



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 39/2023

Juli 2023

Registernummer: 25412265365-88

Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer COM(2022) 732 final

Mitglieder des AS Strafrecht

RA Prof. Dr. Dr. Alexander Ignor (Vorsitzender)
RA Prof. Dr. Jan Bockemühl
RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm
RA Prof. Dr. Björn Gercke
RA Thomas C. Knierim
RA Dr. Daniel M. Krause
RA Prof. Dr. Holger Matt (Berichterstatter)
RAin Anke Müller-Jacobsen
RA Prof. Dr. Ralf Neuhaus
RA Prof. Dr. Tido Park
RA Dr. Jens Schmidt
RAin Dr. Anne Wehnert
RAin Dr. Annette von Stetten (Berichterstatterin)

Prof. Dr. Dominik Brodowski (Berichterstatter)
RAin Theres Kraußlach (Berichterstatterin)

RAin Ulrike Paul, Vizepräsidentin, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des AS Europa

RA Dr. Hans-Joachim Fritz
RA Marc André Gimmy
RAin Dr. Margarete Gräfin von Galen
RA Andreas Max Haak
RA Dr. Frank J. Hospach
RA Guido Imfeld
RA Dr. Christian Lemke
RA Maximilian Müller
RAin Dr. Kerstin Niethammer-Jürgens

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9
10179 Berlin
Deutschland
Tel. +49.30.28 49 39 - 0
Fax +49.30.28 49 39 -11
Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9
1040 Brüssel
Belgien
Tel. +32.2.743 86 46
Fax +32.2.743 86 56
Mail brak.bxl@brak.eu

RAuN a.D. Kay-Thomas Pohl (Vorsitzender)
RA Dr. Hans-Michael Pott
RA Jan K. Schäfer, LL.M.
RAin Stefanie Schott
Prof. Dr. Gerson Trüg
RA Andreas von Máriássy

RAuN Dr. Thomas Remmers, Vizepräsident, Bundesrechtsanwaltskammer
RAin Astrid Gamisch, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Ass. jur. Nadja Flegler, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Ass. jur. Frederic Boog, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
RAin (SyndikusRAin) Viliana Ilieva, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

I. Einführung

Am 19. Dezember 2022 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie zum Kampf gegen den Menschenhandel vorgelegt¹. Der Vorschlag sieht eine Vielzahl von zum Teil dringlich erforderlichen Maßnahmen vor, um den Menschenhandel zu bekämpfen und einen besseren Schutz der Opfer von Menschenhandel zu gewährleisten. Die derzeit gültige Richtlinie zur Bekämpfung von Menschenhandel (2011/36/EU) wurde am 15. April 2011 verabschiedet und seitdem weder verändert noch überarbeitet. Seither haben sich die gesellschaftlichen Strukturen und die damit einhergehenden kulturellen sowie geschlechterspezifischen Herausforderungen verändert.

Als Grundlage für die Überarbeitung der bestehenden Richtlinie wurde eine Auswertung einer Analyse, welche durch EUROSTAT² für die Jahre 2019 – 2020 durchgeführt wurde, herangezogen. Das Ergebnis der Analyse zeigt auf, dass 14.311 Opfer von Menschenhandel offiziell in der EU registriert wurden³. Der Großteil des Menschenhandels im kriminalistischen Hellfeld liegt nach wie vor in den Bereichen der sexuellen Ausbeutung (51 %) sowie der Arbeitskraftausbeutung (28 %)⁴. 87 % der Opfer von sexueller Ausbeutung sind Frauen und Mädchen⁵. Technologische Fortschritte und nicht zuletzt die

¹ Directive of the European Parliament and of the council, 2022/0426 (COD).

² EUROSTAT sammelt Daten aus sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten (außer Großbritannien).

³ Commission Staff working document, SWD (2022) 429 final S. 1.

⁴ Commission Staff working document, SWD (2022) 429 final S. 2.

⁵ Commission Staff working document, SWD (2022) 429 final S. 3.

Beschränkungen während der CORONA-Pandemie haben dazu beigetragen, Begehungsformen des Menschenhandels ins Internet zu verlagern⁶.

Die Richtlinie selbst hat in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Blick auf die Vielfalt der Ausbeutungsformen erweitert und dazu beigetragen, neben der Ausbeutung in der Prostitution und der Ausbeutung der Arbeitskraft auch andere Formen der Ausbeutung wie die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder der Bettelei vermehrt in den Fokus zu rücken. Deshalb bedarf es nach Ansicht der Kommission einer Anpassung und Überarbeitung der bestehenden Richtlinie durch die weitere Harmonisierung der Sanktionsvorschriften, die formelle Einrichtung nationaler Verweismechanismen und eine verbesserte Datenerhebung und Berichterstattung.

Inzwischen ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der Union weiter vorangeschritten. Der Rat hat am 9. Juni 2023 auf der Grundlage der Beratungen der Gruppe „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (COPEN) seine Allgemeine Ausrichtung beschlossen⁷. Am 26. Mai 2023 haben die Ausschüsse des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) und für die Rechte der Frauen und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) ihren „Draft Report“ zu dem Vorhaben vorgelegt, über den nun das Parlament zu befinden hat. Die Bundesrechtsanwaltskammer nimmt dies zum Anlass, sich zu dem Richtlinienentwurf zu äußern.

II.

Rechts- und verfassungspolitischer Kontext

Der Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie zum Kampf gegen den Menschenhandel fügt sich mit seinem Regulierungsprogramm in eine ganze Reihe von weiteren aktuellen Gesetzgebungsvorschlägen ein, mit denen Konsequenzen aus vorausgegangenen Evaluationen europäischer Rechtsinstrumente gezogen werden sollen. Anlass sind jeweils Evaluations- oder Umsetzungsberichte, die nach Ansicht der Kommission eine unzureichende Implementation der unionspolitischen Ziele erkennen lassen und daher ein Eingreifen des Europäischen Gesetzgebers mit dem Ziel einer Harmonisierung und Förderung der Zusammenarbeit in den Mitgliedstaaten rechtfertigen sollen.

So führte die Evaluierung der Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt [SWD(2020) 259 final] zum *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt* und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG [COM (2021) 851 final]. Es wurden u. a. Implementationsdefizite in den Bereichen Ressourcen, Fachwissen, Bewusstsein, Priorisierung, Zusammenarbeit und Informationsaustausch festgestellt sowie das Fehlen verlässlicher, genauer und vollständiger statistischer Daten⁸.

Der *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* [COM(2022) 105 final] beruht unter anderem auf einer EU-weiten Erhebung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und der Halbzeitbewertung der Basisbewertungsberichte der Expertengruppe GREVIO zum Stand der Umsetzung der Istanbul-Konvention⁹. Defizite werden u. a. ausgemacht in den Bereichen Opferschutz und Opferhilfe, Aufklärung

⁶ „COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons“ (ICAT); UNODC-Bericht: https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID-19.pdf (Abruf 07.06.2023)

⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10350_2023_INIT (Abruf 14.06.2023)

⁸ BR-Drs. 27/22, S. 1f.

⁹ Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports: <https://rm.coe.int/prems-010522-gbr-grevio-mid-term-horizontal-review-rev-february-2022/1680a58499>

und Schulung, Koordinierung, Zusammenarbeit durch einen behördenübergreifenden Ansatz und auch hier im Bereich einer verbesserten Erhebung von Daten¹⁰.

Zuletzt legte die Kommission am 3. Mai 2023 den *Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung der Korruption [COM 82023) 234 final]* auf Grundlage zweier Umsetzungsberichte der Kommission¹¹ zur Korruptionsbekämpfung in der Union vor und konstatierte Umsetzungsdefizite insbesondere bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Korruptionsphänomene.

Gemeinsam ist allen diesen Regelungsvorschlägen das Bestreben, nicht nur die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch nichtlegislative Maßnahmen zu verbessern, indem z. B. der Austausch bewährter Verfahren gefördert und Verfahrensabläufe effektiver gestaltet werden. Erklärtes und „ambitioniertes“ Ziel ist es, einen einheitlichen Rechtsrahmen im Bereich des materiellen Strafrechts herzustellen und die - nach Ansicht der Kommission – nicht ausreichende Sanktions*praxis* der Mitgliedstaaten merklich zu verschärfen. Dem dient einerseits die Ausweitung materieller Sanktionsnormen und andererseits zunehmend detailliertere Vorgaben für Art und Höhe von Sanktionen gegen natürliche, aber auch gegen juristische Personen.

Unmittelbar zum Erlass supranationaler Strafvorschriften ist die Union nur ein dem eng begrenzten Bereich der Bekämpfung von Betrugstaten, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, befugt (Art. 325 Absatz 4 AEUV). Im Übrigen darf sie nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur in den Grenzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit tätig werden (Art. 67 Absatz 3 und Art. 69 AEUV)

- a. zur Bekämpfung eines Katalogs vertypter Formen grenzüberschreitender, besonders schwerer Kriminalität gemäß Art. 83 Abs. 1 AEUV und
- b. im Wege der Annexkompetenzen nach Art. 83 Abs. 2 AEUV, wenn sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als *unerlässlich* für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet erweist, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Lissabon-Urteil eine enge Auslegung dieser Ermächtigung in Art. 83 AEUV angemahnt und das Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag nur vor dem Hintergrund eines engen Verständnisses der Einzelermächtigung für verfassungskonform erachtet. Dazu hat es u. a. Folgendes ausgeführt¹²:

„[253] Die Entscheidung über strafwürdiges Verhalten, über den Rang von Rechtsgütern und den Sinn und das Maß der Strafandrohung ist vielmehr in besonderem Maße dem demokratischen Entscheidungsprozess überantwortet Eine Übertragung von Hoheitsrechten über die intergouvernementale Zusammenarbeit hinaus darf in diesem grundrechtsbedeutsamen Bereich nur für bestimmte grenzüberschreitende Sachverhalte unter restriktiven Voraussetzungen zu einer Harmonisierung führen; dabei müssen grundsätzlich substantielle mitgliedstaatliche Handlungsfreiräume erhalten bleiben.“

Zu der Annexzuständigkeit des Art. 83 Abs. 2 AEUV heißt es:

¹⁰ BR-Drs. 131/22, S. 4f.

¹¹ BR-Drs. 244/23, S. 9f.

¹² BVerfG, Ur. v. 30.06.2009, 2 BvE 2/08, juris

„[361] Im Hinblick auf den Bereich der Annexzuständigkeit, die eine Angleichung des Strafrechts in bereits harmonisierten Politikbereichen ermöglicht (Art. 83 Abs. 2 AEUV), kann das Zustimmungsgesetz nur deshalb als verfassungskonform beurteilt werden, weil diese Zuständigkeit nach dem Vertrag eng auszulegen ist. (...)“

Zwar gelten für die Auslegung der Vorschriften des AEUV unionsrechtliche Auslegungsgrundsätze, weshalb diejenige Auslegung zu bevorzugen ist, nach welcher Zweck und Ziel der Vorschrift am besten erfüllt werden können¹³. Da Art. 83 AEUV die Harmonisierungsinteressen der EU und die Souveränitätsinteressen der Mitgliedstaaten aber in einen Ausgleich zu bringen versucht, darf dieser Auslegungsgrundsatz nicht auf eine allzu extensive, die Harmonisierungsbestrebungen der Union grenzenlos erweiternde Auslegung hinaus laufen, die die innere Kohärenz, die allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu eigen ist, durch zu detaillierte Vorgaben gefährdet.

III.

Zur Menschenhandelsrichtlinie

Die Kommission stützt Ihren Vorschlag auf die Rechtsgrundlagen des Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 AEUV. Als Hauptthemen setzt sich die Kommission das Ziel, die Ausbeutung in Form von Zwangsheirat und illegaler Adoption in die Richtlinie aufzunehmen¹⁴. Gleichzeitig ist ein Schwerpunkt der Änderungsvorschläge die Stärkung der Opferrechte. Hintergrund weiterer Änderungsvorschläge ist die in den letzten Jahren stark steigende Nutzung der sozialen Medien und die damit verbundene Erleichterung der Kontaktaufnahme. Der technologische Fortschritt im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie führt zu einer Digitalisierung auch des Menschenhandels einhergehend mit einer erschwerten effektiven Strafverfolgung. Schließlich befassen sich die Vorschläge den Sanktionen, insbesondere gegenüber juristischen Personen, die die mit der Richtlinie geahndeten Delikte fördern und betreiben.

1. Unterstützung von Opfern von Menschenhandel im Verfahren

Da es sich bei Menschenhandel weitgehend um ein Kontrolldelikt handelt, ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Einen gewissen Einblick in das Dunkelfeld ermöglichen die Berichte zur **Datenerhebung zu Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Menschenhandel, KOK e. V.**, in Berlin. 19 Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel dokumentieren hier in einem Datenpool ihre Beratungspraxis. Ca. 60 % der Klientinnen der Fachberatungsstellen kommen aus westafrikanischen Staaten, davon mit 44 % die meisten aus Nigeria¹⁵. Im Bundeslagebild Menschenhandel des BKA, das das Hellfeld abbildet, sind dem gegenüber rund 23 % der Opfer Deutsche und unter den ausländischen Opfern dominieren Staatsangehörige aus Osteuropa. Einige wenige stammen aus Asien¹⁶. Afrikanerinnen und Afrikaner werden nur in Ausnahmefällen als Betroffene von Menschenhandel identifiziert.

Da große Opfergruppen unentdeckt bleiben, muss ein Schwerpunkt bei der Bekämpfung des Menschenhandels auf der Identifikation dieser Opfer durch die zuständigen Behörden bei konsequenter Umsetzung der Regeln der Opferschutzrichtlinie¹⁷ liegen. Das deutsche Strafrecht sieht in Umsetzung

¹³ Vogel/Eisele, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL Januar 2023, Art. 83 AEUV Rn. 27

¹⁴ Directive of the European Parliament and of the council, 2022/0426 (COD).

¹⁵ https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK-Datenbericht_2021.pdf (Abruf 08.06.2023)

¹⁶ Menschenhandel und Ausbeutung – Bundeslagebild 2022, S. 8.

¹⁷ Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI.

dieser Richtlinie eine Vielzahl von wichtigen opferschützenden Instrumenten vor. Unerlässlich ist insbesondere die unverzügliche Beiordnung einer Nebenklagevertretung bzw. eines Verletztenbeistands. Diese Möglichkeiten werden jedoch ersichtlich nicht in dem Maße in Anspruch genommen, wie dies für eine effektive Bekämpfung schwerer Menschenrechtsverletzungen wünschenswert wäre. Dies zu ändern, wird nur in Zusammenarbeit mit einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen gelingen, die die Betreuung und Unterbringung der Klientinnen und Klienten durch professionelle Fachberatungsstellen zur Stärkung und Unterstützung des Opfers und ggf. eine psychosoziale Prozessbegleitung gewährleisten¹⁸.

Die Kommission setzt hier zu Recht auf nationale Verweismechanismen und nationale Kontaktstellen für die Verweisung von Opfern. Opfer von Delikten im Bereich des Menschenhandels sind vielmals aufgrund psychischer Folgen nicht in der Lage ihre Interessen und Belange durchzusetzen. Zudem spielt eine erhebliche Rolle, dass die Familienangehörigen der Opfer in den Fokus der Täter geraten¹⁹. In mehr als 60 % der Fälle des KOK-Datenpools gaben die Klientinnen an, Kinder zu haben²⁰. Es muss also darum gehen, den Betroffenen die Instrumente an die Hand zu geben, die sie benötigen, um ihre Rechte durch professionelle Hilfe durchzusetzen.

In Deutschland gibt es nach wie vor keinen effektiven nationalen Verweisungsmechanismus. Kooperationskonzepte für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und Empfehlungen für die Zusammenarbeit von Jugendamt, Polizei, Fachberatungsstellen und weiteren Akteuren zur Identifizierung und zum Schutz von Kindern als Opfer von Menschenhandel wurden zwar vom bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend schon vor Jahren entwickelt, jedoch niemals einheitlich umgesetzt. Stattdessen gibt es eine Vielfalt von Kooperationsinitiativen, unterschiedliche Vereinbarungen, Erlasse oder Verträge und dies auch nur in 13 von 16 Bundesländern. Vieles bleibt örtlicher Initiative vorbehalten.

Die in der Allgemeinen Ausrichtung des Rates erkennbare Zielrichtung, auch weiterhin eine Vielzahl verschiedener Verweismechanismen aufbauend auf dem bestehenden Wildwuchs von Mechanismen zuzulassen²¹, sieht die Bundesrechtsanwaltskammer daher kritisch. Denn diese Struktur ist weder für die Opfer vertrauenerweckend noch – im Falle einer gerichtlichen Klärung – für die Verteidigung transparent. Deshalb bedarf es einer abgestimmten Überarbeitung der Standards und klarer Rechtsgrundlagen, stets angepasst an die aktuelle gesellschaftliche Entwicklung.

Zudem lassen sowohl der Richtlinienvorschlag der Kommission als auch die Allgemeine Ausrichtung des Rates einen wesentlichen Faktor außer Acht, der zur Aufhellung des Dunkelfeldes maßgeblich beitragen kann. Den Opfern wird von den Tätern mit Konsequenzen gedroht, sollten sie sich den Behörden zu erkennen geben. So wurden im Jahr 2021 16,3 % (2020: 17,2 %) der Opfer durch den oder die Tatverdächtigen nachweislich dahingehend beeinflusst, gegenüber der Polizei keine Aussagen zu machen oder die tatsächlichen Umstände der Einwirkung zu relativieren²². Betroffene von

¹⁸ „Die zeitnahe Einbindung von Fachberatungsstellen durch die Strafverfolgungsbehörden erweist sich in vielen Fällen als Grundstein für einen erfolgreichen Ausgang des Ermittlungsverfahrens. Die den Betroffenen vermittelten Kenntnisse über ihre Rechte als Opfer einer Straftat, die Stabilisierung von Opferzeug*innen durch Fachberatungsstellen während Ermittlungs- und Strafverfahren und die Vermittlung von Kontakten mit den Strafverfolgungsbehörden trägt zu erfolgreich verlaufenden Ermittlungsverfahren bei.“ BKA, Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2019.

¹⁹ Menschenhandel und Ausbeutung – Bundeslagebild 2021, S. 11.

²⁰ A.a.O, Seite 8.

²¹ Art. 11 Abs. 4 des Vorschlags i. V. M. Erwägungsgrund 8.

²² Menschenhandel und Ausbeutung – Bundeslagebild 2021, S. 12.

Menschenhandel haben nicht nur Angst vor täterseitigen Repressalien, sondern auch vor behördlichen Konsequenzen und wagen es aufgrund des Drucks und der sozialen Abschottung nicht, sich zu erkennen zu geben²³. Es ist sehr zu begrüßen, dass das Europäische Parlament mit dieser Frage befassen will und einen Vorschlag zur Überarbeitung des Artikels 8 der Richtlinie (Verzicht auf Strafverfolgung oder Straffreiheit der Opfer – sog. „non-punishment-clause“) vorgelegt hat, der insbesondere die Notwendigkeit der vorherigen Erstattung einer Strafanzeige durch das Opfer ausschließen soll.

Die Bundesrechtsanwaltskammer verbindet damit die Hoffnung, dass die „non-punishment-clause“ des § 154 c Abs. 2 StPO im deutschen Recht endlich in eine Form gebracht wird, die die Anwendung sowohl für die anwaltliche Vertretung mutmaßlicher Opfer als auch für die Verteidigung in Verfahren wegen Menschenhandels transparent und berechenbar gestaltet. Die Norm setzt die Erstattung einer Anzeige durch das Opfer voraus und eröffnet zudem nur für die Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, von der Verfolgung eines Vergehens abzusehen, wenn nicht die Schwere der Tat entgegensteht. Ermessenleitende Vorgaben fehlen - auch in den Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren. Eine entsprechende Befugnis des Gerichts fehlt ganz. Bei der Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels durch das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen war auch erkennbar, dass die Norm in der Praxis kaum eine Rolle spielt²⁴. Sie ist in der derzeitigen Fassung nicht geeignet, für die anwaltliche Vertretung mutmaßlicher Opfer oder für die Verteidigung einen nachvollziehbaren Rechtsrahmen vorzugeben.

2. Bekämpfung von Straftaten mittels Informations- oder Kommunikationstechnologien

Dass bei der Überarbeitung der Richtlinie darauf reagiert werden muss, dass sich die Begehungsformen des Menschenhandels im digitalen Zeitalter verändert haben, liegt auf der Hand. Die im Oktober 2022 vorgelegte Studie des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Menschenhandel, KOK e. V., „Menschenhandel 2.0 – Digitalisierung des Menschenhandels in Deutschland“²⁵ zeigt Schutzlücken für Betroffene auf und fordert eine Integration des Menschenhandels in die nationale Cybersicherheitsagenda, die bislang zwar eine Reihe von Maßnahmen gegen sexualisierte Gewalt an Kindern inkl. Missbrauchsdarstellungen im Internet anspricht, nicht jedoch den Menschenhandel. Es gelte u. a. Zuständigkeiten für das Thema technologiegestützter Menschenhandel zu klären und Technologieunternehmen rechtlich in die Verantwortung zu nehmen.

Angesichts dessen verwundert es, dass sich die Kommission darauf beschränkt, allgemeine Maßnahmen zu fordern, um sicherzustellen, dass die einschlägigen Strafnormen auch Handlungen einschließen, die mittels Informations- und Kommunikationstechnologien begangen werden.

Ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass Straftatbestände auch auf Handlungsweisen auch in der digitalen Welt anwendbar sind, ist sicher nicht schädlich. Informations- oder Kommunikationstechnologien kommen in jeder Phase des Menschenhandels zum Einsatz, bei der Anwerbung potenzieller Opfer, für Transport und Logistik, zur Kontrolle und Überwachung der Betroffenen und nach der Tat zur Bedrohung der Opfer, um eine Zeugenaussage der Betroffenen zu

²³Menschenhandel und Ausbeutung – Bundeslagebild 2022, S. 15.

²⁴ Bartsch, Greven, Schierholt, Treskow, Küster, Deyerling, Zietlow: Forschungsbericht, „Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB)“, Hannover 2021, S. 56

²⁵ <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/resource/blob/1818408/2160708/bcdacc02b471f758944e14523021d3e5/download-menschenhandel-2-0-data.pdf?download=1>

verhindern²⁶. Durch die Schaffung eines neuen Artikels in der Richtlinie kann insbesondere auf den Handlungsort „soziale Medien“ aufmerksam gemacht werden, der im Zusammenhang mit der sogenannten „Loveboy“-Methode an Bedeutung gewonnen hat²⁷. Umso mehr vermisst man allerdings im Richtlinienentwurf einen Mechanismus, der den Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit gibt, frühzeitig einzuschreiten und derartige Inhalte löschen zu lassen.

Inhalte mit einem Bezug zum Menschenhandel, die dauerhaft vorhanden sind und durch eine Vielzahl von Personen nachvollzogen werden können, sind ein wesentliches Einfallstor für die sekundäre Viktimisierung der Opfer und für ihre mangelnde Bereitschaft, sich der Konfrontation mit den Tatverdächtigen in einem Verfahren auszusetzen. In die richtige Richtung geht daher die Allgemeine Ausrichtung des Rates, wenn sie für den Erwägungsgrund 5 eine Ergänzung vorsieht mit dem Ziel, das Problem des Missbrauchs von Online-Diensten auch mittels Präventivmaßnahmen anzugehen.

3. Erweiterung des Straftatbestandes der Ausbeutung um Zwangsheirat und illegale Adoption

Die Kommission stellt fest, dass sich abgesehen von den Auswirkungen der Digitalisierung auch bei den Formen der Ausbeutung seit dem Jahr 2011 im Deliktsbereich Veränderungen vollzogen hätten. Neben die sexuelle Ausbeutung und Ausbeutung der Arbeitskraft seien die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder der Bettelei getreten, aber auch nicht ausdrücklich genannte Formen der Ausbeutung. Daran knüpft ihr Änderungsvorschlag an, den Artikel 2 Abs. 3 der Richtlinie, um die Begrifflichkeiten der Zwangsheirat und illegalen Adoption zu ergänzen.

Im Lichte des Art. 83 Abs. 1 AEUV und des Gebots der Bestimmtheit von Strafrechtsnormen ist diese Ergänzung mindestens diskussionswürdig. Ausbeutung ist das rücksichtslose Streben nach Gewinn oder wirtschaftlichem Vorteil. Im deutschen Recht wird es bislang verstanden als übersteigertes Gewinnstreben, das keine Rücksicht auf die persönlichen oder wirtschaftlichen Belange des Verletzten nimmt. Das Ausbeuten beurteilt sich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und liegt immer dann vor, wenn ein grobes Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung besteht²⁸.

Bislang wird der Begriff "sexuelle Ausbeutung" auch in internationalen Instrumenten und im EU-Besitzstand im Zusammenhang mit Straftaten verwendet, die durch eine im Wesentlichen ausbeuterische Komponente gekennzeichnet sind und die mit der ungerechtfertigten Ausnutzung sexueller Handlungen verbunden sind, die einer Person in einer schutzbedürftigen Situation aufgezwungen wird. In diesem Sinne hat der Juristische Dienst des Rates in Übereinstimmung mit der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten die Einbeziehung des Vergewaltigungstatbestands in die *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* mangels ausreichender Rechtsgrundlage kritisiert. Die von der Kommission gewählte weite Auslegung des Ausbeutungsbegriffs als „Ausnutzung struktureller Macht“ wurde im Vorschlag der Ratsarbeitsgruppe für die Allgemeinen Ausrichtung des Rates zu dieser Richtlinie am 17.05.2023 verworfen²⁹. Vor diesem Hintergrund fragt es sich, welche Auswirkungen die ausdrückliche Erwähnung von „Zwangsheirat“ und „illegaler Adoption“ auf den Ausbeutungsbegriff im Zusammenhang mit dem Menschenhandel nach sich zieht.

²⁶ KOK-Bericht a.a.O., Seite 19.

²⁷ Vgl. dazu z.B. LG Aachen, Urteil vom 25.9.2019, 62 KLS 4/19.

²⁸ Schroth in: Leibold/Tsambikakis/Zöller, Anwaltkommentar StGB, 3. Auflage, §232, Rn. 17.

²⁹ https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/EU/141416/imfname_11250781.pdf

a. Zwangsheirat

Eine Zwangsheirat erfasst jedes willensbeugende Verhalten eines Täters, durch das die betroffene Person zur Eingehung der Ehe genötigt werden soll. Geschütztes Rechtsgut ist die Eheschließungsfreiheit bezüglich der Wahl des Ehepartners und dem Zeitpunkt der Eheschließung, welche unter den grundrechtlichen Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG bzw. auf internationaler Ebene in Art. 16 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Art. 12 EMRK und Art. 9 EuGrCh fällt³⁰. Das Verbot der Zwangsheirat bezweckt nicht in erster Linie den Schutz vor finanzieller Ausbeutung oder Ausnutzung zum eigenen wirtschaftlichen Vorteil. Zwangsehen sind kulturell definierte Erscheinungen und haben nicht notwendig einen unmittelbaren Bezug auf sexuelle oder andere wirtschaftliche Vorteile des einen oder des anderen Ehepartners.

Beim Begriff des Menschenhandels wird im internationalen Kontext vielmehr auf die Definition in Art. 3 lit. a des sog. Palermo Protokolls³¹ und Art. 4 lit. a der Konvention des Europarats gegen Menschenhandel Bezug gestützt³². An dieser Definition orientiert sich inzwischen auch der § 232 StGB. Danach umfasst der Begriff der Ausbeutung mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.

Ob eine **Zwangsheirat** den Tatbestand des Menschenhandels erfüllt, ist danach eine Frage der kritischen Würdigung des Einzelfalles. Die Zahlung eines in bestimmten Kulturkreisen üblichen Brautgeldes sieht der EGMR nicht als Grund, eine konventionswidrige Leibeigenschaft anzunehmen³³. Voraussetzung für einen Menschenhandel in der Ausbeutungsform der „Leibeigenschaft“ ist – angesichts ihrer Gleichstellung mit der Sklaverei – vielmehr, dass den Betroffenen die Freiheit zur Selbstbestimmung in der Ehe ganz oder ganz überwiegend entzogen wird³⁴. Dies mag in vielen Zwangsehen der Fall sein, ist jedoch mit einer zwangsweisen Verehelichung nicht in jedem Falle verbunden. Die Grenzen zwischen einer durch Zwang belasteten Eheschließung und der Ausbeutung in Gestalt einer konventionswidrigen Leibeigenschaft sind fließend.

Eine Aufnahme der Zwangsheirat als besondere Form der Ausbeutung in den Katalog der Menschenhandelsfälle lässt die bestehenden Grenzen der Tatbestände verschwimmen. Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht die Aufweichung rechtlicher Konturen in Tatbeständen des materiellen Strafrechts im Lichte des Bestimmtheitsgebots kritisch. Zu Recht weist die Allgemeine Ausrichtung des Rates in Erwägungsgrund 4 darauf hin, dass Zwangsehen in Gestalt einer Leibeigenschaft oder einer Ausbeutung zu sexuellen „Dienstleistungen“ bereits heute unproblematisch von den Tatbeständen der Richtlinie erfasst sind. Ob es angesichts dessen wirklich einer ausdrücklichen Aufnahme dieser Ausbeutungsform in die Richtlinie bedarf, um in einem Akt symbolischer Gesetzgebung die Schwere derartiger Verbrechen zu unterstreichen, darf bezweifelt werden.

³⁰ Schroth in: Leipold/Tsambikakis/Zöllner, AnwaltKommentar StGB, 3. Auflage 2020, §237 Rn. 1.

³¹ Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (BGBl. 2005 II S. 954, 995).

³² Übereinkommens vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (BGBl. 2012 II S. 1107, 1108).

³³ HK-EMRK/Jens Meyer-Ladewig/Bertold Huber, 4. Aufl. 2017, EMRK Art. 4 Rn. 8.

³⁴ EuArbRK/Schubert, 4. Aufl. 2022, EMRK Art. 4 Rn. 4.

b. Illegale Adoption

Die organisierte Vermittlung von Kindern durch nicht anerkannte Verbände wird unter dem Begriff illegale Adoption subsumiert. Potenzielle Eltern aus finanziell starken Familien zahlen Geld für die Kinder von finanziell notleidenden Familien. Zur Bekämpfung solcher Geschäfte wurde bereits, nach der UN-Kinderrechtskonvention aus dem Jahr 1989, am 29. Mai 1993 das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption durch die Vertragsstaaten ratifiziert. Eine Ausdehnung des Kinderschutzes ist notwendig, um eine Umgehung der nationalen Adoptionsvorgaben zu vermeiden und das Geschäft mit Adoptionen zu unterbinden.

Auch hier ist, ungeachtet des unterstützenswerten Regelungsziels, die Aufweichung der rechtlichen Konturen des Ausbeutungstatbestands kritisch zu sehen. Bei der Frage, ob ein vertypter Bereich besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension, also mit Auswirkungen auf die Union als Ganzes, vorliegt, ist nicht ein entsprechender politischer Wille der Unionsorgane entscheidend, sondern eine typisierende Betrachtungsweise nach kriminalistischer Erfahrung und kriminologischer Erkenntnis³⁵. Dazu blieb die Kommission jede Erläuterung schuldig. Offen bleibt insbesondere, auf welcher Seite die Ausbeutung stattzufinden hat und wer infolge dessen als Täter in Betracht kommt. Auf eine emotionale Ausbeutung der Zuneigung eines Kindes zur Erfüllung eines unerfüllten Kinderwunsches kann jedenfalls nicht abgestellt werden, ohne den begrifflichen Rahmen zu sprengen. Sind also die leiblichen Eltern des Kindes gemeint, welche in einer Notlage einen finanziellen Vorteil erlangen? Sind die Adoptionselementer gemeint, die sich unter Ausnutzung der Notlage „ein Kind kaufen“ und damit die leiblichen Eltern „ausbeuten“, obgleich sie sie bezahlen? Ist unter Umständen gar die Organisation, die das Kind vermittelt, ausbeuterisch tätig? Eine Aufnahme des Wortes „illegale Adoption“ in Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie bedarf vor diesem Hintergrund dringend einer Konkretisierung, welche Beteiligten und welches strafwürdige Unrecht in den Fokus genommen werden soll.

4. **Sanktionen gegen juristische Personen**

Unstreitig müssen Sanktionen in Umsetzung von EU-Richtlinien wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Bislang hat das Unionsrecht hier stets auf nationale Besonderheiten Rücksicht genommen und die „Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt“, wie es in Art. 82 Abs. 2 AEUV vorgesehen ist. Die geltenden internationalen und europäischen Rechtsvorschriften „haben die Wahl der Art der Haftung juristischer Personen für begangene strafrechtliche Handlungen immer den Mitgliedsstaaten überlassen, da das Konzept der strafrechtlichen Haftung juristischer Personen nicht in allen nationalen Rechtsordnungen existiert“ (KOM 2011-573).

Von dieser Linie rückt die Kommission mit der Menschenhandelsrichtlinie jetzt erkennbar ab. Bisher fakultative Sanktionsregelungen sollen im Hinblick auf juristische Personen durch zwei unterschiedliche verpflichtende Regelungen für Straftaten ohne erschwerende und Straftaten mit erschwerenden Umständen ersetzt werden. Sanktionsmöglichkeiten, wie etwa der Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen, ein Verbot der Handelstätigkeit, eine richterliche Aufsicht, eine richterlich angeordnete Auflösung oder – nach den Vorstellungen der Parlamentsgremien in Amendment 6 des „Draft Reports“ – die Rückzahlung von staatlichen Leistungen und Subventionen, sollen künftig gegen juristische Personen verhängt werden. Sanktionsformen dieser Art sind in der derzeit geltenden Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels wie in zahlreichen anderen EU-Rechtsinstrumenten Gegenstand einer *fakultativen* Regelung. Begründet wird die Abkehr von dieser Regelungsoption von der

³⁵ Vogel/Eisele, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL Januar 2023, Art. 83 AEUV, Rn. 41 ff.

Kommission ganz offen damit, dass nur die wenigsten Mitgliedstaaten die fakultativen Maßnahmen in einer nach Ansicht der Kommission befriedigenden Form umgesetzt hätten.

Der Richtlinienentwurf folgt damit dem bereits angesprochenen allgemeinen Trend: Bemühungen, den Mitgliedstaaten Sanktionen gegen juristische Personen verbindlich vorzugeben ergeben sich auch aus Artikel 7 Absatz 2 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG und Art. 29 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa³⁶, bei der gar der staatsrechtliche Vorbehalt zugunsten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit entfallen soll.

Gegenüber diesen Vorhaben ist daran zu erinnern, dass Art. 83 AEUV lediglich den Erlass von Mindestvorschriften erlaubt, die den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume erhalten. Die Sanktionierung juristischer Personen erfolgt in Deutschland aus guten Gründen nicht im Strafrecht. Der BGH formuliert zur Besonderheit strafrechtlicher Sanktionen wie folgt: „Mit dem Unwerturteil der Schuld wird dem Täter vorgeworfen, dass er sich nicht rechtmäßig verhalten, dass er sich für das Unrecht entschieden hat, obwohl er sich rechtmäßig verhalten, sich für das Recht hätte entscheiden können.“³⁷ Jede neue, detaillierte Regelung im Bereich des Strafrechts erhöht den Konvergenzdruck insgesamt, obwohl die Kompetenzen nach dem AEUV lediglich auf bestimmte Kriminalitätsbereiche beschränkt sind.

Dies gilt umso mehr, als es dem nationalen Gesetzgeber in den Mitgliedstaaten sehr viel besser möglich ist, die Effizienz gesetzlicher Regelungen im praktischen Gesetzesvollzug und im eignen Rechts- und Verwaltungssystem zu beurteilen. Ein Sanktionenrecht, das die gewachsenen Strukturen einer Rechtsordnung nicht berücksichtigt, muss notwendig zu erheblichen Effizienzverlusten bei der Durchsetzung strafrechtlicher und wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Maßnahmen führen. Dies betrifft in besonderem Maße das Sanktionsrecht für juristische Personen. Je nach den Umständen des Einzelfalles können Maßnahmen gegen juristische Personen erhebliche soziale, arbeitsrechtliche und wirtschaftspolitische Folgen nach sich ziehen, die ggf. im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung genauer untersucht werden müssen. Diese werden im deutschen Recht traditionell nicht in Straf- oder Bußgeldverfahren untersucht, um diese Verfahren nicht unnötig zu überfrachten. Vielmehr sind diese Maßnahmen dem sachnäheren Wirtschaftsverwaltungsrecht zu entnehmen und werden im Bedarfsfall in gesonderten Verfahren implementiert. Dies gilt beispielsweise für Subventions- oder Wettbewerbsausschlüsse (u. a. in den §§ 98 b und 98 c AufenthG, § 21 SchwarzArbG oder § 21 AEntG), Tätigkeitsbeschränkungen nach § 396 AktG, § 62 GmbHG, § 81 GenG, § 38 KWG, § 35 GewO oder § 16 HandwO oder für Auflösungsmöglichkeiten bei gesetzwidrigem Verhalten in § 396 AktG, §§ 61, 62 GmbHG sowie in § 81 GenG.

Dies ist gerade in Verfahren wegen Menschenhandels von erheblicher Bedeutung, weil diese Verfahren regelmäßig für die Opfer große psychische Belastungen mit sich bringen. Die Bundesrechtsanwaltskammer hält daher den von der Kommission ausgeübten Konvergenzdruck nicht nur für europarechtlich zweifelhaft, sondern im konkreten Fall auch dem Opferschutz für abträglich. Nachdrücklich Unterstützung verdient deshalb die Allgemeine Ausrichtung des Rates; die in Art. 6 Abs. 2 des Richtlinienentwurfs in Anlehnung an die im Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung der Korruption [COM 82023] 234 final] gefundene Kompromissformel, die den Mitgliedstaaten die Wahl der Rechtsform ausdrücklich freistellt. Die Bundesrechtsanwaltskammer

³⁶ BR-Drs. 16/23.

³⁷ BGHSt 2, 194 ff.

appelliert an den Europäischen Gesetzgeber, die Vorgaben für die Sanktionierung juristischer Personen in allen europäischen Rechtsakten in diesem Sinne einheitlich zu gestalten.

5. Strafrechtliche Sanktionen auf Seiten der Nachfragenden

In Artikel 18a befasst sich der Richtlinienentwurf mit Straftaten im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung sind. Die Mitgliedstaaten sollen die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung im Sinne des Artikels 2 sind, als strafbare Handlung einzustufen, wenn sie in dem Wissen in Anspruch genommen werden, dass die betreffende Person Opfer einer Straftat nach Artikel 2 ist. Begründet wird dies mit der beinahe treuherzigen Überlegung, dass trotz der Fülle einschlägiger Ausbildungs-, Schulungs- und Aufklärungskampagnen „nach wie vor Nachfrage nach sexuellen Diensten sowie billigen Arbeitskräften und Produkten“ bestehe³⁸.

Die Frage, ob es zielführend ist, den Markt für sexuelle Dienstleistungen durch eine Kriminalisierung der Nachfrage auszutrocknen, gehört zu den umstrittensten kriminalpolitischen Fragen innerhalb der Europäischen Union. Die derzeitige Richtlinie sieht in Art. 18 Abs. 4 deshalb lediglich vor, dass die Mitgliedsstaaten die Einleitung von Maßnahmen „erwägen“, mit denen die Inanspruchnahme von Diensten, die Gegenstand einer Ausbeutung sind, als strafbare Handlung eingestuft wird.

Deutschland hatte sich, dies erwägend, zunächst für eine Strafnorm entschieden, bei der mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft werden kann, wer an einer Person, die Opfer eines Menschenhandels oder von Zwangsprostitution geworden ist und der Prostitution nachgeht, sexuelle Dienstleistungen entgegennimmt und dabei eine wirtschaftliche Zwangslage oder auslandsspezifische Hilflosigkeit, ausnutzt. Verurteilungen nach dieser Vorschrift gab es indessen seit 2018 keine³⁹, weshalb mit dem „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – effektivere Bekämpfung von Nachstellungen und bessere Erfassung des Cyberstalkings sowie Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes gegen Zwangsprostitution“ vom 10.08.2021 (BGBl. I, 3513) die Strafbarkeit auf Fälle von Leichtfertigkeit erweitert wurde.

Es darf bezweifelt werden, dass es der Bekämpfung von Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung zuträglich ist, die Probleme, die die „Freierstrafbarkeit“ bereits im Rotlichtmilieu aufwirft, auf andere Formen wirtschaftlicher Betätigung auszuweiten.

Immerhin wird nun sowohl in der Allgemeinen Ausrichtung des Rates (Erwägungsgrund 9) als auch im „Draft Report“ der Parlamentsgremien (Amendment 3) klargestellt, dass der Tatbestand nur auf die Inanspruchnahme von Diensten abstellen und jedenfalls nicht für Kunden gelten soll, die unter ausbeuterischen Bedingungen hergestellte Produkte erwerben. Dessen ungeachtet verspricht bei der Ausnutzung strafbarer Handlungen oder der Bettelei auch eine derart eingeschränkte „Konsumentenstrafbarkeit“ keinen Mehrwert. Bei der Ausnutzung von Zwangsarbeit – z. B. in der Baubranche, in der Gastronomie oder bei häuslichen Dienstleistungen – werden die Nachweisprobleme nicht geringer ausfallen als im Umgang mit der Prostitution. Und eine Übertragung der umstrittenen abolitionistischen Modelle der nordischen Staaten von der Prostitution auf diese Wirtschaftszweige ist nicht möglich.

³⁸ BR-Drs. 31/23, Seite 4.

³⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/6343 – Schutz von Frauen in Deutschland vor Menschenhandel und Zwangsprostitution, BT-DRs. 2065/17, Seite 6,

Die Bundesrechtsanwaltskammer warnt davor, das materielle Strafrecht, die ultima ratio des Rechtsstaats, durch Akte rein symbolischer Gesetzgebung zu entwerten.

IV. Fazit

Die Europäische Union gewährt ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, Koordinierung und Zusammenarbeit von Organen der Strafrechtspflege. Die Vereinbarung von Mindeststandards auf europäischer Ebene dient dabei dem Zweck, gegenseitiges Vertrauen in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten herzustellen und die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen zu erleichtern. Die Angleichung von Strafen und Sanktionssystemen erweist sich hierbei als besondere Herausforderung, denn eine unionsweite Harmonisierung greift tief in die mitgliedstaatlichen Strafrechtsordnungen und Kriminalpolitiken ein.

Diese Entwicklung hat aktuell die 94. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister – Frühjahrskonferenz am 25. und 26. Mai 2023 in Berlin aufgegriffen und konstatiert, dass Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission insbesondere zum Sanktionenrecht zunehmend detailreicher werden und den Charakter von allgemeinen Mindestvorschriften zur Angleichung des Strafrechts zu verlieren drohen. Die Justizministerinnen und Justizminister verweisen in diesem Zusammenhang auf das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁴⁰, das die Strafrechtspflege ausdrücklich als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates einstuft.

Dem schließt sich die Bundesrechtsanwaltskammer an. Die Umsetzung von EU-Vorschriften kann zu Änderungen führen, die sich auf das gesamte Strafrechtssystem eines Mitgliedstaates auswirken. Bei der Einführung neuer Prinzipien wie Sanktionen für juristische Personen im Strafrecht, bei weitreichenden Veränderungen des Strafrahmengefüges, die sich wiederum auf die Verjährungsvorschriften auswirken, und bei einer allzu extensiven Auslegung der unionsrechtlichen Kompetenzregeln droht die innere Kohärenz der nationalen Rechtssysteme Schaden zu nehmen. Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich dafür aus, bei dem Erlass von Mindestvorschriften im Unionsrecht die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten weiter im Blick zu halten und den Schwerpunkt mehr auf die Beseitigung faktischer Implementationsdefizite als auf die Verschärfung abstrakter Strafandrohung und die Ausweitung von strafrechtlichen Tatbeständen zu legen.

ⁱ Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Korruption (COM (2023) 234) („Richtlinienvorschlag/RL-V“); deutsche Textfassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal->

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 30.06.2009, 2 BvE 2/08; NJW 2009, S. 2267

<content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234>. Nachfolgend genannte Artikel ohne weitere Bezeichnung sind solche des Richtlinienvorschlags.