

**11.03.24****Empfehlungen**  
der Ausschüsse

EU - In - R

zu **Punkt ...** der 1042. Sitzung des Bundesrates am 22. März 2024

---

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der Union sowie zur Ersetzung der Richtlinie 2002/90/EG des Rates und des Rahmenbeschlusses 2002/946/JI des Rates**

**COM(2023) 755 final; Ratsdok. 16149/23****A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union** und  
der **Rechtsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt  
Stellung zu nehmen:

**Zum Richtlinienvorschlag allgemein**

1. a) Der Bundesrat begrüßt und unterstützt das Regelungsvorhaben der Kommission zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der Union. Auch nach Ansicht des Bundesrates müssen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität alle Anstrengungen unternommen werden, um diese besonders sozialschädliche Form kriminellen Verhaltens mit allen verfügbaren Mitteln zurückzudrängen.

In zunehmend skrupelloser Weise nutzen die Schleuser die prekäre Situation von migrationsbereiten Menschen in ihren Herkunftsländern zu eigensüchtigen Zwecken und unter Inkaufnahme lebensgefährlicher und oft genug tödlich verlaufender Schleusungen aus. Zugleich unterläuft das Verhalten das europäische sowie auch das nationalstaatliche System einer kontrollierten und begrenzten Einwanderung. Massenhafte Durchbrechungen dieses Kontrollsystems können dazu führen, dass Sicherheit und sozialer Frieden innerhalb der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten gefährdet werden. Diesen Gefahren muss die Gemeinschaft auch mit strafrechtlichen Sanktionen nachdrücklich entgegentreten.

- b) Vor dem Hintergrund des grenzüberschreitenden Charakters dieser Form der Kriminalität ist eine durch das EU-Recht vorgegebene Mindestharmonisierung der Strafvorschriften ein wichtiger Beitrag zur effektiven und gleichmäßigen Bekämpfung der Schleusungskriminalität in Europa. Nachdem die bisher bestehenden Vorschriften bereits über 20 Jahre alt sind und sich – auch angesichts neuerer Entwicklungen – als unzureichend erwiesen haben, bedarf es einer grundlegenden Modernisierung und Anpassung des aktuellen Regelungsrahmens.
- c) Der Bundesrat begrüßt daher, dass die Kommission in dem Richtlinienentwurf eine Vielzahl neuer und weiterführender Vorschläge zum Vorgehen gegen Schleusungskriminalität entwickelt hat, die die geltenden Vorschriften präzisieren, erweitern und ergänzen sollen. Der Entwurf stellt aus Sicht des Bundesrates eine gute und wichtige Grundlage für das weitere Gesetzgebungsverfahren dar.
- d) Der Bundesrat ruft zugleich in Erinnerung, dass sich Gesetzgebungsvorschläge an den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität messen lassen müssen. Dies verbietet Regelungen, die tiefgreifend in die (straf-)rechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten eingreifen und sich hierfür nicht auf ein überwiegendes europäisches Regelungsinteresse stützen lassen. Unter diesem Gesichtspunkt begegnen beispielsweise solche Regelungen Bedenken, die detaillierte Vorgaben zur Ausgestaltung der Verjährung und der Sanktionierung juristischer Personen machen, ohne dass sich erkennen ließe, aufgrund welcher tatsächlicher Gegebenheiten derartige Regelungen – abweichend von den bisherigen europäischen Regelungsstandards – geboten sind. Auch ist daran zu erinnern, dass für strafrechtliche

Vorschriften nach dem Verfassungsrecht besondere Anforderungen an die Bestimmtheit gelten. Dies steht der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, wie etwa „besonders schutzbedürftig“ und „schwerer Schaden“, zwar nicht prinzipiell entgegen, verlangt aber nach möglichst weitgehender Präzisierung und näheren Maßgaben, welche Fallgestaltungen hiervon erfasst sein sollen. Der Regelungsvorschlag bedarf auch insoweit noch näherer Diskussion und Konkretisierung.

### Zu Artikel 11 Absatz 3

2. Der Bundesrat begrüßt und unterstützt den Richtlinienvorschlag der Kommission zur Modernisierung und Stärkung des seit über 20 Jahren bestehenden rechtlichen und operativen Rahmens der EU zur Bekämpfung und Verhinderung der Schleuserkriminalität sowie als Reaktion auf diese sich fortlaufend wandelnde Form der grenzüberschreitenden Kriminalität.

Nach der im Richtlinienvorschlag in Artikel 11 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 6 Absätze 2 bis 4 vorgesehenen Regelung soll sich die Dauer der Vollstreckungsverjährung bei Freiheitsstrafen – unabhängig von der im konkreten Fall durch das Gericht ausgesprochenen Freiheitsstrafe – im Ergebnis nach dem gesetzlich vorgesehenen Strafraumen der Tat richten.

Der Bundesrat stellt fest, dass diese Vorgabe mit der deutschen Rechtsordnung nicht vereinbar ist. Nach § 79 Strafgesetzbuch (StGB) ist für die Dauer der Vollstreckungsverjährungsfristen die Höhe der erkannten Strafe und nicht der Strafraumen der Tat maßgeblich. Die Umsetzung der Vorgabe würde für den kleinen Teilbereich der aufenthaltsrechtlichen Straftaten zu einer Durchbrechung der dogmatischen Grundsätze der Strafvollstreckung im deutschen Recht führen, mit denen der Vollstreckungsverjährung das Maß der in jedem Einzelfall erkannten Schuld zugrunde gelegt wird.

Der Bundesrat regt vor diesem Hintergrund an, Artikel 11 Absatz 3 des Richtlinienvorschlags dahingehend zu fassen, dass sich die Länge der dort aufgeführten Vollstreckungsverjährungsfristen an der Höhe der erkannten Strafe orientiert.

Zu Artikel 15

3. Der Bundesrat hat Bedenken hinsichtlich des Wortlauts der deutschen Fassung von Artikel 15 des Richtlinienvorschlags. Während es in der Erläuterung zu dem Richtlinienentwurf heißt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, spezielle Schulungen für die zuständigen Behörden und ihre Bediensteten anzubieten und dafür Sorge zu tragen, dass hierfür angemessene Ressourcen zur Verfügung stehen, deutet der Wortlaut von Artikel 15 des Richtlinienvorschlags in beiden Absätzen darauf hin, dass eine Pflicht zur Fortbildung von Staatsanwältinnen, Staatsanwälten, Richterinnen und Richtern bestehen soll. Hingegen spricht die englische Fassung des Richtlinienvorschlags dafür, dass hier tatsächlich lediglich eine Verpflichtung zum Angebot solcher Fortbildungen bestehen soll. Hier sollte deshalb eine Klarstellung dahingehend erfolgen, dass keine Pflicht zur Fortbildung des Justizpersonals hinsichtlich des Gegenstands des Richtlinienvorschlags besteht. Die Einführung einer solchen Pflicht für Staatsanwältinnen, Staatsanwälte, Richterinnen und Richter wäre für das überschaubare Gebiet der Schleusungsdelikte kaum zu rechtfertigen, da entsprechende Pflichten für andere schwerwiegendere, komplexere oder häufiger auftretende Kriminalitätsphänomene nicht bestehen.

Zu Artikel 17

4. Der Bundesrat beurteilt die in Artikel 17 des Richtlinienvorschlags vorgesehenen detaillierten Datenerhebungs- und Statistikpflichten, die weit über bislang vorhandene Erhebungen hinausgehen, äußerst kritisch. Der Mehrwert einer solch detaillierten Statistik für die Strafverfolgung, die mit einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand bei den erhebenden Stellen verbunden sein wird, ist weder dargelegt noch ersichtlich. Die Vorschrift bedarf daher insbesondere im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Artikel 5 Absatz 4 EUV) der Zurückführung auf das unbedingt Erforderliche und Angemessene. Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang zudem daran, dass es nicht Aufgabe der Strafjustiz ist, umfassende statistische Daten über eine Straftat zu erheben und bereitzustellen, um damit zur Entwicklung einer faktengestützten Politik auf EU-Ebene beizutragen.

**B**

5. Der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.