

**Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf  
zum Erlaß eines Zeugenschutzgesetzes**

**A. Auftrag**

Die Fraktion der SPD hat den Wissenschaftlichen Dienst um die Überprüfung ihres Entwurfs zum Erlaß eines Zeugenschutzgesetzes gebeten. In diesem Zusammenhang soll insbesondere aufgezeigt werden, welche Regelungsbereiche vom Erlaß eines Zeugenschutzgesetzes betroffen wären. Dabei soll vor allem auch auf die Rechtslage in den USA eingegangen werden.

**B. Stellungnahme**

**I. Vorbemerkung**

Die Frage des Zeugenschutzes im Strafverfahren ist seit etwa Mitte der 80er Jahre in Deutschland in den Blickpunkt der (kriminal-) politischen Diskussion getreten. Im folgenden wird zunächst eine Übersicht über die Entwicklung des Zeugenschutzes in Deutschland und den USA gegeben (dazu unter II 1). Daran schließt sich eine Beurteilung der derzeitigen Rechtslage an (dazu unter II 2). Vor diesem Hintergrund wird sodann zu dem vorgelegten Entwurf zu einem Zeugenschutzgesetz (ZSG) Stellung genommen (dazu unter III).

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.**

## II. Darstellung des Problemfeldes

### 1. Problementwicklung und Überblick

Nachdem die Stellung des Verbrechensopfers selbst durch das Opferschutzgesetz aus dem Jahre 1986<sup>1</sup> gestärkt wurde und die Diskussion um den Schutz kindlicher Opferzeugen schließlich vor wenigen Monaten zu einer Gesetzesinitiative des Bundesrates geführt hat, die vor allem den Einsatz von Videotechnologie im Strafverfahren vorsieht<sup>2</sup>, betrifft die Diskussion um ein Zeugenschutzgesetz im Kern die Frage, wie ein Zeuge vor Pressuren durch den Angeklagten oder Dritte, die den Zeugen von einer Aussage abhalten bzw. zu einer Falschaussage zwingen wollen, geschützt werden kann.

In der einschlägigen Literatur und von politischer Seite wird - soweit ersichtlich einhellig - die Auffassung vertreten, daß eine erfolgreiche Bekämpfung der Organisierten Kriminalität häufig nur mittels Zeugenbeweises möglich sei. Daher sei es notwendig, zur Verhinderung von physischen und psychischen Einwirkungen krimineller Organisationen auf Zeugen und zur Aufrechterhaltung ihrer grundsätzlichen Aussagebereitschaft Maßnahmen zu ihrem Schutz und zum Schutz ihnen nahestehender Personen zu ergreifen<sup>3</sup>.

Spezielle Schutzprogramme für von Organisierter Kriminalität bedrohte Zeugen werden in Deutschland etwa seit 1984 mit der Einführung des sog. "Hamburger Modells" durchgeführt. Mittlerweile existieren gemeinsame Richtlinien, die vom Arbeitskreis öffentliche Sicherheit und Ordnung der Innenminister/-senatoren auf der Grundlage der Ergebnisse der Arbeitsgemeinschaft Kripo der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt im Jahre 1988 beschlossen und zuletzt 1993 aktualisiert wurden. Die Richtlinien finden als i.d.R. gemeinsame Richtlinien der Innen- und Justizminister in allen Bundesländern Anwendung<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> BGBl. I, S. 2496.

<sup>2</sup> Vgl. BT-Drucks. 13/4983 sowie das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 7. März 1996, Az.: II/52-1166.

<sup>3</sup> Vgl. LT-Drucks. 12/3975, S. 12; BT-Drucks. 12/989, S. 55; 13/1550, S. 24; 13/4942, S. 46 f.; 13/5034, S. 1 f.; siehe auch den Beschluß der AsJ-Bundeskonferenz vom 18./19.9.1993, RuP 1993, 237 ff.

<sup>4</sup> Vgl. für Rheinland-Pfalz LT-Drucks. 12/3975, S. 13.

Diese Richtlinien werden aus verständlichen Gründen vertraulich behandelt<sup>5</sup>, weshalb hier nur ein grober Überblick über das bestehende Instrumentarium gegeben werden kann. Die Richtlinien sehen die Einrichtung spezieller Zeugenschutzdienststellen vor. Zur Klärung der Frage, ob eine Person in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden soll, ist eine Gefährdungsbeurteilung vorgesehen, die anhand verschiedener, im einzelnen näher bezeichneter personenbezogener Aspekte beim Zeugen und beim Tatverdächtigen, anhand verfahrensabhängiger Kriterien und anhand von Vorkommnissen und Besonderheiten vorgenommen wird<sup>6</sup>. Gegebenenfalls erfolgt sodann die Einordnung in eine von drei möglichen Gefährdungsstufen<sup>7</sup>.

Die Einzelmaßnahmen eines Zeugenschutzprogramms sind sehr umfangreich; das Instrumentarium reicht von einer taktischen Öffentlichkeitsarbeit der Polizeibehörden, einer Verhaltensberatung des Betroffenen, einer psychologischen Betreuung, einer vorübergehenden auswärtigen Unterbringung, materiellen Sicherheitsvorkehrungen für Wohnung, Arbeitsplatz, Kraftfahrzeug und sonstiges Umfeld, Schutzobservationen und Personenschutz, Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes des Zeugen durch Maskenbildner, Unterstützung bei Behördengängen und Abstimmungsgesprächen mit ermittlungsführenden Dienststellen und der Staatsanwaltschaft und mit anderen Behörden, Wechsel von Wohnung und Arbeitsstelle jeweils u.U. mit Beschaffung bis hin zur Ausstattung mit Tarnpapieren oder sogar - in seltenen Ausnahmefällen - zum Identitätswechsel<sup>8</sup>.

Vorbild für diese Richtlinien ist das im Jahre 1970 in den USA in der Zuständigkeit des Bundesjustizministers eingerichtete Zeugenschutzprogramm im Rahmen der

---

<sup>5</sup> Vgl. *W. Steinke*, Kriminalistik 1991, 455; *R. Böttcher*, in: Festschr. für *H. Schüler-Springorum*, 1993, S. 545.

<sup>6</sup> Vgl. dazu näher *W. Sielaff*, Kriminalistik 1986, 58 (60/62).

<sup>7</sup> *W. Sielaff*, Kriminalistik 1986, 58 (62).

<sup>8</sup> Vgl. *H. Weigand*, Kriminalistik 1992, 143 (144); *ders.*, Taschenbuch für Kriminalisten Bd. 40 (1990), 67 (70 ff.); *W. Sielaff*, Kriminalistik 1986, 58 (62); *K. Rebmann/K.H. Schnarr*, NJW 1989, 1185 (1187); *C. Krehl*, NJW 1991, 85; *O. Köhn*, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), Organisierte Kriminalität, 1989, S. 72; *R. Böttcher*, in: Festschr. für *H. Schüler-Springorum*, 1993, S. 545. Die Behauptung von *M. Zieger*, Berliner Anwaltsblatt 1992, 3, es würden auch kosmetisch operative Gesichtsveränderungen vorgenommen und Personenstandsbücher umgeschrieben, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht verifiziert werden.

Bekämpfung des "organized crime" und das daran anschließende Opfer- und Zeugenschutzgesetz (Victim and Witness Protection Act [VWPA]) aus dem Jahre 1982<sup>9</sup>. Dort werden zur Durchführung eines Identitätswechsels eines Zeugen und seiner Familie die Papiere, die diese Personen für ihre sichere Eingliederung in eine neue Gemeinde benötigen, beschafft. Die Namensänderung wird auf Antrag der Zeugenschutzstelle gerichtlich angeordnet, und zwar von Richtern, die in engem Kontakt mit den Zeugenschutzstellen stehen<sup>10</sup>. Auf der Grundlage der gerichtlich angeordneten Namensänderung werden die in das Schutzprogramm aufgenommenen Personen mit auf ihren neuen Namen ausgestellten authentischen Papieren ausgestattet, wie Geburtsnachweis, Sozialversicherungskarte und Führerschein und je nach Bedarf mit Schulzeugnissen, medizinischen Unterlagen, beruflichen Lizenzen etc. Zu beachten ist jedoch, daß den Schutzpersonen kein fingierter Werdegang gegeben werden kann, sondern nur solche Papiere ausgestellt werden dürfen, auf die die Schutzperson auch tatsächlich einen Anspruch hat<sup>11</sup>.

Hinsichtlich der finanziellen Kosten von Zeugenschutzmaßnahmen ist das derzeit verfügbare Zahlenmaterial eher spärlich. Während einerseits aufgrund bislang zu geringer Erfahrungen in Deutschland angeführt wird, es könnten gegenwärtig noch keine Angaben über entstandene Kosten gemacht werden<sup>12</sup>, sprechen andere Quellen von einem Kostenaufwand etwa im Bundesland Berlin für 35 Fälle im Jahre 1990 von 80.000,- DM<sup>13</sup>. Ein Teil dieser Kosten wird, etwa wegen vermittelter Umschulungsmaßnahmen und Bezug von Sozialhilfe, von den Sozialversicherungs- und Sozialhilfeträgern übernommen; von den im Jahre 1990 für Zeugenschutzmaßnahmen im Land Berlin verauslagten 80.000,- DM soll der Anteil der Zahlungen von Seiten der Sozialversicherungs- und Sozialhilfeträger immerhin 57.000,- DM betragen haben<sup>14</sup>.

Aus den USA, wo die Erfahrungen mit Zeugenschutzprogrammen bis in das Jahr 1970 zurückreichen, werden Zahlen von zwischen 50.000,- und 400.000,- US-\$ an

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu im einzelnen *H. Safir*, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), *Gefährdete Zeugen*, 1985, S. 99 ff.; *R. Elder*, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), *Organisierte Kriminalität*, 1989, S. 123 ff., insbes. S. 131 ff.; *R. Adam*, DRiZ 1978, 369; *S. Walter*, in: *P. Hünerfeld* (Hrsg.),

Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 239 ff. m.w.Nachw.

<sup>10</sup> Vgl. *H. Safir*, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), *Gefährdete Zeugen*, 1985, S. 101.

<sup>11</sup> *H. Safir*, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), *Gefährdete Zeugen*, 1985, S. 102.

<sup>12</sup> So *H. Weigand*, Taschenbuch für Kriminalisten Bd. 40 (1990), 67 (74).

<sup>13</sup> So *M. Zieger*, Berliner Anwaltsblatt 1992, 3.

<sup>14</sup> *M. Zieger*, Berliner Anwaltsblatt 1992, 3.

jährlichen Kosten pro geschütztem Zeugen genannt<sup>15</sup>. Andere Quellen wiederum sprechen von einem durchschnittlichen Kostenaufwand von 50.000,- US-\$ pro Zeugen<sup>16</sup> bzw. von ca. 100.000,- US-\$ pro Zeugenfamilie<sup>17</sup>.

Ca. 14.000 Zeugen werden in den USA jährlich durch 300 speziell hierfür eingesetzte Marshalls betreut<sup>18</sup>. Die besondere Maßnahme des Identitätswechsels wurde allein bis zum Jahre 1982 bei ca. 4.000 Schutzpersonen durchgeführt<sup>19</sup>; bis 1986 waren es bereits ca. 5.500 Personen<sup>20</sup>.

Zur Optimierung der Zeugenschutzmaßnahmen in Deutschland wird im politischen Raum eine gesetzliche Regelung für erforderlich erachtet, insbesondere im Hinblick auf die Identitätsänderung von Schutzpersonen, was mit zahlreichen Folgeproblemen verbunden ist, worauf im folgenden noch näher einzugehen sein wird.

Die Anzahl von Zeugenschutzfällen in Deutschland ist in den letzten Jahren nicht unerheblich angestiegen. Während im Jahre 1992 in Bund und Ländern 372 Zeugenschutzfälle in Bearbeitung und 657 Personen in Schutzmaßnahmen einbezogen waren, gab es 1993 bundesweit bereits 544 solcher Fälle mit insgesamt 731 Schutzpersonen<sup>21</sup>. Bei diesen Zeugen handelt es sich zum größten Teil um Beschuldigte in Verfahren wegen Betäubungsmittel- und sonstiger Organisierter Kriminalität, d.h. Personen, gegen die sich ein Ermittlungsverfahren richtete; in diesem Kreis sind ca. 43 % der Personen ausländische Staatsangehörige<sup>22</sup>. Gerade bei den typischen Straftaten der Organisierten Kriminalität wie in den Schutz- und Spendengelderpressungsverfahren war der Anteil ausländischer Täter und Opfer besonders groß. Einem Bericht der Bundesregierung vom 19. Juni 1996 zufolge besaßen im Jahre 1994 von insgesamt 519 Opfern dieser Straftaten 92 Personen (17,7 %) die deutsche und 423 Personen (81,5 %) eine ausländische Staatsangehörigkeit<sup>23</sup>. In 163

<sup>15</sup> J.W. Geißdörfer, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), Organisierte Kriminalität, 1989, S. 188.

<sup>16</sup> Vgl. den Bericht über die Tagung der Internationalen Richtervereinigung 1988, in: DRiZ 1988, 473 (474).

<sup>17</sup> E.-W. Ahrens, DRiZ 1986, 355 (356).

<sup>18</sup> Vgl. E.-W. Ahrens, DRiZ 1986, 355 (356).

<sup>19</sup> Vgl. S. Walter, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 239 unter Hinweis auf M.H. Graham, Witness Intimidation, 1985, S. 88.

<sup>20</sup> Bericht über die Tagung der Internationalen Richtervereinigung 1988, in: DRiZ 1988, 473 (474).

<sup>21</sup> Vgl. M. Soiné/O. Soukup, ZRP 1994, 466.

<sup>22</sup> M. Soiné/O. Soukup, ebd.; vgl. auch die Polizeiliche Kriminalstatistik für 1995, Bulletin der Bundesregierung vom 10.05.1996 (Nr. 37), S. 369 (386).

<sup>23</sup> Vgl. BT-Drucks. 13/4942, S. 11.

Schutzgelderpressungsverfahren (77,3 %) und 197 Spendengelderpressungsverfahren (97,5 %) hatten Täter und Opfer jeweils die gleiche Nationalität<sup>24</sup>. Festzuhalten ist jedoch insbesondere, daß - wie Erfahrungen gerade in Hamburg belegen - "fast alle Zeugen" entweder kriminelle Aussteiger, Betäubungsmittelabhängige oder Dealer, Prostituierte, Zuhälter usw. sind<sup>25</sup>. Die Person des "klassischen" Zufallszeugen spielt in der Praxis kaum eine Rolle.

Die statistischen Daten aus den USA sind insofern aussagekräftiger, als dort insbesondere auch Untersuchungen zu der Frage durchgeführt wurden, wie die Einschüchterung von Zeugen deren Aussageverhalten beeinflusst<sup>26</sup>. So wurde in einer Studie aus dem Jahre 1973 festgestellt, daß in etwa 23 % der Fälle von insgesamt 1.547 untersuchten schweren Straftaten, diese auf Grund mangelnder Kooperation von Zeugen nicht strafrechtlich verfolgt worden waren; 28 % aller befragten Zeugen gaben als Grund hierfür Furcht vor Repressalien an<sup>27</sup>. Eine im Jahre 1988 in New York durchgeführte Studie ergab, daß es im Stadtteil Bronx in 36-41 % der Fälle zu Bedrohungen von Opfern kam, mit dem Ziel, eine Strafanzeige zu verhindern<sup>28</sup>. Bei den Deliktsarten, mit denen typischerweise die Gefahr einer Zeugeneinschüchterung verbunden sein kann, stehen neben den Delikten im sozialen Nahbereich die Delikte des Organisierten Verbrechens im Vordergrund<sup>29</sup>. Untersuchungen zufolge betrafen innerhalb eines Vier-Jahres-Zeitraums 10 % aller mit dem Organisierten Verbrechens in Verbindung stehenden Mordfälle Zeugen der Anklage<sup>30</sup>.

Durch das Zeugenschutzprogramm konnten in den USA zahlreiche Zeugen zu Aussagen bewegt und Verurteilungen erreicht werden<sup>31</sup>. In keinem Fall sei es bei Zeugen, die sich in einem Zeugenschutzprogramm befanden, zu Angriffen oder Verlet-

---

<sup>24</sup> Vgl. ebd.

<sup>25</sup> Vgl. dazu sowie zu den aus dieser Konstellation resultierenden besonderen Problemen O. Köhn, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), Organisierte Kriminalität, 1989, S. 71; siehe auch M. Siené/O.Soukup, ZRP 1994, 466.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu S. Walter, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 234-236 m.w.Nachw.

<sup>27</sup> M.H. Graham, Witness Intimidation, 1985, S. 4; zitiert nach S. Walter, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 234.

<sup>28</sup> S. Walter, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 235.

<sup>29</sup> Vgl. S. Walter, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 235 f.

<sup>30</sup> S. Walter, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 236.

<sup>31</sup> R. Elder, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), Organisierte Kriminalität, 1989, S. 124 ff.

zungen gekommen<sup>32</sup>. Ob diese Erfolgsquote dem tatsächlichen Sachstand entspricht, darf gewiß bezweifelt werden. Für Deutschland jedenfalls gibt es Berichte, wonach Zeugenschutzprogramme im Einzelfall Übergriffe auf Zeugen z.T. nicht haben verhindern können, dies jedoch in erster Linie dann, wenn der Zeuge selbst die Schutzmaßnahmen aufgrund eigener Defizite vereitelt hatte<sup>33</sup>. Mit der Bekanntgabe neuer Zahlen insbesondere zu den Fragen, wie hoch die Zahl bedrohter Zeugen ist und wie viele von ihnen die Aussage infolge der Bedrohung verweigern ist aufgrund einer Großen Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion vom 19. Juni 1996<sup>34</sup> demnächst zu rechnen.

Die rheinland-pfälzische Landesregierung hat im Jahre 1993 den Standpunkt vertreten, daß in den folgenden Bereichen weitere gesetzliche Maßnahmen für einen wirksamen Zeugenschutz zu prüfen seien:

- Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Anfertigung und Nutzung von Tarnpapieren für im Zeugenschutzprogramm befindliche Personen;
- Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Gewährleistung des Zeugenschutzes bei der Inanspruchnahme von Sozialleistungen sowie für die Änderung der Identität gefährdeter Personen;
- Einführung einer Möglichkeit zur Duldung des Aufenthalts gefährdeter Zeugen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit in das Ausländerrecht;
- Schaffung von Ausnahmeregelungen bei Mitteilungspflichten an andere Behörden;
- Übernahme von Vorschriften, die dem Zeugenschutz dienen, aus der Strafprozeßordnung in andere Verfahrensvorschriften, z.B. der Zivilprozeßordnung<sup>35</sup>.

Diese Vorstellungen decken sich größtenteils mit dem Standpunkt der Innen- und Justizministerkonferenz, die auf der Grundlage eines Berichts einer gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei "Länderübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der

---

<sup>32</sup> Bericht über die Tagung der Internationalen Richtervereinigung 1988, in: DRiZ 1988, 473 (474); vgl. aber auch *R. Adam*, DRiZ 1978, 369: 1 Opfer.

<sup>33</sup> Vgl. die Schilderung bei *O. Köhn*, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), Organisierte Kriminalität, 1989, S. 74 f.

<sup>34</sup> BT-Drucks. 13/5034.

<sup>35</sup> LT-Drucks. 12/3975, S. 13; in der Koalitionsvereinbarung für die laufende 13. Wahlperiode heißt es nunmehr auf Seite 59 ausdrücklich: "Die Koalitionspartner sind sich einig, daß für Zeugen, die von Organisierter Kriminalität bedroht sind, ein Zeugenschutzgesetz erforderlich ist."

Organisierten Kriminalität" einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf den folgenden Feldern sehen:

- Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Anfertigung und Nutzung von Tarnpapieren für die im Zeugenschutzprogramm befindlichen Personen;
- Identitätsänderung;
- Erweitertes Auskunftsverweigerungsrecht;
- Übernahme der Regelung nach § 68 StPO in andere Verfahrensvorschriften;
- Aufnahme einer "Klarstellung" in die StPO, daß der Zeugenschutz keinen "nicht vorgesehenen Vorteil" i.S. des § 136 a StPO darstellt;
- Änderung der Regelungen zur Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen;
- Einschränkung des Akteneinsichtsrechts der Verteidigung;
- Aufzeichnung und/oder Übertragung der Aussage des Zeugen mittels Videotechnologie;
- Schaffung der Rechtsgrundlage für eine förmliche Verpflichtung von Zeugen, ihr Wissen über Zeugenschutzmaßnahmen nicht weiterzugeben;
- Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine gegenüber öffentlichen Behörden und Stellen wirksame Datenübermittlungssperre.

Der Bundestag beschäftigt sich derzeit mit dem Entwurf eines Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) der Bundesregierung<sup>36</sup>, der am 12. Oktober 1995 zur Beratung an den Innenausschuß (federführend) und den Rechtsausschuß überwiesen wurde<sup>37</sup>. Interessant ist im vorliegenden Zusammenhang der § 6 des Entwurfs, der das Bundeskriminalamt ermächtigen soll, Zeugenschutzmaßnahmen für Zeugen und "deren Angehörige und sonstige ihnen nahestehende Personen" durchzuführen<sup>38</sup>.

Die Identitätsänderung als die wohl weitreichendste Zeugenschutzmaßnahme<sup>39</sup> - die auch den Kern des von der SPD-Fraktion erarbeiteten Entwurfs eines Zeugenschutzgesetzes ausmacht - wird derzeit nur in seltenen Ausnahmefällen vorgenom-

<sup>36</sup> BT-Drucks. 13/1550; vgl. dazu *W. Steinke*, ZRP 1995, 212 ff.

<sup>37</sup> Vgl. BT-Plenarprotokoll 13/61, S. 5240 A.

<sup>38</sup> BT-Drucks. 13/1550, S. 7; *W. Steinke*, ZRP 1995, 212 (216).

<sup>39</sup> So *J. Meyer*, in: *J. Arnold/B. Burkhardt/W. Gropp/H.-G. Koch* (Hrsg.), *Grenzüberschreitungen*, Beiträge zum 60. Geburtstag von *A. Eser*, 1995, S. 110.

men, da ihre rechtliche Zulässigkeit *de lege lata* zumindest nicht unzweifelhaft erscheint<sup>40</sup>. Weitere Fragen sind vor allem:

- welche weiteren gesetzlichen Regelungen geändert werden müssen, um einen sicheren Identitätswechsel durchführen zu können,
- welche Personen unter welchen Voraussetzungen in ein solches Programm einbezogen werden können,
- wie unter der alten Identität eingegangene Verbindlichkeiten und Rechtsbeziehungen abgewickelt werden können,
- unter welchen Voraussetzungen der Schutzperson ihre neue Identität - auch gegen ihren Willen - wieder entzogen werden kann und
- welche Auswirkungen ein so weitreichender Zeugenschutz auf die Aussagepflicht des Zeugen hat, d.h. ob und inwieweit ein Zeuge und u.U. mittelbar betroffene Personen zur Teilnahme an einem Schutzprogramm gezwungen werden können.

Im Hinblick auf den letztgenannten Aspekt ist insbesondere zu beachten, daß die Identitätsänderung mit weitreichenden Eingriffen in die Entfaltungsmöglichkeiten der Betroffenen verbunden ist<sup>41</sup>.

Allgemein bei Fragen des Zeugenschutzes ist die Problematik zu berücksichtigen, wie weit eine gesetzliche Normierung überhaupt gehen sollte, um einerseits durch zu detaillierte Regelungen die notwendige Flexibilität nicht zu beeinträchtigen und andererseits trotzdem ein Mindestmaß an Transparenz für die Öffentlichkeit zu gewährleisten<sup>42</sup>.

## 2. Geltende Rechtslage

Der Zeuge ist im deutschen Strafprozeß grundsätzlich zur Aussage verpflichtet, wenn er sie nicht aus einem besonderen gesetzlichen Grund verweigern darf. Dieser

---

<sup>40</sup> Vgl. dazu *M. Soiné/O. Soukup*, ZRP 1994, 466 (468).

<sup>41</sup> So zutreffend *T. Weigend*, in: Festschr. für *H.-H. Jescheck*, 2. Halbbd., 1985, S. 1348 mit Fußn. 69; *R. Böttcher*, in: Festschr. für *H. Schüler-Springorum*, 1993, S. 553; *M. Soiné/O. Soukup*, ZRP 1994, 466 (468); vgl. auch *J. Meyer*, in: *J. Arnold/B. Burkhardt/W. Gropp/H.-G. Koch* (Hrsg.), *Grenzüberschreitungen*, Beiträge zum 60. Geburtstag von *A. Eser*, 1995, S. 1314.

<sup>42</sup> Vgl. *M. Maiwald*, *Kriminalistik* 1996, 84 (90); vgl. zur Problematik der Regelungstiefe auch allg. *W. Huggel*, *Gesetze- Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung*, 1983, S. 270 ff.

Grundsatz ist in § 70 Abs. 1 StPO niedergelegt. Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte können sich für den Zeugen aus den §§ 52 ff. StPO im wesentlichen für den Fall ergeben, daß er mit dem Beschuldigten verwandt, verschwägert oder verlobt ist oder sich selbst die Gefahr zuziehen würde, wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden. Kommt der Zeuge seiner Zeugenpflicht nicht nach, so kann gegen ihn gemäß § 70 Abs. 1 und 2 StPO ein Ordnungsgeld oder Ordnungshaft, letztere jedoch nicht über die Zeit von sechs Monaten hinaus, angeordnet werden.

Neben den ausdrücklich in den §§ 52 ff. StPO normierten Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte werden weitere Fälle nur in sehr engen Grenzen anerkannt. So kann sich aus § 34 StGB (rechtfertigender Notstand) wegen Morddrohungen oder anderen Gefahren für Leib und Leben des Zeugen oder anderer Personen im Einzelfall u.U. ein Verweigerungsrecht ergeben<sup>43</sup>. Dies folgt bereits daraus, daß den Staat eine besondere Pflicht zum Schutze solcher Personen trifft, die er als Zeugen für die staatliche Strafrechtspflege in Anspruch nimmt<sup>44</sup>. Mit dem Rechtsstaatsprinzip ist eine "Wahrheitsermittlung um jeden Preis" unvereinbar<sup>45</sup>.

Der Weg über § 34 StGB ist jedoch gerade in der Praxis nicht unproblematisch, da seine engen Voraussetzungen im einzelnen darzulegen sind und die Entscheidung - im Rahmen der Entscheidung nach § 70 StPO - letztlich beim Vorsitzenden liegt<sup>46</sup>. Auch im Rahmen des § 34 StGB ist als "milderes Mittel" zur Abwendung der Gefahr immer an das Eingreifen von Zeugenschutzmaßnahmen zu denken<sup>47</sup>, so daß eine auf § 34 StGB gestützte Auskunftsverweigerung auch bei Lebensbedrohung nur in sehr engen Grenzen in Betracht kommen dürfte<sup>48</sup>. Um seiner Schutzpflicht zu genügen, muß der Staat auf die Inanspruchnahme der gefährdeten Zeugen entweder verzichten oder sie gegen Übergriffe wirksam schützen, wobei die erstere Alternative vielfach einen Verzicht auf die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs bedeutet, falls der Beschuldigte anders als durch die Aussage des Zeugen möglicherweise nicht überführt werden kann.

---

<sup>43</sup> *BGH*, NStZ 1984, 31; *T. Kleinknecht/L. Meyer-Goßner*, StPO, 42. Aufl. (1995), § 70 Rdnr. 6; *C. Krehl*, GA 1990, 555 (561); *W. Steinke*, Kriminalistik 1991, 455 (456).

<sup>44</sup> Vgl. dazu *H. Otto*, Jura 1994, 141 (151).

<sup>45</sup> Vgl. *BVerfGE* 51, 324 (345 ff.); *BGHSt* 14, 358 (368); 31, 304 (309).

<sup>46</sup> Vgl. *J. Meyer*, in: *J. Arnold/B. Burkhardt/W. Gropp/H.-G. Koch* (Hrsg.), Grenzüberschreitungen, Beiträge zum 60. Geburtstag von *A. Eser*, 1995, S. 105.

<sup>47</sup> *J. Meyer*, ebd.; *W. Steinke*, Kriminalistik 1991, 455 (456).

<sup>48</sup> *K.H. Schnarr*, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), Organisierte Kriminalität, 1989, S. 35.

Das gegenwärtige Instrumentarium staatlicher Zeugenschutzprogramme auf der Grundlage der Richtlinien der Innen- und Justizminister wurde oben bereits kurz skizziert. Die Strafprozeßordnung demgegenüber enthält nur wenige Regelungen, die einen Zeugenschutz *im Gerichtsverfahren* gewährleisten<sup>49</sup>. Insbesondere ist es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs grundsätzlich nicht möglich, den Zeugen - wenn man dessen Aussage aus dem Ermittlungsverfahren in die Hauptverhandlung einführen will - für die Verhandlung vollständig zu anonymisieren, etwa durch eine optisch oder akustisch abgeschirmte Vernehmung<sup>50</sup>.

Kann ein Zeuge somit im Einzelfall nicht wirksam geschützt werden, muß der Staat auf seine Inanspruchnahme, d.h. ganz konkret seine Vernehmung in der Hauptverhandlung, verzichten. Für diesen Fall kann der Zeuge nach § 96 StPO gesperrt werden, d.h. er wird durch eine Erklärung der obersten Dienstbehörde den Strafverfolgungsbehörden vorenthalten; dies gilt auch für die Bekanntgabe der Identität einer als Zeuge in Betracht kommenden Person<sup>51</sup>. Die Sperrerklärung nach § 96 StPO setzt voraus, daß die Freigabe "dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde". Trotz des Wortlauts der Norm, der in erster Linie auf öffentliche Interessen abstellt und auf Schriftstücke beschränkt ist, haben Behörde und Gericht im Einzelfall zu prüfen, ob von der Vernehmung des Zeugen und der Bekanntgabe seiner Identität wegen Gefahr für Leib oder Leben abzusehen ist<sup>52</sup>. Erhebliche Gefahren für Leib und Leben eines Zeugen sind unter den unbestimmten Rechtsbegriff der Nachteile für das Wohl des Landes zu subsummieren, und der seinem Wortlaut nach auf Schriftstücke beschränkte § 96 StPO ist entsprechend seinem Schutzzweck auf die Prüfung der Frage, ob die Identität eines Zeugen bekanntzugeben ist, anzuwenden<sup>53</sup>. § 96 StPO enthält daher eine Zeugenschutzregelung, die in Zusammenschau mit § 68 Abs. 3 Satz 1 StPO, wonach dem Zeugen gestattet werden kann, keine Angaben zur Person oder nur

---

<sup>49</sup> Vgl. den Überblick bei J. Meyer, in: J. Arnold/B. Burkhardt/W. Gropp/H.-G. Koch (Hrsg.), Grenzüberschreitungen, Beiträge zum 60. Geburtstag von A. Eser, 1995, S. 104 ff.; K.H. Schnarr, Kriminalistik 1990, 293 ff; M. Füllkrug, Kriminalistik 1990, 662 (665 ff.); C. Krehl, GA 1990, 555 ff.

<sup>50</sup> BGHSt 32, 115 (124); K. Miebach, ZRP 1984, 81 (82 ff.); G. Pelchen, in: G. Pfeiffer (Hrsg.), Karlsruher Kommentar zur StPO, 3. Aufl. (1993), Vor § 48 Rdnr. 71 m.w.Nachw.

<sup>51</sup> Vgl. OLG Celle, NJW 1991, 856 f.; im Ergebnis wohl auch BVerfGE 57, 250 (285); C. Krehl, GA 1990, 555 (561).

<sup>52</sup> Vgl. BGHSt 36, 159 (164); 39, 141 (145); OLG Celle, NJW 1991, 856 (857); T. Kleinknecht/L. Meyer-Goßner, StPO, 42. Aufl. (1995), § 96 Rdnr. 12.

<sup>53</sup> Vgl. OLG Celle, NJW 1991, 856 (857); M. Füllkrug, Kriminalistik 1990, 662 (664 f.) m.w.Nachw.

über seine frühere Identität zu machen, eine spezifische Komponente im Hinblick auf die Geheimhaltung der Identität des Zeugen enthält.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kann eine Aussage des gesperrten Zeugen im Falle einer nicht willkürlichen und nicht offensichtlich fehlerhaften Sperrerklärung im Wege der Protokollverlesung nach § 251 Abs. 2 StPO oder durch Vernehmung der polizeilichen Vernehmungsperson als "Zeuge vom Hörensagen" in die Hauptverhandlung eingeführt werden<sup>54</sup>. Die Verlesung des Vernehmungsprotokolls hält der Bundesgerichtshof selbst dann für zulässig, wenn dieses keine Personalangaben zum gesperrten Zeugen enthält<sup>55</sup>. Die Aussage des auf diesem Wege anonym gebliebenen Zeugen müsse aber nach § 261 StPO besonders vorsichtig gewürdigt werden, und eine Verurteilung dürfe auf die Aussage nur gestützt werden, wenn sie durch andere gewichtige Beweisanzeichen bestätigt werde<sup>56</sup>.

Auf die Aussage des anonymen Zeugen allein kann eine Verurteilung somit in keinem Fall gestützt werden, weshalb der Zeugenschutz nach §§ 68, 96 StPO im Regelfall allein nicht zur Überführung des Täters ausreicht und die strengen Voraussetzungen des § 96 StPO nicht jeden schutzbedürftigen Zeugen erfassen<sup>57</sup>. Hinzu kommt, daß z.T. gewichtige Stimmen im Schrifttum von einer völligen Unverwertbarkeit der Aussage des nach § 96 StPO wirksam gesperrten "anonymen Zeugen" ausgehen<sup>58</sup>.

Falls in der Praxis zum Schutz des Zeugen die Sperrerklärung nach § 96 StPO nicht ausreicht und mildere Zeugenschutzmaßnahmen nicht erfolgversprechend sind, so werden bereits nach geltendem Recht Maßnahmen zur Identitätsänderung des Zeugen ergriffen. Mangels einer speziellen Ermächtigungsnorm stützt sich die Polizei insoweit auf § 34 StGB (rechtfertigender Notstand)<sup>59</sup>. Ein staatlicher Rückgriff auf § 34 StGB und somit die Anerkennung eines "staatlichen Notstandrechts" ist hingegen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes nur in "außerordentlicher, un-

<sup>54</sup> Vgl. *BGHSt* 33, 70 (74 f.); 33, 178 (181 f.); 36, 159 (164 ff.); 39, 141 (145); vgl. auch *BVerfGE* 57, 250 (285); *M. Füllkrug*, *Kriminalistik* 1990, 662 (664 f.).

<sup>55</sup> So ausdrücklich *BGHSt* 33, 83; *C. Mayr*, in: *G. Pfeiffer* (Hrsg.), *Karlsruher Kommentar zur StPO*, 3. Aufl. (1993), § 251 Rdnr. 27.

<sup>56</sup> Vgl. *BGHSt* 33, 83 (85 ff.); 36, 159 (166); siehe auch *BVerfG*, *StV* 1995, 561.

<sup>57</sup> *M. Füllkrug*, *Kriminalistik* 1990, 662 (665 f.).

<sup>58</sup> Vgl. *G. Fezer*, *JZ* 1984, 434 f.; *ders.*, *JZ* 1985, 496 (497 f.); *ders.*, *JZ* 1996, 602 (610); *D. Engels*, *NJW* 1983, 1530 (1531 f.); *H.-J. Bruns*, *MDR* 1984, 177 (182); *H. Liskén*, in: *ders./E. Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 2. Aufl. (1996), K 41.

<sup>59</sup> Vgl. *M. Soiné/O. Soukup*, *ZRP* 1994, 466 (468).

vorhersehbarer Lage bei Gefahr für höchste Rechtsgüter" zulässig<sup>60</sup>. Nach einer Gegenauffassung soll ein Rückgriff auf § 34 StGB als strafrechtlichen Rechtfertigungsgrund im Bereich hoheitlichen Handelns bereits völlig, d.h. auch in Ausnahmesituationen ausgeschlossen sein; es seien von vornherein nur speziell normierte Eingriffsrechte anzuerkennen<sup>61</sup>.

Unabhängig davon wird von Teilen des Schrifttums die Anwendung des § 34 StGB auf den Fall der Identitätsänderung und die Ausstattung mit Tarnpapieren auch bereits deshalb abgelehnt, weil durch diese Maßnahmen in die Rechtssphäre der Betroffenen - sowohl in die des gefährdeten Zeugen als auch in die derjenigen Personen, mit denen die Zeugen unter den falschen Personalien in Rechtsbeziehungen treten - eingegriffen werde<sup>62</sup>. In diesen Fällen bedürfe es immer einer speziellen öffentlich-rechtlichen Ermächtigungsnorm<sup>63</sup>. Die rechtliche Zulässigkeit der bereits jetzt in praxi lediglich auf der Grundlage von Richtlinien der Verwaltung vorgenommenen Identitätsänderungen ist daher als *de lege lata* zumindest nicht unbedenklich anzusehen<sup>64</sup>.

Der Versuch des Bundesrates, im Rahmen des Gesetzentwurfs zum "Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG)" vom 25. Juli 1991<sup>65</sup> durch Art. 7 dieses Gesetzentwurfs das Personenstandsgesetz dergestalt zu ändern, daß die Eintragung einer neuen Identität in die Personenstandsbücher möglich wird<sup>66</sup>, ist am Widerstand des Bundestages bzw. namentlich der Bundesregierung gescheitert<sup>67</sup>. Die Bundesregierung hatte insbesondere den Beweiswert und die Glaubwürdigkeit der Angaben in den Personenstandsbüchern als durch eine derartige Regelung gefährdet angese-

<sup>60</sup> Vgl. *BGHSt* 27, 260 (262 ff.); 34, 39 (51 f.); ebenso *E. Dreher/H. Tröndle*, StGB, 47. Aufl. (1995), § 34 Rdnr. 24; *H. Wagner*, JZ 1987, 705 (707); *K.H. Gössel*, JuS 1979, 162 (164).

<sup>61</sup> So *K. Amelung/H. Schall*, JuS 1975, 565 (571); *E.-W. Böckenförde*, NJW 1978, 1881ff.; *P. Kirchhof*, NJW 1978, 969 ff. jeweils m.w.Nachw.

<sup>62</sup> So *M. Soiné/O. Soukup*, ZRP 1994, 466 (468) m.w.Nachw.; für die Zulässigkeit nach § 34 StGB hingegen *H.-J. Hirsch*, in: Leipziger Kommentar zum StGB, 11. Aufl. (1994), § 34 Rdnr. 20; *T. Lenckner*, in: *A. Schönke/H. Schröder*, StGB, 24. Aufl. (1991), § 34 Rdnr. 7.

<sup>63</sup> *M. Soiné/O. Soukup*, ZRP 1994, 466 (468).

<sup>64</sup> So im Ergebnis auch *G. Fezer*, JZ 1996, 602 (610); *M. Soiné/O. Soukup*, ZRP 1994, 466 (468).

<sup>65</sup> BT-Drucks. 12/989.

<sup>66</sup> BT-Drucks. 12/989, S. 16.

<sup>67</sup> Vgl. dazu auch die Schilderung bei *M. Soiné/O. Soukup*, ZRP 1994, 466 f.; *J. Meyer*, in: *J. Arnold/B. Burkhardt/W. Gropp/H.-G. Koch* (Hrsg.), Grenzüberschreitungen, Beiträge zum 60. Geburtstag von *A. Eser*, 1995, S. 110.

hen<sup>68</sup>. Gleichwohl hat auch die Bundesregierung in diesem Zusammenhang den Nutzen von Identitätswechselmaßnahmen im Rahmen des Zeugenschutzes betont<sup>69</sup>.

Von der zumindest grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit einer Identitätsänderung geht auch offenbar das Bundesverfassungsgericht aus, wenn es in einer Entscheidung bereits aus dem Jahre 1981 ausführt, "daß der gefährdete Zeuge *im Falle seiner Identitätsänderung* seinen gegenwärtigen Namen nicht anzugeben" brauche, wenn nur so eine Vernehmung erreicht werden könne<sup>70</sup>.

Festzuhalten ist jedoch, daß nach geltendem Recht eine Identitätsänderung - vorbehaltlich der o.g. Bedenken hinsichtlich einer einschlägigen Ermächtigungsnorm - allenfalls in engen Grenzen in Betracht kommt. Nach geltendem Recht lassen die §§ 3, 11 des Namensänderungsgesetzes lediglich eine Änderung des Vor- und Familiennamens aus wichtigem Grund zu, nicht aber auch beispielsweise eine Änderung des Geburtsdatums<sup>71</sup>. Insbesondere eine Änderung von Personenstandsbüchern und die Eintragung der neuen Personalien wird man derzeit für unzulässig zu erachten haben<sup>72</sup>.

### III. Stellungnahme zum Entwurf

#### 1. Gesamtwürdigung

Der von der SPD-Fraktion vorgelegte Gesetzentwurf konzentriert sich im wesentlichen darauf, die Einrichtung von Zeugenschutzdienststellen und die Durchführung von Zeugenschutzmaßnahmen auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Dabei stehen die Instrumente der Verleihung einer Tarnidentität für Schutzpersonen und die Identitätsänderung im Mittelpunkt. Während mit Art. 1 des Entwurfs die spezialgesetzlichen Grundlagen für die genannten Maßnahmen geschaffen werden sollen, enthalten die Art. 2 bis 9 daraus resultierenden Folgeänderungen in anderen Gesetzen. Insoweit beschränkt sich der Entwurf weitgehend darauf, den in Deutschland bereits auf der Grundlage der gemeinsamen Richtlinien der Arbeitskreise öffentliche Sicherheit und Ordnung der Innenminister und -senatoren praktizierten

<sup>68</sup> BT-Drucks. 12/989, S. 60.

<sup>69</sup> BT-Drucks. 12/989, S. 61.

<sup>70</sup> *BVerfGE* 57, 250 (286).

<sup>71</sup> Vgl. *H. Jung*, in: *Polizei-Führungsakademie* (Hrsg.), *Gefährdete Zeugen*, 1985, S. 29.

<sup>72</sup> *M. Soiné/O. Soukup*, *ZRP* 1994, 466 (467).

Zeugenschutz in Gesetzesform festzuschreiben. Die Notwendigkeit einer spezialgesetzlichen Regelung in diesem Bereich wird auch von Praktikern vor dem Hintergrund der jetzigen unsicheren Rechtslage betont<sup>73</sup>.

Einige der eingangs dargestellten vom Zeugenschutz betroffenen Regelungsbereiche haben jedoch keinen Eingang in den Entwurf gefunden, wobei die folgende Aufzählung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. So wird etwa keine Regelung darüber getroffen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Schutzperson, die mit einer neuen Identität ausgestattet wurde, einen Anspruch darauf haben soll, daß ihr die neue Identität nicht gegen ihren Willen wieder entzogen wird. Ferner enthält der Entwurf zwar Bestimmungen darüber, wie zivil- und öffentlichrechtliche Ansprüche der Schutzperson gegenüber Dritten über die Zeugenschutzdienststelle durchgesetzt werden können. Demgegenüber fehlt aber eine entsprechende Regelung dazu, wie unter der alten Identität eingegangene Verbindlichkeiten und Rechtsbeziehungen, aus denen Ansprüche Dritter gegenüber der Schutzperson resultieren, abgewickelt werden können, wenn die Schutzperson wegen Identitäts- und Wohnortwechsels für ihre Gläubiger nicht mehr erreichbar ist.

Nicht zuletzt sollte die Frage geklärt werden, wie sich ein Zeugenschutz mittels Identitätsänderung auf die generelle Aussagepflicht des Zeugen auswirkt, d.h. ob und inwieweit ein Zeuge und ihm nahestehende Personen zur Teilnahme an einem Zeugenschutzprogramm gezwungen werden können. Die Möglichkeit eines effektiven Zeugenschutzes - auch die belastende Maßnahme der Identitätsänderung - würde ein auf § 34 StGB gestütztes Zeugnisverweigerungsrecht nämlich in der Regel ausschließen.

Schließlich ist anzumerken, daß sich das gewählte Modell des Zeugenschutzes mit seiner im Mittelpunkt stehenden Maßnahme des Identitätswechsels eng am Vorbild der USA orientiert, das den Zeugenschutz nahezu vollständig auf die Zeit vor und nach der Hauptverhandlung beschränkt. Es ist jedoch zumindest fraglich, ob eine derart weitgehende Übernahme des amerikanischen Vorbilds den Regeln des deutschen Strafprozesses gerecht wird und die Schutzpersonen nicht über Gebühr belastet. Die Beschränkung der Maßnahmen in den USA resultieren im wesentlichen daraus, daß der Beschuldigte nach der Bundesverfassung das Recht hat, mit einem Belastungszeugen unmittelbar konfrontiert zu werden<sup>74</sup>, weshalb dort die Anonymi-

---

<sup>73</sup> Vgl. *M. Soiné/O. Soukup*, ZRP 1994, 466 (468) m.w.Nachw.

<sup>74</sup> Vgl. *S. Walter*, in: *P. Hünerfeld* (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung

sierung von Zeugen von der Rechtsprechung nur in engen Grenzen zugelassen wird<sup>75</sup>. Zur Entlastung des Zeugen und der weiteren betroffenen Schutzpersonen sollte daher eine Modifikation des Entwurfs dahingehend erwogen werden, die Schutzmaßnahmen in geeigneten Fällen stärker in die Hauptverhandlung zu verlagern und mit dem polizeilichen Zeugenschutz besser abzustimmen. In Anlehnung an das in den Niederlanden praktizierte Modell der beschränkten Anonymisierung<sup>76</sup> in Kombination mit dem schwedischen Modell des Identitätswechsels<sup>77</sup> könnte eine Variante etwa wie folgt aussehen:

Der Zeuge wird - falls er oder eine ihm nahestehende Person nicht an Leib und Leben bedroht ist, sondern lediglich Beeinträchtigungen unterhalb dieser Schwelle zu befürchten hat - in der Hauptverhandlung vernommen, wobei der Richter jedoch Maßnahmen einzuleiten hat, die eine Aufdeckung der Identität des Zeugen verhindern<sup>78</sup>. Ernstlich bedrohte Zeugen - wobei für die Einordnung als bedrohter Zeuge eine gesetzliche Definition vorgegeben und eine richterliche Entscheidung erforderlich ist<sup>79</sup> - können von den Verfahrensbeteiligten vorrangig im Wege der Telekommunikation befragt werden, wobei die Identität des Zeugen mittels eines Stimmenverzerrers verschleiert werden kann<sup>80</sup>. Dieses Modell könnte ergänzt werden um die Möglichkeit eines Identitätswechsel, der sich an die in Schweden im Jahre 1992 durch ein Gesetz über fingierte Personenangaben eingeführte Regelung anlehnt, wonach das Amtsgericht Stockholm auf Antrag der Reichspolizeiverwaltung oder des Betroffenen selbst die Genehmigung zum Gebrauch fingierter Personenangaben erteilen kann<sup>81</sup>. In Schweden ist die Genehmigung auf höchstens fünf Jahre befristet und setzt die offenbare Gefahr einer besonders schwerwiegenden Straftat gegen Leib, Leben oder Freiheit der betroffenen Person voraus<sup>82</sup>.

---

von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 228.

75 Vgl. S. Walter, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 250-255; vgl. zur ähnlichen Situation in Schweden K. Cornils/F. Kohls, ebd., S. 26 f.

76 Vgl. dazu I. van de Reydt, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 158-163.

77 Vgl. dazu K. Cornils/F. Kohls, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 25 f.

78 In Betracht kommt etwa das Schminken oder Vermummen des Zeugen, vgl. I. van de Reydt, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 158 f.

79 I. van de Reydt, a.a.O., S. 157.

80 I. van de Reydt, a.a.O., S. 159.

81 Vgl. K. Cornils/F. Kohls, in: P. Hünerfeld (Hrsg.), Zeugenschutz durch Verkürzung oder Vorenthaltung von Angaben zur Person des Zeugen, 1992, S. 25 f.

82 K. Cornils/F. Kohls, a.a.O., S. 26.

Eine solches Modell hätte nicht zuletzt den Vorteil, daß Schutzmaßnahmen - nämlich der beschränkten Anonymisierung - nicht erst dann ergriffen werden könnten, wenn der Zeuge an "Leib oder Leben"<sup>83</sup> gefährdet ist und daß für den Identitätswechsel ein Richtervorbehalt vorgesehen ist. Das den Zeugen in besonderem Maße belastende Instrument der Identitätsänderung könnte u.U. auf eine geringere Anzahl von Fällen beschränkt werden. Auf diese Weise würde in stärkerem Umfang der Zeugenschutz in die Hauptverhandlung hineinverlagert und auf Schutzmaßnahmen vor und nach der Hauptverhandlung - und um eine solche handelt es sich bei der Identitätsänderung - besser abgestimmt.

Schließlich läßt der Entwurf die Frage der haushaltsmäßigen Abwicklung des Zeugenschutzes offen. Die bestehende Praxis, wonach die Kosten zu einem Teil aus Mitteln der Sozialversicherungs- und Sozialhilfeträger bestritten werden<sup>84</sup>, erscheint wegen der Belastung dieser Versorgungssysteme mit zweckfremden Aufgaben zumindest vom Grundsatz her als nicht unproblematisch.

## **2. Stellungnahme zu den einzelnen Vorschriften**

Abschließend soll noch kurz zu den einzelnen Vorschriften des Entwurfs Stellung genommen werden. Dabei ist in Rechnung zu stellen, daß von hieraus nicht abschließend beurteilt werden kann, ob der Entwurf sämtliche erforderlichen Folgeregelungen für das unter Art. 1 entworfene Zeugenschutzgesetz erfaßt bzw. im notwendigen Umfang behandelt. Dies ist letztlich eine Fachfrage, die hier nicht abschließend geklärt werden kann. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Anmerkungen zu verstehen.

---

<sup>83</sup> So § 2 Abs. 2 ZSG.

<sup>84</sup> Vgl. *M. Zieger*, Berliner Anwaltsblatt 1992, 3.

**zu Art. 1, § 1:**

§ 1 Abs. 1 umschreibt den Anwendungsbereich des Zeugenschutzgesetzes (ZSG-E). Anzumerken ist hier, daß der Anwendungsbereich des ZSG nicht auf den Komplex der Organisierten Kriminalität beschränkt ist, sondern durch die Formulierung "zur Aufklärung von schweren Straftaten, *insbesondere* von terroristischen Gewaltdelikten und Delikten aus dem Bereich der organisierten Kriminalität" einen weiteren Regelungsumfang enthält.

Nicht unproblematisch vor dem Hintergrund der Zielrichtung des ZSG-E ist aber die Formulierung in § 1 Abs. 2 ZSG-E, wonach das Gesetz "weiterhin auf Angehörige von Schutzpersonen im Sinne des § 11 Absatz 1 Ziffer 1 StGB Anwendung" findet. Nach § 11 Abs. 1 Ziff. 1 StGB könnten danach im wesentlichen lediglich Verwandte und Verschwägte der Schutzperson in ein Zeugenschutzprogramm einbezogen werden. Der gesamte Komplex der nichtehelichen Lebensgemeinschaften und sonstiger der Schutzperson nahestehender Personen wäre ausgeschlossen. Die Bundesregierung hat in ihrem Entwurf zu einem Gesetz über das Bundeskriminalamt (BKAG) eine entsprechend weitere Formulierung gewählt; § 6 Abs. 1 Satz 2 dieses Entwurfs-BKAG lautet: "Gleiches gilt für deren Angehörige und sonstige ihnen nahestehende Personen."<sup>85</sup> Im ZSG-E böte sich zur Erweiterung seines personalen Anwendungsbereichs u.U. eine entsprechende Formulierung an. Alternativ könnte der Absatz 2 derart formuliert werden, daß die dort genannten Personen bereits dem Begriff der Schutzperson, wie er in Absatz 1 legaldefiniert wird, unterfallen. Dies hätte den Vorteil, daß sich separate Hinweise auf diese Gruppe in anderen Vorschriften erübrigen würden<sup>86</sup> und man allgemein von der Schutzperson sprechen könnte.

**zu Art. 1, § 2:**

Keine Bemerkungen.

---

<sup>85</sup> BT-Drucks. 13/1550, S. 7.

<sup>86</sup> Vgl. unten Art. 2, § 14 a Abs. 3 und § 22 a Abs. 3; Art. 3, § 41 a Abs. 3; Art. 4, § 19 Abs. 7 Satz 1 und § 119 Abs. 4; Art. 6, § 15 a Abs. 4; Art. 7, § 1 a Abs. 4; Art. 8, § 26 a Abs. 2, § 39 a Abs. 2 und § 80 Abs. 5; Art. 9, § 14 Abs. 3.

**zu Art. 1, § 3:**

In § 3 Abs. 1 ZSG-E sollte - falls der o.g. Anregung zur Ausweitung des Kreises der Schutzpersonen gefolgt werden sollte - eine sprachliche Anpassung erfolgen, da an dieser Stelle neben der Auskunftsperson ebenfalls nur deren Angehörige als weitere Schutzpersonen genannt sind. Daneben ist anzumerken, daß die Formulierung "Schutzmaßnahmen sind insbesondere" in Abs. 2, der die einzelnen Schutzmaßnahmen exemplarisch aufzählt, die notwendige Flexibilität bei der Wahl der im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen erhält.

**zu Art. 1, § 4:**

In § 4 Abs. 2 ZSG-E sollte, um eine einheitliche Begrifflichkeit mit dem dort in Bezug genommenen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) zu gewährleisten, der Begriff der "Weitergabe" von Daten durch den Begriff der "Übermittlung" von Daten ersetzt werden<sup>87</sup>.

**zu Art. 1, § 5:**

Bezüglich des § 5 Abs. 2 ZSG-E wird angeregt, die Vorschrift bezüglich der technischen Möglichkeiten der Zustellung weiter zu fassen. Die jetzige Formulierung, wonach "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" gilt, schließt von ihrem Wortlaut her andere Formen der Zustellung wie z.B. die Zustellung durch die Behörde gegen Empfangsbekanntnis nach § 5 des Verwaltungszustellungsgesetzes (VwZG) und die öffentliche Zustellung nach § 15 VwZG aus. Um andere Möglichkeiten der Zustellung nicht abzuschneiden könnte man etwa formulieren, daß "eine Zustellung gegenüber der Schutzperson mit der Zustellung eines Schriftstücks an einen Beamten der im Melderegister eingetragenen Zeugenschutzdienststelle als bewirkt" gilt.

---

<sup>87</sup> Vgl. die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 5 Ziff. 3 BDSG und § 3 Abs. 2 Ziff. 4 Landesdatenschutzgesetz Rheinl.-Pfalz (LDSG).

**zu Art. 1, §§ 6, 7:**

Die §§ 6, 7 ZSG-E regeln die Schutzmaßnahme der Tarnidentität und des Identitätswechsels. Insoweit ist lediglich im Hinblick auf § 7 Abs. 3 ZSG-E anzumerken, daß klargestellt werden sollte, ob die Schutzperson - wie es der Wortlaut der Vorschrift nahelegt - ausschließlich unter ihrer wahren Identität rechts- und prozeßfähig sein soll, oder ob dies auch unter der neuen Identität der Fall sein soll. Dann sollte es in § 7 Abs. 3 zur Klarstellung etwa heißen, daß die Schutzperson *auch* unter ihrer wahren Identität weiterhin im bisherigen Umfang rechts- und prozeßfähig ist.

**zu Art. 1, § 8, 9:**

Keine Bemerkungen.

**zu Art. 1, § 10:**

§ 10 ZSG-E, der die Strafbarkeit der unbefugten Offenbarung von Maßnahmen der Zeugenschutzdienststelle bestimmt, ist in seinem Anwendungsbereich eng, da Täter nur die geschützte Person selbst sein kann. Soweit aufgrund eines entsprechenden Verhaltens eine Strafbarkeit von Amtsträgern wegen Verletzung des Dienstgeheimnisses oder einer besonderen Geheimhaltungspflicht nach § 353 b Abs. 1 StGB in Betracht kommt, ist darauf hinzuweisen, daß das Strafmaß in § 10 ZSG-E und § 353 b Abs. 1 StGB identisch ist, obschon den Amtsträgern i.d.R. eine besondere Geheimhaltungspflicht obliegt. Insofern könnte eine Abstufung der Strafandrohung geboten erscheinen.

**zu Art. 2:**

Art. 2 des Gesetzentwurfs enthält die aus dem ZSG-E resultierenden Anpassungen des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG). Insoweit ist lediglich anzumerken, daß in § 14 a Abs. 1 MRRG klargestellt werden sollte, daß die Befreiung von der Meldepflicht lediglich für die Dauer der Schutzmaßnahme gilt.

**zu Art. 3, 4 und 5:**

Art. 3, 4 und 5 des Gesetzentwurfs enthalten die aus dem ZSG-E folgenden Modifizierungen des Straßenverkehrsgesetzes (StVG), des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und des Einkommensteuergesetzes (EStG). Keine Bemerkungen.

**zu Art. 6 und 7:**

Art. 6 und 7 des Gesetzentwurfs enthalten Regelungen über die Ausstellung eines Passes bzw. eines Personalausweises auf Tarnpersonalien. Es wird angeregt, eine spezielle Regelung für die Dauer der Gültigkeit der Tarnpapiere aufzunehmen, da andernfalls die Papiere nach Aufhebung der Zeugenschutzmaßnahme nicht ohne weiteres ihre Gültigkeit verlieren und eingezogen werden können. Es ließe sich etwa daran denken, eine Regelung dergestalt aufzunehmen, daß nach Ablauf der Zeugenschutzmaßnahme eine Einziehung der Tarnpapiere auf Antrag der Zeugenschutzstelle möglich ist.

**zu Art. 8 und 9:**

Art. 8 und 9 des Gesetzentwurfs enthalten spezielle Regelungen für ausländische Schutzpersonen durch Änderungen im Ausländergesetz (AusIG) und im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG). Zu dem geplanten § 14 RuStAG ist anzumerken, daß die Ermessenseinbürgerung nach § 14 Abs. 1 RuStAG gegenüber dem bestehenden § 8 RuStAG im Hinblick auf die anzulegenden Ermessensmaßstäbe deutlicher abgegrenzt werden sollte. Alternativ böte sich an, den § 14 RuStAG insgesamt so zu fassen, daß es - wie es § 14 Abs. 2 RuStAG auch vorsieht - allein die Zeugenschutzdienststelle in der Hand hat, die Einbürgerung zu veranlassen.