo, hrsg. v. Institut für juristische Zeitgeschichte Hagen, in: Rechtsgeschichte und Rechtsgeschehen Bd. 3, Münster 2005
- Wehr, Matthias*: Examens-Repetitorium Polizeirecht: Allgemeines Gefahrenabwehrrecht, Gefahrenbegriff und Gefahrenarten, Heidelberg 2008
- Weigend, Thomas*: Sanktionen ohne Freiheitsentzug, in: Goltdammer's Archiv für Strafrecht 1992, 345–367
- World Health Organization (Hrsg.): Preamble to the Constitution of the World Health Organization 19–22 June 1946 and entered into force on 7 April 1948, in: Official Records of the World Health Organization, No. 2, 100, New York 1946, <http://www.who.int/about/definition/en/print.html>, zuletzt geprüft am 10.12.2013
- Zentrum für Internationale Friedenseinsätze gGmbH (Hrsg.): Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding, Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa, Berlin 2004, 151–155
- Zieger, Matthias*: Zeugenschutzprogramme, in: AnwBl BE 1992, Berlin 1992, 3–8

Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1

Hofius, Rainer: Tatsächliche und rechtliche Verbesserungen für Zeugenschutzmaßnahmen i. Z. mit Beschlüssen der AG Justiz/Polizei (Abschrift) v. 28.5.1993 (unveröffentlicht); zur Verfügung gestellt von Rainer Hofius

Anhang 2

AsJ Rheinhessen (Hrsg.): AsJ Rheinhessen fordert Zeugenschutzgesetz, Sitzungsprotokoll AsJ Rheinhessen (Abschrift) v. 18.8.1993 (unveröffentlicht); zur Verfügung gestellt von Rainer Hofius

Anhang 3

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Presserklärung Kriminalitätsbekämpfung Schwerpunktaufgabe der Innenpolitik (Abschrift) v. 30.9.1993

Anhang 4

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Beschlußniederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 26.11.1993 in Oybin, Top 37: Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei „Strafverfolgung bei Organisierter Kriminalität“, Az.: SIK 24/23 (Abschrift), zur Verfügung gestellt durch die Pressestelle des BKA

Anhang 5

AsJ Rheinhessen (Hrsg.): Entwurf über die Einführung eines Gesetzes zum Schutz von Auskunftspersonen in Strafverfahren (Zeugenschutzgesetz – ZSG) sowie zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise, des Paßgesetzes, des Melderechtsrahmengesetzes, des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet und des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes sowie anderer Gesetze (Abschrift), AsJ Rheinhessen i.d.F. v. 21.2.1996 (unveröffentlicht). Zur Verfügung gestellt von *Rainer Hofius*.

Anhang 1

Hofius, Rainer: Tatsächliche und rechtliche Verbesserungen für Zeugenschutzmaßnahmen i. Z. mit Beschlüssen der AG Justiz/Polizei (Abschrift) v. 28.5.1993

Tatsächliche und rechtliche Verbesserungen für Zeugenschutzmaßnahmen Gedanken zu einem Papier der UAG 3 der AG Justiz/Polizei beim BKA vom 28.5.1993

Das Papier befaßt sich mit einer Verbesserung der Rechtslage für Zeugenschutzmaßnahmen in den Bereichen Personenstandsrecht, Ausländerrecht, Prozeßrecht, Strafvollzugsrecht.

Ziel aller Bemühungen muß es sein, in Zeugenschutzprogramme aufgenommene Personen vor Gefahren für Leib und Leben zu schützen. Dies ist mit vertretbarem Aufwand auf längere Zeit nur durch den Aufbau einer neuen Identität in einem anderen Lebensbereich möglich.

Das OrgKG hat erstmals die Notwendigkeit des Zeugenschutzes anerkannt. Darüber hinaus fehlen allerdings vielfach gesetzliche Grundlagen um einen wirksamen Zeugenschutz zu ermöglichen.

I. Personenstandsrecht

Die in einem neuen Lebensmittelpunkt umgesiedelten Personen unterliegen zunächst dem Melderecht. Die im Melderegister der Länder vorgesehenen Auskunftssperren sind weitgehend wirkungslos, da in der EDV abgefragte Daten lediglich mit einem Sperrvermerk vollständig erscheinen und daher einer Vielzahl von Personen zugänglich sind.

Eine gesetzlich vorgesehene Befreiung von der Meldepflicht scheint nicht hilfreich, da auch dann die Zeugenschutzmaßnahme gegenüber der Meldebehörde (und wohl auch gegenüber dem Vermieter) offenbart werden müßte und es zu einem Verwaltungsvorgang käme, von dem sicher eine Reihe von Personen Kenntnis erlangen würden. Es gilt jedoch stets der Grundsatz, daß die Zeugenschutzmaßnahme nur sehr wenigen Personen bekannt sein darf.

Zudem führt eine Beibehaltung der Personalien zu einer Reihe von Datenerfassungen, die zu einer Ermittlung des Aufenthaltsortes der zu schützenden Person durch Dritte führen kann. Dabei kommen in Frage:

- a) die Sozialämter
- b) die Arbeitsämter
- c) die Ausländerämter (AZR)
- d) die Wehrerfassungsämter

- e) die Banken (und somit die Schufa)
- f) die Versicherungen
- g) die GEZ

bei Arbeitsaufnahme

- h) die Finanzverwaltung
- i) die Krankenkassen
- j) die Rentenversicherungsträger

Bei dieser Lage ist das Aufspüren der geschützten Person durch Dritte reine Zeit- bzw. Aufwandsfrage. Einzige Lösung ist ein Wechsel der Identität. Soweit ein vorübergehender Schutz ausreicht bzw. als Sofortmaßnahme erscheint die Ausstellung sog. Tarnpapiere eine Lösungsmöglichkeit. Wobei m.E. ein Einsatz der Personaldokumente und ggf. des Führerscheins hierfür ausreichen. Der Aufbau einer vollständigen Vergangenheit ist wohl nur bei einem endgültigen Wechsel der Identität erforderlich.

Der durch die Umsiedlung entstehenden Anmeldepflicht nach dem Melderecht könnte dann durch die Angabe der Anschrift der Zeugenschutzdienststelle genüge getan werden.

Da für die Einführung von Tarnidentitäten mehrere Gesetze tangiert sind, empfiehlt sich eine eigenständige Regelung der Rechtsgrundlage (Zeugenschutzgesetz). Darin muß festgehalten werden, welcher Personenkreis in Frage kommt, wer die Entscheidung zur Ausstellung von Tarnpapieren trifft und wer die Papiere ausstellt.

Ist ein dauerhafter und vollständiger Wechsel der Identität erforderlich, müssen mehrere Dokumente neu ausgestellt werden. Hierbei kommen zusätzlich zu den oben erwähnten in Frage:

- a) Geburtsurkunde
- b) Familienstammbuch
- c) ärztliche Zeugnisse (Impfbücher)
- d) Schulzeugnisse
- e) ggf. Wehrpaß
- f) Ausbildungsnachweise
- g) Referenzen

Grundsätzlich gibt es zwei ggf. zu kombinierende Möglichkeiten der Abwicklung. Entweder werden die Aussteller der notwendigen Urkunden veranlaßt, für die zu schützende Person entsprechende Unterlagen anzufertigen oder eine zu benennende Dienststelle erhält das Recht zur „Fälschung“ (=Änderung der Personendaten auf vorhandenen Urkunden).

II. Ausländerrecht

Der im BKA-Papier dargelegte Anteil von derzeit 60% Ausländern an der Gesamtzahl der zu schützenden Personen zeigt den Handlungsbedarf in diesem Bereich auf, zumal durch die sicher künftig zu erwartende noch bessere internationale „Zusammenarbeit“ (Stichwort Binnenmarkt) im Bereich der Organisierten Kriminalität der Anteil zumindest nicht zurückgehen dürfte.

Soweit eine dauerhafte Gefährdung zu erwarten ist, bleibt m.E. zumindest in gewichtigen Verfahren nur die Möglichkeit der Einbürgerung des Ausländers, da Änderungen des Personenstandes durch deutsche Behörden einen Eingriff in fremde Hoheitsrechte darstellt., Eine Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden wird vielfach wegen der Gefahr „undichter Stellen“ nicht in Frage kommen.

Die im BKA-Papier vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind daher, in Verbindung mit der Möglichkeit geeignete Tarnpapiere auszustellen, nur für temporäre Schutzmaßnahmen hilfreich.

III. Strafverfahrensrecht

Die im BKA-Papier dargelegte Gefährdung der zu schützenden Zeugen in der Hauptverhandlung durch Fragen der Verteidigung oder der Angeklagten vermag ich nicht zu erkennen.

Es ist zwar richtig, daß ein Zeuge grundsätzlich alle ihm gestellten Fragen beantworten muß, soweit er kein gesetzliches Recht zu schweigen hat. Die exemplarisch im BKA-Papier genannten Fragen sind m.E. jedoch nach § 241 II StPO durch den Vorsitzenden bzw. durch das Gericht zurückzuweisen. Hier liegt das Problem nicht in der Rechtslage, sondern in der unten noch zu erwähnenden Weiterbildung der Richter und Staatsanwälte.

IV. Vollzugsrecht

Vollstreckungsbehörde ist die Staatsanwaltschaft, die einen auf freiem Fuß lebenden Verurteilten unter Beachtung des Strafvollstreckungsplanes in die vorgesehene Anstalt zum Strafantritt lädt. Soweit gegen den Verurteilten Untersuchungshaft vollstreckt wurde, veranlaßt i.d.R. die U-Haftanstalt unmittelbar eine Verschiebung in die nach dem Vollstreckungsplan vorgesehene Anstalt.

In Fällen des Zeugenschutzes wäre unter Anwendung von § 26 StVollstrO eine Abweichung vom Vollstreckungsplan ggf. durch Weisung der Landesjustizverwaltung möglich (ggf. länderübergreifend). Eine Abweichung vom Vollstreckungsplan nach der in § 35 StVollstrO geforderten Mitteilungen müßten der Staatsanwaltschaft nicht unbedingt in allen Einzelheiten kundgetan werden. Ihren Überwachungspflichten könnten die Staatsanwaltschaften auch über die Zeugenschutzdienststellen nachkommen.

Andere Behörden oder Dienststellen könnten, wie im BKA-Papier dargelegt, an die Zeugenschutzdienststellen verwiesen werden.

Mitteilungspflichten nach den Vollzugsgeschäftsordnungen müßten jedoch im Einzelfall unterbleiben können.

Der Schutz inhaftierter gefährdeter Personen innerhalb der JVA läßt sich durch rein organisatorische Maßnahmen erreichen.

V. Zeugenschutz und Justiz

Allein die Verbesserung der Rechtslage wird in der Praxis nicht ausreichen, solange auf Seiten der Justiz die Entscheidungsträger (Staatsanwalt und ggf. auch Richter) nicht gelernt haben, mit den Instrumenten des Zeugenschutzes umzugehen.

Verhältnismäßig einfach gestalten sich die Einbindung des Staatsanwaltes in Zeugenschutzmaßnahmen, solange der Zeuge tatsächlich Zeuge im Sinne der StPO und nicht selbst Beschuldigter eines, ggf. des gleichen Ermittlungsverfahrens wie der zu belastende Täter ist.

In diesem Fall muß der Staatsanwalt lediglich Kenntnis von der Zeugenschutzmaßnahme haben und darauf achten, daß er keine Ermittlungsmaßnahmen anordnet, die dem Beschuldigten oder seiner Verteidigung die Möglichkeit geben, Kontakt mit dem Zeugen aufzunehmen (z.B. § 163c II StPO). Weiterhin muß er dafür Sorge tragen, daß ausforschende Fragen in der Hauptverhandlung, wie oben dargetan, vom Gericht nicht zugelassen werden.

Deutlich schwieriger verhält sich die Angelegenheit, wenn die zu schützende Person selbst Beschuldigter ist.

Zunächst ist zu prüfen, ob ein ggf. bestehender Untersuchungshaftbefehl unter geeigneten Auflagen außer Vollzug gesetzt werden kann, ohne daß die übrigen Beschuldigten Angriffspunkte gegen die Glaubwürdigkeit des Zeugen erhalten. Bereits hier ist eine gute Zusammenarbeit zwischen Zeugenschutzdezernat, Staatsanwaltschaft und ggf. Ermittlungsrichter erforderlich.

Da es sich empfehlen kann, zumindest zu Anfang Zeugenschutzmaßnahmen nicht zu offenbaren, muß der Staatsanwalt die Begründung seiner Anträge (z.B. auf Außervollzugssetzung des Haftbefehls) möglichst neutral formulieren. Dies ist bei der Festsetzung von Auflagen im Außervollzugssetzungsbeschluß nicht unbedingt einfach, auf herkömmliche Auflagen (z.B. Meldeauflagen, Mitteilung des Wohnsitzes) verzichtet werden muß.

Ein als „Zeuge“ aussagewilliger Mitbeschuldigter wird seine Bereitschaft kaum „umsonst“ erklären. Hier kann der Staatsanwalt in nicht unbeachtlichen Grenzen sich auf den „Zeugen“ zubewegen (z.B. Abtrennung des Verfahrens, Beschrän-

kung der Strafverfolgung auf bestimmte Delikte (§ 154 StPO), einfache Mitteilung seiner Strafmaßvorstellung ohne Ergebniszusage).

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß Staatsanwaltschaft und Richter, die mit Zeugenschutzmaßnahmen umgehen müssen, entsprechende Kenntnisse brauchen. Hier scheint es mir überlegenswert, aus dem Wirtschaftsstrafrecht bekannte sog. Zentralstellen bei einigen Staatsanwaltschaften zu schaffen, die überörtlich sich für den Bezirk mehrerer Staatsanwaltschaften zumindest größere Verfahren mit OK-Relevanz führen.

VI. Änderungsvorschläge für bestehende Rechtslage

Zur Stärkung von Zeugenschutzmaßnahmen erscheint ein ZEUGENSCHUTZGESETZ erforderlich. Dieses muß den Zeugenschutzdezernaten (ggf. mittelbar) die Möglichkeit einräumen:

1. einem Zeugen vorübergehend eine Tarnidentität zu geben
2. einem Zeugen die Dokumente für einen vollständig neuen Lebenslauf zu geben
3. einem ausländischen Zeugen eine Aufenthaltsgenehmigung zu geben
4. einen ausländischen Zeugen einbürgern zu lassen

Weiterhin sind Änderung bzw. die Schaffung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erforderlich, z.B.

1. Strafvollstreckungsordnung (Bund + Länder)
2. Rechtsverordnung nach § 143 IV GVG bzgl. Zentralstellen
3. Organisationsrecht der Justizvollzugsanstalten
4. Ausführungsvorschriften zu den ändernden Gesetzen

Es erscheint ratsam, die im BKA-Papier erwähnten Zeugenschutzgesetze der USA bzw. Italiens bei der Erstellung eines Gesetzesentwurfs zu Rate zu ziehen.

Anhang 2

AsJ Rheinhessen (Hrsg.): AsJ Rheinhessen fordert Zeugenschutzgesetz, Sitzungsprotokoll AsJ Rheinhessen (Abschrift) v. 18.8.1993

AsJ Rheinhessen fordert Zeugenschutzgesetz

A.

Nach einer Erhebung des Bundeskriminalamtes gab es im Jahr 1992 insgesamt 372 Zeugenschutzfälle in Bunde und Ländern, wobei insgesamt 657 Personen von Schutzmaßnahmen betroffen waren. Die Tendenz der Zahlen ist steigend. Damit hat sich der Zeugenschutz mittlerweile zu einem wesentlichen Instrument der Kriminalitätsbekämpfung entwickelt.

Die Professionalisierung der Täter macht das Auffinden verwertbarer Sachbeispiele immer schwerer. Von zunehmendem Gewicht, wenn nicht sogar einziges Mittel, ist die Aussage von zeugen vor Gericht, z.B. über Abläufe und Strukturen von Organisationen.

B.

Die AsJ Rheinhessen fordert ein Gesetz, das den Schutz der Zeugen umfassend regelt (Zeugenschutzgesetz).

- In dem Zeugenschutzgesetz muß u.a. geregelt werden:
- Der Aufbau einer vorübergehenden Tarnidentität
- Der Aufbau einer vollständig neuen Identität
- Die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung für Ausländer aus Gründen des Zeugenschutzes
- Die Einbürgerung von Ausländern aus Gründen des Zeugenschutzes

1. Zum Aufbau einer zeitweiligen Tarnidentität

In vielen Fällen wird es ausreichen, einer gefährdeten Person für einen bestimmten Zeitraum eine andere Identität zu verschaffen. Bereits diese kurzfristige Tarnidentität trifft heute auf große Schwierigkeiten. Für die Ausstellung von

- Ausweisen
- Führerscheinen oder
- Fahrzeugpapieren

existiert keine besondere Rechtsgrundlage. Diese muß geschaffen werden. Ferner sind Regelungen im Bereich des Melderechts erforderlich. Auskunftssperrvermerke alleine reichen nicht aus.

2. Zum Aufbau einer neuen Identität

In für den Zeugen besonders gefährlichen Fällen wird man nicht umhin kommen, Zeugen mit einer völlig neuen Identität auszustatten. Dieses Verfahren fordert vom Bürger, der sich als Zeuge zur Verfügung stellt, die Aufgabe der meisten seiner bisherigen Lebensbereiche: Verwandte, Freunde, Arbeitsstelle, gewohnte Umgebung.

Zum Aufbau einer dauerhaften Identität müssen eine Reihe „lebens-“ wichtiger Dokumente neu ausgestellt werden:

- Geburtsurkunde
- Familienstammbuch
- Ärztliche Zeugnisse (z.B. Impfbücher)
- Wehrpaß
- Ausbildungsnachweise
- Referenzen pp.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß auch Dritte von der Änderung der Identität betroffen sein können:

- Vertragspartner
- Banken
- Versicherungen

Bei den Maßnahmen muß sichergestellt sein, daß der Kontakt zu der gefährdeten Person nur noch über die jeweilige Zeugenschutzdienststelle erfolgen kann:

- Sozialämter
- Arbeitsämter
- Ausländerämter
- Kreiswehrrersatzämter
- Schufa
- Gebühreneinzugszentrale
- Versicherungen pp.

3. Zum Aufenthaltsrecht von Ausländern aus Gründen des Zeugenschutzes:

Die Ermittlungsbehörden haben es im Rahmen des Zeugenschutzes selten mit dem klassischen Zeugen einer Straftat zu tun, vielmehr handelt es sich häufig um Personen, die selbst einer Straftat, oft im Rahmen des gleichen Verfahrens, beschuldigt werden.

Bei Ausländern ergibt sich dadurch eine besondere Problematik: In der Regel werden straffällige Ausländer nach Verbüßen ihrer Strafe zur Ausreise aufgefordert oder ausgewiesen. Es muß den Zeugenschutzdienststellen ermöglicht werden, den Ausländern, die um Leib und Leben fürchten müssen, ein Recht zum

Aufenthalt in der Bundesrepublik zu verschaffen, ohne dabei die Gründe, die zum Aufenthaltsrecht führen sollen, offenzulegen. Bei der jetzigen Rechtslage hat die Polizei und Justiz keine Möglichkeit, auf das Ermessen der Ausländerbehörde, falls ihr dies gesetzlich eingeräumt ist, einzuwirken. Ein gefährdeter Ausländer, dessen Bedroher im Land seiner möglichen Abschiebung sitzen, wird aber bereits zu Beginn des Verfahrens die Gewißheit haben wollen, ob er in der Bundesrepublik bleiben kann.

4. Die Einbürgerung des Ausländers aus Gründen des Zeugenschutzes

Vielfach kann von der Polizei nicht abgeschätzt werden, ob mit den Behörden des Heimatlandes des Opfers zuverlässig zusammengearbeitet werden kann oder ob nicht wichtige Informationen aus dem verfahren weitergegeben werden. Bereits jetzt sind ca. 60% aller vom Zeugenschutz erfaßten Personen Ausländer. Es ist zu erwarten, daß ihr Anteil weiter steigen wird.

Den Ausländern kann in Deutschland derzeit keine neue Identität verschafft werden, da die Änderung der Personalpapiere einen Eingriff in das Hoheitsrecht eines anderen Staates bedeuten würde. Das Verfahren kann daher nur korrekt laufen, wenn der Ausländer vorher die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben kann. Dazu ist es erforderlich, die Einbürgerung aus Gründen des Zeugenschutzes zu ermöglichen, um später den Aufbau einer neuen Identität vornehmen zu können.

C.

Begleitend sind folgende gesetzlichen Maßnahmen erforderlich:

1. Die Änderung der Strafvollstreckungsordnungen,

um gefährdete Zeugen im amtlichen Gewahrsam besser schützen zu können. Dazu gehören:

- Abweichungen vom Strafvollstreckungsplan
- Erfüllung der Mitteilungspflichten nach der Vollzugsgeschäftsordnung durch Mitteilungen an die Zeugenschutzdienststelle,
- Einrichtung gesonderter Trakte in den Justizvollzugsanstalten bei Bedarf.

2. Den Auf- und Ausbau von Zentralstellen

Für Verfahren mit Zeugenschutzrelevanz und für Verfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität bei den Staatsanwaltschaften und der Polizei.

Ernst Scharbach

Anhang 3

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Presserklärung Kriminalitätsbekämpfung
Schwerpunktaufgabe der Innenpolitik (Abschrift) v. 30.9.1993

Auszug:

Das Bundesministerium des Innern teilt mit:

Kriminalitätsbekämpfung Schwerpunktaufgabe der Innenpolitik.

Bundesminister Manfred Kanther hat heute ein „Sicherheitspaket '94“ mit Vorschlägen für wirksame Verbrechensbekämpfung vorgestellt.

Hierzu erklärt Bundesinnenminister Manfred Kanther:

1.

Das „Sicherheitspaket '94“ betont die gesamtgesellschaftliche Verantwortung aller Bürger, Gruppen, Medien, und Politiker für die Bekämpfung der ansteigenden Kriminalität. Was die Architekten der Gesellschaft falsch berechnen, das können die Handwerker in den Sicherheitsbehörden nicht geradebiegen. Es geht deshalb nicht allein um polizei- und strafrechtliche Maßnahmen, sondern um vielfältige Anstrengungen der einzelnen Bürger für ihre Sicherheit ebenso wie die Entwicklung und das Angebot „sicherheitsorientierter Produkte“ durch die Industrie. In Bereichen, in denen moderne Technik den Mißbrauch von Bankautomaten, Kreditkarten oder den Diebstahl von und aus Kraftfahrzeugen erschweren kann, entstehen neue Möglichkeiten zur Vorbeugung gegen Straftaten. Wir können auf den Mond fliegen, aber unterlassen es, unsere Kraftfahrzeuge technisch gegen Diebstahl zu sichern. Das muß sich ändern. Insbesondere die bandenmäßige Kfz-Kriminalität wird ins Visier genommen werden. Die Automobilbranche, die Versicherungswirtschaft und das EG-Recht müssen hierbei zu einem gemeinsamen Weg finden.

2.

Angesichts der ständig steigenden Zahl von Wohnungseinbrüchen, Straßenüberfällen, Ladendiebstählen und Vandalismus steht die verstärkte Bekämpfung der sog. Alltagskriminalität im Vordergrund. Hier prägt sich im besonderen Maße das Sicherheitsgefühl der Bürger. Deshalb enthält das „Sicherheitspaket '94“ eine Reihe von Vorschlägen

- zur Beschleunigung von Strafverfahren, damit Strafe der Tat schneller auf dem Fuß folgt
- für Änderungen im Bereich der Jugendgerichtsbarkeit, um insbesondere Erst- und gewalttätigen Tätern überzeugender begegnen zu können

- nach erweiterter gesetzlicher Normierung der Tätigkeit von privaten Sicherheitsdiensten, die wesentlich zur Entlastung der Polizei beitragen zu können.

Die beste Gesetzgebung ist unzureichend, wenn sie nicht überzeugend in die Praxis umgesetzt wird. Deshalb kommt einem effektiven Einsatz der Polizei und der Verbesserung ihrer Einsatzmöglichkeiten Vorrang zu. Die Polizei muß von Routineaufgaben entlastet werden, unverzüglich alle freien Stellen besetzen, damit mehr Präsenz an Gefahrenpunkten – z.B. durch Fußstreifen – gewährleistet ist. Gerade die sichtbare Präsenz der Polizei bestimmt das Sicherheitsempfindender Bürger.

3.

Hohen Stellenwert hat die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Sie zeichnet sich durch steigende internationale Verflechtung, modernes Management, hohe technische Ausstattung und zunehmende Brutalisierung aus. Hier gilt es, die Sicherheitsbehörden mit verbesserten technischen Mitteln auszustatten. Nur dann kann die Polizei den geänderten Herausforderungen wirksam begegnen. Deshalb ist das Abhören von Gangstertreffs in Wohnungen ebenso notwendig wie verbesserte Datenerhebung und Übermittlung bei Polizei, Bundesnachrichtendienst, Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt und Verfassungsschutz. Um den ausreichenden Einsatz elektronischer Mittel zu ermöglichen, bedarf es einer Änderung der Artikel 10 und 13 des Grundgesetzes. Gleichzeitig soll die Kontrolle des Flusses „schmutzigen Geldes“ aus den enormen Gewinnen der Verbrecher verbessert, eine Kronzeugenregelung im Bereich der organisierten Kriminalität geschaffen und der Zeugenschutz intensiviert wird.

Anhang 4

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Beschlußniederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 26.11.1993 in Oybin, Top 37: Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei „Strafverfolgung bei Organisierter Kriminalität“, Az.: SIK 24/23 (Abschrift), zur Verfügung gestellt durch die Pressestelle des BKA

Beschlußniederschrift

über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 26. November 1993 in Oybin

Top 37: Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei „Strafverfolgung bei Organisierter Kriminalität“

Az.: SIK 24/23

Beschluß

1. Die IMK nimmt den Bericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei „Strafverfolgung bei Organisierter Kriminalität“ zustimmend zur Kenntnis.
2. Die IMK empfiehlt Bund und Ländern,
 - die Richtlinien über die Inanspruchnahme von Informanten und über den Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern im Rahmen der Strafverfolgung
 sowie
 - die Richtlinien zum Schutz gefährdeter Zeugen
 in der von der Gemeinsamen Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Fassung zu erlangen
 Sie bittet den Bundesminister der Finanzen, die angepaßte Fassung der Richtlinien über die Inanspruchnahme von Informationen und über den Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern im Rahmen der Strafverfolgung für den Zoll zu erlassen.
3. Die IMK bittet den Bundesminister des Innern, auf der Grundlage des in dem Bericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe aufgezeigten Handlungs- und Prüfungsbedarfs, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und, soweit notwendig, die Thematik an das Bundesministerium der Justiz heranzutragen.

Anhang 5

AsJ Rheinhessen (Hrsg.): Entwurf über die Einführung eines Gesetzes zum Schutz von Auskunftspersonen in Strafverfahren (Zeugenschutzgesetz – ZSG) sowie zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise, des Paßgesetzes, des Melderechtsrahmengesetzes, des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet und des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes sowie anderer Gesetze (Abschrift), AsJ Rheinhessen i.d.F. v. 21.2.1996 (unveröffentlicht). Zur Verfügung gestellt von *Rainer Hofius*.

AsJ Rheinhessen
AK Innere Sicherheit
Rainer Hofius

21.2.1996

Entwurf

Gesetz zur Einführung eines Gesetzes zum Schutz von Auskunftspersonen in Strafverfahren (Zeugenschutzgesetz – ZSG) sowie zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise, des Paßgesetzes, des Melderechtsrahmengesetzes, des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet und des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes sowie anderer Gesetze.

Art. 1

Zeugenschutzgesetz (ZSG)

§ 1 Anwendungsbereich

- (1) Besteht Anlaß zur Besorgnis, daß eine Person, die durch sachdienliche Angaben zur Aufklärung von schweren Straftaten, insbesondere von terroristischen Gewaltdelikten und Delikten aus dem Bereich der organisierten Kriminalität, beiträgt oder beigetragen hat, aufgrund dieses Verhaltens an Leib oder Leben gefährdet ist, so kann die Person (Schutzperson) nach Maßgabe dieses Gesetzes geschützt werden.
- (2) Dieses Gesetz findet weiterhin auf Angehörige von Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.

§ 2 Zeugenschutzdienststellen

- (1) Soweit Bundesbehörden aufgrund eines Gesetzes polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnehmen, unterhalten sie geeignetes Personal zur Betreuung von Schutzpersonen (Zeugenschutzdienststellen).

- (2) Der Bundesminister des Innern kann für den Bund bei einer Bundesbehörde eine Zentrale Zeugenschutzdienststelle einrichten.
- (3) Jedes Land unterhält eine oder mehrere Zeugenschutzdienststellen. Die Zeugenschutzdienststellen des Bundes und der Länder unterstützen sich gegenseitig.

§ 3 Schutzmaßnahmen

- (1) Die Maßnahmen der Zeugenschutzdienststellen zielen darauf, die in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommenen Auskunftspersonen und, soweit erforderlich, ihre Angehörigen vor körperlichen Beeinträchtigungen und wirtschaftlichen Nachteilen, die ihr wegen ihres Aussageverhaltens drohen, zu bewahren.
- (2) Schutzmaßnahmen sind insbesondere:
 - 1. die Errichtung von Datensperren
 - 2. die Schaffung eines neuen Lebens- und Arbeitsraums
 - 3. die Ausstattung mit Tarnpapieren
 - 4. der Identitätswechsel
 - 5. die Einbürgerung ausländischer Schutzpersonen
- (3) Alle Behörden und öffentlichen Stellen unterstützen die Zeugenschutzdienststellen bei ihrem Schutzauftrag.
- (4) Die Zeugenschutzdienststelle setzt die zuständige Staatsanwaltschaft umgehend von der Aufnahme einer Person in ein Zeugenschutzprogramm in Kenntnis. Sie trägt dafür Sorge, daß die Schutzperson für die Staatsanwaltschaft erreichbar bleibt.

§ 4 Datensperren

- (1) Die Zeugenschutzdienststelle unterstützt die von ihr betreute Schutzperson bei der Abdeckung der personenbezogenen Daten in öffentlichen und nichtöffentlichen Datensammlungen.
- (2) Wer im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) personenbezogene Daten einer Schutzperson verarbeitet ist nach Aufforderung durch die Zeugenschutzdienststelle verpflichtet, diese über jede Weitergabe von Daten der Schutzperson in Kenntnis zu setzen.

§ 5 Wechsel des Lebens- und Arbeitsraums

- (1) Hält die eine Schutzperson betreuende Zeugenschutzdienststelle die Begründung eines neuen Wohnsitzes für erforderlich, stellen die für die Verwaltung öffentlicher Liegenschaften zuständigen Dienststellen im Rahmen ihrer Möglichkeiten Wohnraum zur Verfügung.

- (2) Nach dem Wechsel des Lebensraums gilt eine Zustellung gegenüber der Schutzperson mit der Übergabe eines Schriftstücks an einen Beamten der im Melderegister eingetragenen Zeugenschutzdienststelle durch die Post oder den Gerichtsvollzieher als bewirkt.
- (3) Die zuständige Finanzverwaltung sowie die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung werden, soweit erforderlich, von der Zeugenschutzdienststelle von der Notwendigkeit von Schutzmaßnahmen nach diesem Gesetz in Kenntnis gesetzt. Die beteiligten Stellen unterstützen die Zeugenschutzdienststelle bei ihrem Schutzauftrag, sie tragen für die vertrauliche Behandlung der Vorgänge Sorge.
- (4) Kann eine gewerblich oder freiberuflich tätige Schutzperson nach dem Wechsel des Arbeitsraums die bisherige Tätigkeit nicht mehr fortsetzen und kommt die Übertragung der Aufgaben auf eine andere Person nicht in Betracht, bestellt die Zeugenschutzdienststelle im Einvernehmen mit der Schutzperson einen Bevollmächtigten zur Auflösung der Unternehmung.

§ 6 Tarnidentität

- (1) Schutzpersonen können nach Maßgabe des Paßgesetzes (PaßG) und des Gesetzes über Personalausweise vorübergehend mit Ausweispapieren ausgestattet werden, die keinen Rückschluß auf ihre wahre Identität zulassen (Tarnpapiere).
- (2) Die mit der Betreuung der Schutzperson befaßte Zeugenschutzdienststelle beantragt bei den zuständigen Behörden und öffentlichen Stellen die Ausstellung der zur Durchführung der Zeugenschutzmaßnahmen erforderlichen Urkunden unter Nennung der Tarnpersonalien. Die beteiligten Behörden und öffentlichen Stellen tragen für die vertrauliche Behandlung der Vorgänge Sorge.

§ 7 Identitätswechsel

- (1) Soweit andere Schutzmaßnahmen nicht ausreichend sind, können Schutzpersonen nach Maßgabe des Paßgesetzes (PaßG) und des Gesetzes über Personalausweise nicht nur vorübergehend mit Ausweispapieren ausgestattet werden, die keinen Rückschluß auf ihre wahre Identität zulassen (Identitätswechsel).
- (2) Die Zeugenschutzdienststelle trägt nach der Ausstellung von Ausweispapieren auf abgeänderte Personalien dafür Sorge, daß die von ihr betreute Schutzperson mit allen Schriftstücken ausgestattet wird, die für einen nachvollziehbaren Lebenslauf erforderlich sind. Dafür dürfen die Personalangaben auf Urkunden und Nachweise, die auf die wahre Identität der

Schutzperson ausgestellt wurden, in einer für Dritte nicht erkennbaren Weise abgeändert oder die Urkunden und Nachweise neu erstellt werden.

- (3) Die Schutzperson ist unter ihrer wahren Identität weiterhin im bisherigen Umfang rechts- und prozeßfähig. Sie kann klagen und verklagt werden. Die Zeugenschutzdienststelle ist berechtigt, Angaben über Namen und Aufenthalt der Schutzperson gegenüber allen Behörden und Gerichten zu verweigern.
- (4) Ansprüche der Schutzperson gegen die Rentenversicherung der Arbeiter, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, der Bundesknappschaft, der landwirtschaftlichen Alterskassen oder einem anderen Rentenversicherungsträger bleiben erhalten. Der Träger der Rentenversicherung wird von der Zeugenschutzdienststelle von der Aufnahme der Schutzperson in das Zeugenschutzprogramm in Kenntnis gesetzt, wenn diese es für erforderlich hält. In geeigneten Fällen erhält der Träger der Rentenversicherung Angaben zur neuen Identität und führt die Schutzperson mit den bisherigen Rechten unter dieser weiter. Die Vorgänge sind vertraulich zu behandeln.

§ 8 Ausländische Schutzpersonen

- (1) Die eine ausländische Schutzperson betreuende Zeugenschutzdienststelle setzt die für die Schutzperson zuständige Ausländerbehörde im erforderlichen Umfang von der Anwendung dieses Gesetzes in Kenntnis.
- (2) Erscheint ein Identitätswechsel der ausländischen Schutzperson zu deren dauerhaften Schutz erforderlich, so prüft die Zeugenschutzdienststelle, ob die notwendigen Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den öffentlichen Stellen des Herkunftslandes ohne Gefahr für die Sicherheit der ausländischen Schutzperson durchgeführt werden können. Andernfalls unterstützt die Zeugenschutzdienststelle eine Einbürgerung der ausländischen Schutzperson nach Maßgabe des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes.

§ 9 Inhaftierte Schutzpersonen

Wird an einer Schutzperson Untersuchungshaft vollstreckt oder Freiheitsstrafe vollstreckt, so unterstützt die zuständige Justizbehörde die Zeugenschutzdienststelle bei ihren Schutzmaßnahmen.

§ 10 Schlußbestimmung

Eine nach diesem Gesetz mit ihrer Zustimmung geschützte Person, die ihr bekanntgewordene Maßnahmen der Zeugenschutzdienststelle unbefugt offenbart, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Art. 2

Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 1994 (BGBl. I S. 1430) geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Neuordnung des Erfassungs- und Musterungsverfahrens vom 12.7.1994 (BGBl. I S. 1497)

1. Nach § 14 wird folgender § 14a eingefügt:

§ 14a Weitere Befreiung von der Meldepflicht

- (1) Wurde für eine Person Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so ist sie von der Meldepflicht befreit.
- (2) Die für den bisherigen und künftigen Wohnsitz zuständigen Meldebehörden werden von der Zeugenschutzdienststelle im erforderlichen Umfang von der Anwendung des Zeugenschutzgesetzes in Kenntnis gesetzt. Die für den bisherigen Wohnsitz der Schutzperson zuständige Meldebehörde trägt als neue Wohnanschrift die Adresse der Zeugenschutzdienststelle in das Melderegister ein.
- (3) Die Absätze 1 und 2 finden weiterhin auf Angehörige von Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.
- (4) Die Meldebehörde trägt für die Geheimhaltung der Vorgänge Sorge.

2. Nach § 22 wird folgender § 22a eingefügt:

§ 22a Auskunftssperre

- (1) Wurde für eine Person Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so verweigern die Meldebehörden auf Antrag der die Schutzperson betreuenden Zeugenschutzdienststelle Auskünfte aus dem Melderegister. Sie unterrichten die Zeugenschutzdienststelle von allen Auskunfts- und Datenübermittlungsbegehren.
- (2) Soweit die Auskunftssperren nicht mehr erforderlich sind, teilt die Zeugenschutzdienststelle dies der Meldebehörde mit und bittet um Aufhebung der Sperre.
- (3) Die Absätze 1 und 2 finden weiterhin auf Angehörige von Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.
- (4) Die Meldebehörde trägt für die Geheimhaltung der Vorgänge Sorge.

Art. 3

Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes in der Fassung vom 19. Dezember 1952 (BGBl. I S. 837) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (BGBl. I S. 2378)

Nach § 41 wird folgender § 41a eingefügt:

§ 41a Besondere Übermittlungssperre

- (1) Wurde für eine Person Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so verweigern die zur Führung von Fahrzeugregistern zuständigen Stellen auf Antrag der die Zeugenschutzperson betreuenden Zeugenschutzdienststelle die Übermittlung von Daten aus den Fahrzeugregistern. Sie unterrichten die Zeugenschutzdienststelle von allen Datenübermittlungsbegehren.
- (2) Soweit die Übermittlungssperren nicht mehr erforderlich sind, teilt die Zeugenschutzdienststelle dies den zur Führung von Fahrzeugregistern zuständigen Stellen mit und bittet um Aufhebung der Sperre.
- (3) Die Absätze 1 und 2 finden weiterhin auf Angehörige von Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.
- (4) Die zuständigen Behörden tragen für die Geheimhaltung der Vorgänge Sorge.

Art. 4

Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) in der Fassung vom 26. Juni 1969 (BGBl. I S. 582) zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.10.1994 (BGBl. I S. 2911)

1. § 19 wird folgender Absatz 7 angefügt:

- (7) Wurden für einen Ausländer Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so wird dieser Schutzperson und ihrer Angehörigen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB eine Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt. Die Erlaubnis wird auf die von der zuständigen Zeugenschutzdienststelle mitgeteilten Personalien ausgestellt. Die Vorgänge werden vertraulich behandelt.

2. § 119 wird folgender Absatz 4 angefügt:

- (4) Wurden für den Arbeitslosen Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen und wird das Arbeitsverhältnis auf-

grund einer Schutzmaßnahme gelöst, so ruht der Anspruch der Schutzperson und ihrer Angehörigen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB auf Arbeitslosengeld während der Sperrzeit nicht.

3. § 129 wird folgender Absatz 3 angefügt:

(3) Wurden für den Arbeitslosen Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so ist das Arbeitsamt zuständig, in dessen Bezirk die Schutzperson sich aufhält. Das zuständige Arbeitsamt führt die Schutzperson unter den Angaben zur Person, die von der Zeugenschutzdienststelle mitgeteilt werden. Die Daten der Schutzperson dürfen nur dann in einem automatisierten Verfahren verarbeitet werden, wenn sichergestellt ist, daß eine Übermittlung der Daten auch an eine andere Behörde der Arbeitsverwaltung ausgeschlossen ist. Die Vorgänge werden vertraulich behandelt.

4. § 132 wird folgender Absatz 3 angefügt:

(3) Wurden für den Arbeitslosen Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so wird die Schutzperson nur dann aufgefordert sich zu melden, zu einer ärztlichen oder psychologischen Untersuchung zu erscheinen oder an einer Maßnahme der Arbeitsverwaltung teilzunehmen, wenn zuvor das Einvernehmen mit der Zeugenschutzdienststelle eingeholt wurde.

Art. 5

Gesetz zur Änderung des Einkommenssteuergesetzes 1990 (EStG 1990) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. September 1990 (BGBl. I S. 1898, ber. BGBl. I S. 1991 808) zuletzt geändert durch das Jahressteuergesetz 1996 (BGBl. I S. 1793)

§ 39 wird folgender Absatz 7 angefügt:

(7) Wurde für einen Arbeitnehmer Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so stellt die Gemeinde auf Antrag der die Schutzperson betreuenden Zeugenschutzdienststelle eine Lohnsteuerkarte mit den Angaben zur Person aus, die ihr von der Zeugenschutzdienststelle genannt werden. Örtlich zuständig ist die Gemeinde, in deren Bezirk die Schutzperson sich zum Zeitpunkt der Antragstellung aufhält. Die Gemeinde trägt für die vertrauliche Behandlung der Vorgänge Sorge.

Art. 6

Gesetz zur Änderung des Paßgesetzes (PaßG) vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537) geändert durch Art. 7 § 7 des Betrugsgesetzes vom 1990 (BGBl. I S. 2002)

Nach § 15 wird folgender § 15a eingefügt:

§ 15a Ausstellung eines Passes auf Tarnpersonalien

- (1) Wurde für einen Paßbewerber Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so stellt die Paßbehörde auf Antrag der den Paßbewerber betreuenden Zeugenschutzdienststelle einen Paß auf Tarnpersonalien aus.
- (2) Die den Paßbewerber betreuende Zeugenschutzdienststelle teilt der Paßbehörde die Tarnpersonalien mit. Folgende Daten des Paßbewerbers dürfen abgeändert werden:
 1. Familienname und ggf. Geburtsnamen
 2. Vorname
 3. Tag und Ort der Geburt
- (3) Die abgeänderten Daten werden nicht in das Paßregister aufgenommen.
- (4) Die Absätze 1 und 3 finden weiterhin auf Angehörige von Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.
- (5) Die Paßbehörde trägt für die vertrauliche Behandlung der Vorgänge Sorge.

Art. 7

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise in der Fassung vom 21. April 1986 (BGBl. I S. 548)

Hinter § 1 wird folgender § 1a eingefügt:

§ 1a

- (1) Wurde für eine Person Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so stellen die Personalausweisbehörden auf Antrag der die Schutzperson betreuenden Zeugenschutzdienststelle einen Personalausweis auf Tarnpersonalien aus.
- (2) Die die Schutzperson betreuende Zeugenschutzdienststelle teilt der Personalausweisbehörde die Tarnpersonalien mit. Folgende Daten der Schutzperson dürfen abgeändert werden:
 1. Familienname und ggf. Geburtsnamen
 2. Vornamen
 3. Tag und Ort der Geburt

- (3) Die abgeänderten Daten werden nicht in das Personalausweisregister eingetragen.
- (4) Die Absätze 1 und 3 finden weiterhin auf Angehörige von Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.
- (5) Die Personalausweisbehörden tragen für die vertrauliche Behandlung der Vorgänge Sorge.

Art. 8

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz – AuslG) vom 9. Juli 1990 zuletzt geändert durch Art. 2 des Verbrechensbekämpfungsgesetzes vom 28.10.1994 (BGBl. I S. 3186)

1. Nach § 26 wird folgender § 26a eingefügt:

§ 26a Aufenthaltserlaubnis einer Schutzperson

- (1) Wurden für eine Person Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so wird dieser Schutzperson auf Antrag der sie betreuenden Zeugenschutzdienststelle unabhängig davon, ob Versagungsgründe vorliegen, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt.
- (2) Der Absatz 1 findet weiterhin auf Angehörige von ausländischen Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.
- (3) Die Vorgänge unterliegen der Vertraulichkeit.

2. Nach § 39 wird folgender §39a eingefügt:

§ 39a Besonderer Ausweisersatz

- (1) Wurden für einen Ausländer Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so wird dieser Schutzperson auf Antrag der sie betreuenden Zeugenschutzdienststelle eine Bescheinigung über die Aufenthaltsgenehmigung mit den von der Zeugenschutzdienststelle genannten Personalien sowie ein Lichtbild ausgestellt (Ausweisersatz).
- (2) Der Absatz 1 findet weiterhin auf Angehörige von ausländischen Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.
- (3) Der Absatz 1 findet weiterhin auf Angehörige von ausländischen Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.

3. § 80 werden folgende Absätze 4 und 5 angefügt:

- (4) Wurden für einen Ausländer Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen, so dürfen die von dieser Schutzperson erfassten personenbezogenen Daten nicht in einem automatisierten Verfahren verarbeitet werden.
- (5) Der Absatz 4 findet weiterhin auf Angehörige von ausländischen Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.

Art. 9

Gesetz zur Änderung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913 (RGBl. S. 538) zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30.6.1993 (BGBl. I S. 1062)

§ 14 wird wie folgt gefaßt:

§ 14 Einbürgerung einer Schutzperson

- (1) Wurden für einen Ausländer Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des Zeugenschutzgesetzes (ZSG) ergriffen und besteht Anlaß zur Sorge, daß ein effektiver Schutz nur dann gesichert werden kann, wenn dem Ausländer die deutsche Staatsbürgerschaft verliehen wird, so kann die zuständige Behörde eine Einbürgerung vornehmen.
- (2) Die die ausländische Schutzperson betreuende Zeugenschutzdienststelle beteiligt die für sie zuständige oberste Bundes- oder Landesbehörde an der Antragsstellung. Soweit diese eine zustimmende Stellungnahme abgibt, nimmt die Einbürgerungsbehörde keine weitere Prüfung der Voraussetzungen für die Einbürgerung vor.
- (3) Die Absätze 1 und 2 finden weiterhin auf Angehörige von ausländischen Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung.
- (4) Die zuständigen Behörden tragen für eine vertrauliche Behandlung der Vorgänge Sorge.

Art. 10

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage seiner Verkündung in Kraft.