

Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auch für Kinder?

Teil I

Kinderrelevante Aspekte der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – Kinder als Opfer von Straftaten

Julia Villotti*

Inhalt	
A. Einleitung	34
B. Die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen als Ausgangspunkt für die Herausbildung des Kinderrechtsschutzes im Primärrecht	36
I. Vom Vertrag von Maastricht bis zum Vertrag von Nizza	36
II. Vertrag von Lissabon	39
C. Kinderrelevantes Unionshandeln im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen	45
I. Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern	45
II. Kinderpornographie, sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern	51
III. Anwerbung und Ausbildung von Kindern für terroristische Zwecke	60
IV. Kinder und häusliche Gewalt	61
V. Rechte von Kindern als Opfer von Straftaten	64
1. Rahmenbeschluss 2001/220/JI über die Stellung des Opfers im Strafverfahren	64
2. Opferschutz-RL 2012/29	68
3. Zusätzliche Schutzmaßnahmen für Opfer bestimmter Straftaten	70
D. Schlussfolgerungen	71

Abstract

Die offenen Grenzen im Schengenraum und der freie Personenverkehr haben nicht nur Erleichterungen für Einzelne und Unternehmen mit sich gebracht, sondern auch zu einer Zunahme von grenzüberschreitender Kriminalität geführt. Deren Erscheinungsformen sind insbesondere auch aufgrund der sich stetig weiterentwickelnden technischen Möglichkeiten vielfältig und komplex. Kinder sind den

* Dr. Julia Villotti, LL.M., Assistenzprofessorin am Institut für Europarecht und Völkerrecht der Universität Innsbruck (Austria). Email: julia.villotti@uibk.ac.at. Die Verfasserin dankt den anonymen Gutachter:innen für die wertvollen Hinweise.

damit verbundenen Gefahren im Vergleich zu Erwachsenen in besonderem Maße ausgesetzt. Vor dem Hintergrund, dass sich der Schutz von Kinderrechten im Unionsrecht aus der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen heraus entwickelt hat und mittlerweile zu den Zielen der Europäischen Union zählt, geht der vorliegende Beitrag der Frage nach, inwieweit sich in diesem Bereich ein unionsrechtliches Schutzregime für Kinder etabliert hat. Während im vorliegenden ersten Teil auf die Situation von Kindern eingegangen wird, die Opfer von Straftaten sind, ist der zweite Teil der Situation von Kindern gewidmet, die selbst als Verdächtige oder Beschuldigte in Strafverfahren geführt werden.

**An Area of Freedom, Security and Justice for children?
Child-related Aspects of Judicial Cooperation in Criminal Matters –
Children as Victims of Criminal Offences
Part I**

Open borders within the Schengen area and the free movement of persons have not only brought freedoms for individuals and companies, but they have also led to an increase in cross-border crime. Its manifestations are diverse and complex, particularly due to the constantly evolving technical possibilities. When compared to adults, children are particularly exposed to the associated dangers. Based on the fact that the protection of children's rights in European Union law has developed from judicial cooperation in criminal matters and is now one of the objectives of the European Union, this article examines the extent to which a protection regime for children has been established in this area. Part I of the contribution addresses the situation of children as victims of criminal offences. Part II deals with the situation of children who themselves are suspects or accused persons in criminal proceedings.

Keywords: Area of Freedom, Security and Justice, Principle of Mutual Recognition, Principle of Mutual Trust, Judicial Cooperation in Criminal Matters, Rights of the Child, Child Trafficking, Child Pornography, Domestic Violence, Terrorism

A. Einleitung

Die Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) zählt heute neben der Verwirklichung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion zu den grundlegenden Zielen der Union. Die Tatsache, dass der RFSR in der Zielbestimmung in Art. 3 EUV noch vor dem Binnenmarkt angeführt ist, unterstreicht die Bedeutung, die diesem zukommt. Man hat erkannt, dass die Öffnung der Grenzen und der freie Verkehr von Personen mit einer Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und der Polizei sowie in Bezug auf Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung einhergehen muss. Die offenen Grenzen im Schengenraum und die Personenfreizügigkeit begünstigen nämlich nicht nur die Integration im Binnenmarkt, sondern auch die Zunahme grenzüberschreitender Kriminalität. Kinder, die im Vergleich zu Erwachsenen vulnerabler und – wie der Gerichtshof der EU betont

hat – „besonders schutzbedürftig“¹ sind, sind den damit verbundenen Gefahren in besonderem Maße ausgesetzt. So wird beispielsweise der Handel mit Kindern zum Zweck der sexuellen Ausbeutung oder der Adoption zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert und die rasche Auffindung und Rückführung entführter Kinder erschwert. Im Zeitraum von 2019-2020 waren knapp 25 % der Opfer von Menschenhandel in der Union Kinder, 75 % davon Mädchen, die vor allem zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gehandelt werden. Die zweithäufigste Form von Menschenhandel in der Union ist die zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Eines von fünf Kindern in Europa wird Opfer von sexueller Gewalt.²

Durch die digitale Vernetzung sind neue Formen grenzüberschreitender Kriminalität entstanden, wie die gezielte Kontaktaufnahme mit Kindern im Internet zum Zweck des sexuellen Missbrauchs, das Streamen von Missbrauchshandlungen an oder die Online-Erpressung und sexuelle Nötigung von Kindern. Die Nutzung moderner Technologien im Zusammenhang mit derartigen Straftaten hat insbesondere während der COVID-19-Pandemie deutlich zugenommen.³ Besonders gefährdet sind unbegleitete minderjährige Migrant:innen, die unter anderem für Zwangsarbeit, Bettelei oder die Begehung von Straftaten rekrutiert werden.⁴ Die Lücken, die sich aus den unterschiedlichen digitalen Infrastrukturen und Ermittlungsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten ergeben, werden von Kriminellen zunehmend ausgenutzt. Die Bekämpfung derartiger Kriminalitätsformen wird unter anderem dadurch erschwert, dass die Union im Bereich des Strafrechts über nur punktuelle Kompetenzen verfügt, mit der Folge, dass sich die Straftatbestände und die Höhe der Strafen in den Mitgliedstaaten unterscheiden. Darüber hinaus stellt sich bei grenzüberschreitenden Straftaten häufig die Frage nach der Zuständigkeit für die Strafverfolgung.

Da sich der Schutz von Kinderrechten im Unionsrecht aus der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen heraus entwickelt hat, lohnt es sich, einen näheren Blick darauf zu werfen, inwieweit der besonderen Situation von Kindern bei der Verwirklichung des RFSR – und konkret im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – heute Rechnung getragen wird. Dabei wird im vorliegenden

1 Im Freizügigkeitskontext siehe EuGH, Rs. C-709/20, CG, Urteil v. 15. Juli 2021, ECLI:EU:C:2021:602, Rn. 91.

2 Siehe *Europäische Kommission*, Bericht an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (vierter Bericht), COM(2022) 736 final, S. 7 f.; *Europäische Kommission*, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU Kinderrechtsstrategie, COM(2021) 142 final, S. 12; *Europäische Kommission*, Bericht an das Europäische Parlament und den Rat – Dritter Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (2020) gemäß Artikel 20 der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, COM(2020) 661 final, S. 4–9.

3 Siehe dazu COM(2020) 661 final, S. 1; COM(2022) 736 final, S. 2 f.

4 Siehe *Europol*, European Migrant Smuggling Centre – 6th annual report 2022, 22, abrufbar unter: <https://data.europa.eu/doi/10.2813/61347> (02.03.2026); siehe auch COM(2022) 736 final, S. 3.

ersten Teil zunächst die Entwicklung des Kinderrechtsschutzes auf primärrechtlicher Ebene kursorisch nachgezeichnet (0.), und zwar ausgehend vom Vertrag von Maastricht bis hin zur aktuellen Rechtslage nach dem Vertrag von Lissabon. Im Anschluss daran werden die im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen relevanten Vorgaben aus dem abgeleiteten Unionsrecht im Hinblick auf Kinder, die Opfer von Straftaten sind, näher dargestellt (0.). Schlussfolgerungen runden den Beitrag ab (D.). Der zweite Teil der gegenständlichen Abhandlung ist dann der Rechtslage von Kindern gewidmet, die als Verdächtige oder Beschuldigte in Strafverfahren und als gesuchte Personen nach dem Europäischen Haftbefehl geführt werden.⁵

B. Die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen als Ausgangspunkt für die Herausbildung des Kinderrechtsschutzes im Primärrecht

I. Vom Vertrag von Maastricht bis zum Vertrag von Nizza

Im Vertrag von Maastricht (1992)⁶ war noch keine ausdrückliche Bezugnahme auf die Rechte von Kindern und deren Schutz enthalten. Die Entwicklung einer Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) im Rahmen der intergouvernementalen dritten Säule war als Ziel der Union in Art. B EUV(Maastricht) vorgesehen.⁷ Als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse wurde dabei unter anderem die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung „schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität“ betrachtet. Dies sollte gemäß Art. K.1 EUV(Maastricht) insbesondere der Verwirklichung der Freizügigkeit dienen. Den Rechten von Kindern wurde im Rahmen der ZBJI zwar nicht auf primärrechtlicher Ebene, wohl aber im abgeleiteten Unionsrecht Rechnung getragen. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich der ZBJI war nach Maßgabe von Art. L lit. b EUV(Maastricht) auf Übereinkommen beschränkt, in denen dies explizit vorgesehen war. Sie erstreckte sich also nicht auf die Auslegung von Gemeinsamen Maßnahmen oder die Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts.

Auch nach dem Inkrafttreten der Verträge von Amsterdam (1997)⁸ und Nizza (2001)⁹ war im EU-Vertrag keine allgemeine Bestimmung enthalten, die den Schutz von Kinderrechten als Ziel der Union festgeschrieben hätte. Die in der am 7. Dezember 2000 vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission feierlich proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹⁰ enthaltenen kinderrelevanten Schutzrechte blieben bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

5 Teil II erscheint voraussichtlich in ZEuS 2026/2.

6 Abl. C 224 v. 31.08.1992, S. 1.

7 Dazu ausführlich z.B. *Jimeno-Bulnes*, ELJ 2003/5, S. 615 ff.; *Müller-Graff*, CMLR 1994/3, S. 493.

8 Abl. C 340 v. 31.08.1997, S. 1.

9 Abl. C 80 v. 10.03.2001, S. 1.

10 Abl. C 364 v. 18.12.2000, S. 1.

(2009)¹¹ unverbindlich. Vom Gerichtshof wurde sie allerdings schon vorher als Rechtskenntnisquelle für die Gewinnung ungeschriebener allgemeiner Rechtsgrundsätze herangezogen.¹²

Der Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen wurde in den EG-Vertrag übergeführt und damit dem supranationalen gemeinschaftsrechtlichen Regime unterstellt, während die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) weiterhin in der intergouvernementalen dritten Säule verblieben ist. Gemäß Art. 29 Abs. 1 EUV(Amsterdam) sollte den Bürger:innen in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) ein hohes Maß an Sicherheit durch das gemeinsame Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen geboten werden.¹³ Zum einen sollten Straftäter:innen nicht von der Freizügigkeit profitieren und zum anderen sollten Hindernisse für die Freizügigkeit aufgrund von Unterschieden in den nationalen Strafrechtsordnungen vermieden werden.¹⁴ In Art. 29 Abs. 2 EUV(Amsterdam), der mit dem Vertrag von Nizza mit nur geringfügigen Änderungen beibehalten wurde,¹⁵ war dazu unter anderem eine engere Zusammenarbeit der zuständigen Behörden unter Einbeziehung des Europäischen Polizeiamts (Europol) vorgesehen. Darüber hinaus sollten die nationalen Rechtsvorschriften mit dem Ziel der Bekämpfung der „organisierten oder nicht organisierten“ Kriminalität angenähert werden, und zwar „insbesondere“ in den Bereichen Terrorismus, Menschenhandel und illegaler Drogen- und Waffenhandel. In diesem Zusammenhang wurde im Primärrecht erstmals ausdrücklich auch auf „Straftaten gegenüber Kindern“ Bezug genommen. Dabei war entscheidend, dass die (potenziellen) Opfer Kinder waren und damit einer bestimmten Altersgruppe angehörten, während bei den übrigen in Art. 29 Abs. 2 EUV(Nizza) angeführten Kriminalitätsbereichen die Form der Kriminalität ausschlaggebend war. Wer als Kind im Sinn der gegenständlichen Bestimmung galt und welche Handlungen vom Begriff der „Straftaten gegenüber Kinder[]“ erfasst waren, war im Vertrag jedoch nicht näher definiert. Unter letzterem Begriff war jedenfalls die Vorbeugung und der Schutz von Kindern vor Gewalt, sexueller Ausbeutung, Kinderpornographie und Menschenhandel sowie sonstiger Kindesmissbrauch zu verstehen.¹⁶ Die in Art. 29 Abs. 2 EUV(Nizza) enthaltene Aufzählung von Kriminalitätsbereichen war nicht abschließend, sodass der Einbeziehung weiterer Bereiche nach Maßgabe der Grundsätze der Subsidiarität und der

11 Abl. C 202 v. 07.06.2016, S. 3.

12 Siehe z.B. EuGH, Rs. C-540/03, *Europäisches Parlament/Rat*, Urteil v. 27. Juni 2006, ECLI:EU:C:2006:429, Rn. 38.

13 Die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als RFSR war als Ziel der Union auch in Art. 2 EUV(Amsterdam) vorgesehen. Siehe den Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts v. 03.12.1998, Abl. C 19 v. 23.01.1999, S. 1.

14 *Röben*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Art. 29 EUV, Rn. 3.

15 Art. 29 Abs. 2 EUV(Nizza). Die Änderungen betrafen im Wesentlichen die Zusammenarbeit der Behörden und Eurojust. Zum RFSR als Ziel der Union siehe Art. 2 EUV(Nizza).

16 *S. Röben*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Art. 29 EUV, Rn. 22.

Verhältnismäßigkeit nichts im Wege stand. Eine grenzüberschreitende Dimension der Kriminalitätsformen wurde damals nicht vorausgesetzt.

In Art. 31 lit. e EUV(Nizza) wurde der Rat zur „schrittweise[n] Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und Strafen“ ermächtigt. Nach dem Wortlaut der Bestimmung war dies auf die Bereiche der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des illegalen Drogenhandels beschränkt. Es war zunächst umstritten, ob es sich dabei um eine taxative Aufzählung der Kriminalitätsbereiche handelte.¹⁷ Der Rat sah davon aber auch die übrigen in Art. 29 EUV(Nizza) genannten Bereiche schwerer Kriminalität und somit die dort angeführten „Straftaten gegenüber Kindern“ umfasst. So wurde etwa der Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie¹⁸ auch auf Art. 31 lit. e EUV(Nizza) gestützt.¹⁹ Die für die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften relevante Rechtsaktform war der Rahmenbeschluss, der für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich war, ihnen aber die Wahl der Form und Mittel überließ.²⁰ Es bestand zwar eine Verpflichtung zur rahmenbeschlusskonformen Interpretation des nationalen Rechts,²¹ eine unmittelbare Wirksamkeit, wie man sie heute von der Richtlinie kennt, war aber gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV(Nizza) explizit ausgeschlossen. Rechte für die Einzelnen ergaben sich somit erst mit der ordnungsgemäßen Umsetzung des Rahmenbeschlusses in die nationale Rechtsordnung.

Die Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich der PJZS war nach Maßgabe von Art. 35 EUV(Nizza) beschränkt auf Vorabentscheidungsverfahren, sofern sie von den Mitgliedstaaten mittels Erklärung eigens anerkannt worden war.²² Eine Kontrolle der Einhaltung unionsrechtlicher Vorgaben in diesem Bereich durch die Kommission, mit der Möglichkeit, Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten einzuleiten, war hingegen nicht vorgesehen. Die Kommission konnte die Mitgliedstaaten nur zur Umsetzung von Rahmenbeschlüssen auffordern. Der Gerichtshof war allerdings für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen zuständig, sodass beispielsweise deren Unvereinbarkeit mit den Grundrechten (als ungeschriebene allgemeine Grundsätze) – und damit

17 Für eine weite Auslegung z.B. *Röben*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Art. 31 EUV, Rn. 10; kritisch z.B. *Calliess*, ZEuS 2008/1, S. 12 f.; *Subr*, ZEuS 2008/1, S. 54 f.

18 Abl. L 13 v. 20.01.2004, S. 44.

19 Zur Abgrenzung der Kompetenzen im Bereich der PJZS und damit der dritten Säule einerseits und den Politikbereichen der ersten Säule andererseits, siehe z.B. EuGH, Rs. C-170/96, *Kommission/Rat*, Urteil v. 12. Mai 1998, ECLI:EU:C:1998:219. Auf Art. 30, Art. 31 und Art. 34 EUV(Nizza) wurde auch der Beschluss des Rates vom 06.12.2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) gestützt (Abl. L 328 v. 13.12.2001, S. 1), mit dem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei-, Zoll- und Justizbehörden erleichtert werden sollte.

20 Zur Rechtsaktform des Rahmenbeschlusses siehe etwa *Schroeder*, EuR 2007/3, S. 361 ff.

21 Siehe z.B. EuGH, Rs. C-105/03, *Pupino*, Urteil v. 16. Juni 2005, ECLI:EU:C:2005:386, Rn. 34; Rs. C-270/17 PPU, *Tupikas*, Urteil v. 10. August 2017, ECLI:EU:C:2017:628, Rn. 92.

22 Art. 35 EUV(Amsterdam/Nizza).

auch den Rechten des Kindes – im Bereich des PJZS im Wege einer Nichtigkeitsklage geltend gemacht werden konnte. Seine Zuständigkeit erstreckte sich ferner gemäß Art. 35 Abs. 7 EUV(Nizza) auf alle Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über die Auslegung und Anwendung der Rechtsakte im Bereich der PJZS. Dementsprechend konnte der Gerichtshof mit Streitigkeiten befasst werden, die die Umsetzung von Rahmenbeschlüssen betrafen.

In institutioneller Hinsicht war die heutige Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) bedeutsam, die 2002 auf der Grundlage von Art. 31 und Art. 34 Abs. 2 EUV(Amsterdam) geschaffen wurde.²³ Sie unterstützt und verstärkt die Koordination zwischen den nationalen Behörden im Hinblick auf die Ermittlung und Verfolgung schwerer Kriminalitätsformen. Dazu zählen nach der aktuellen Eurojust-VO unter anderem Menschenhandel, illegaler Handel mit Organen und menschlichem Gewebe, Entführung, Freiheitsberaubung und Geiselnahme sowie sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung, einschließlich Darstellungen von Kindesmissbrauch und Kontaktaufnahme zu Kindern zu sexuellen Zwecken.²⁴ Eurojust schließt Kooperationsabkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen, soweit dies erforderlich ist.²⁵

II. Vertrag von Lissabon

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) gewannen die Rechte von Kindern im geschriebenen Unionsrecht an Bedeutung. Ihr Schutz ist nunmehr gleich zweifach in der allgemeinen Zielbestimmung im EU-Vertrag vorgesehen: Zum einen fördert die Union gemäß Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV „die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes“. Zum anderen leistet sie gemäß Art. 3 Abs. 5 EUV in ihren Außenbeziehungen einen Beitrag „zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes“. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK, 1989)²⁶ ist der Schutz der Kinderrechte sowohl in seiner internen als auch in seiner externen Dimension im Kontext der in der Konvention vorgesehenen Garantien zu sehen.²⁷ In der nunmehr in Primärrechtsrang stehenden Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)²⁸ werden Kinderrechte an verschiedenen Stellen (mit)berücksichtigt. Zunächst gelten

23 Beschluss 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, Abl. L 63 v. 06.03.2002, S. 1. Die heutige Agentur ist Rechtsnachfolgerin der ursprünglichen Stelle; siehe Art. 1 Abs. 2 VO (EU) 2018/1727 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) und zur Ersetzung und Aufhebung des Beschlusses 2002/187/JI des Rates (Eurojust-VO), Abl. L 295 v. 21.11.2018, S. 138, geändert durch VO (EU) 2023/2131, Abl. L 2131 v. 11.10.2023.

24 Art. 2 Abs. 1 und Anhang I VO (EU) 2018/1727.

25 Art. 47 Eurojust-VO.

26 1577 UNTS, 3.

27 Ruffert in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 3 EUV, Rn. 36.

28 Abl. C 202 v. 07.06.2016, S. 391.

die allgemeinen Vorgaben der Charta, wie das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens oder das Recht auf Schutz personenbezogener Daten auch für Kinder.²⁹ Mit Blick auf den hier interessierenden Bereich des RFSR ist unter anderem das in Art. 5 Abs. 3 GRC vorgesehene Verbot des Menschenhandels von Bedeutung. Darüber hinaus enthält die Charta gewisse Bestimmungen, die zwar nicht ausdrücklich an Kinder adressiert sind, sie aber in besonderem Maße betreffen. Dazu zählt das Recht auf Bildung in Art. 14 GRC oder das Recht auf Nichtdiskriminierung aufgrund des Alters in Art. 21 Abs. 1 GRC. Das Verbot der Kinderarbeit in Art. 32 GRC bezweckt hingegen spezifisch den Schutz von Kindern. Schließlich enthält die Charta mit Art. 24 GRC eine eigene Bestimmung, in der ausdrücklich die Rechte von Kindern verbürgt sind: Nach ihrem Abs. 1 haben Kinder Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie haben das Recht, ihre Meinung frei zu äußern. Diese muss in Angelegenheiten, die sie betreffen, ihrem Alter und ihrer Reife entsprechend berücksichtigt werden. Öffentliche Stellen und private Einrichtungen sind nach Abs. 2 dazu verpflichtet, das Kindeswohl bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen als vorrangige Erwägung zu berücksichtigen. Schließlich ist in Abs. 3 der Anspruch aller Kinder auf regelmäßige und persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen festgeschrieben, sofern es dem Wohl der Kinder nicht entgegensteht. Den der Charta beigefügten Erläuterungen zufolge ist Art. 24 GRC auf die Kinderrechtskonvention und insbesondere auf deren Art. 3 (Garantie des Kindeswohls), Art. 9 (Rechte im Hinblick auf die Trennung von den Eltern), Art. 12 (Mitsprache und rechtliches Gehör) und Art. 13 (Meinungs- und Informationsfreiheit) gestützt.³⁰ Der Bedeutung der Konvention trägt auch der Gerichtshof Rechnung. In einem jüngeren Urteil hat er festgestellt, dass Art. 24 GRC „ausweislich der Erläuterungen zur Charta [...] die wichtigsten Rechte des Kindes, die in dem von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Übereinkommen über die Rechte des Kindes verankert sind, in das Unionsrecht integriert“.³¹ Dementsprechend wird auch die Definition des Begriffs „Kinder“ in Art. 1 KRK im Kontext der Charta maßgeblich sein: es handelt sich dabei um Menschen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, es sei denn, die Volljährigkeit tritt nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht früher ein. Zum Zeitpunkt des Beginns der Kindheit trifft die Kinderrechtskonvention hingegen keine Aussage.³² Im Zusammenhang mit der Verwirklichung des RFSR relevante Bestimmungen sind etwa das in Art. 34 KRK verankerte Recht von Kindern auf Schutz vor allen Formen sexuellen Missbrauchs und sexueller Ausbeutung durch Dritte oder die Bekämpfung des Kinderhandels in Art. 35 KRK. Die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien der Kinderrechtskonvention trifft diesbezüglich eine positive Schutzpflicht,³³ der sie allerdings aufgrund der Öffnung der Grenzen in der Union und der Über-

29 Art. 7 und Art. 8 GRC.

30 Siehe Erläuterungen zu Art. 24 GRC, Abl. C 303 v. 14.12.2007, S. 25.

31 EuGH, Rs. C-490/20, *Pancharevo*, Urteil v. 14. Dezember 2021, ECLI:EU:C:2021:1008, Rn. 63.

32 Dazu *Schmahl*, Art. 1 KRK, Rn. 5; siehe auch *Schmahl*, Art. 1 CRC.

33 Siehe dazu *Schmahl*, Art. 35 KRK, Rn. 23.

tragung von einschlägigen Kompetenzen auf die Union nicht mehr vollumfänglich nachkommen können. Der grenzüberschreitende Schutz von Kindern erfordert daher ein Tätigwerden der Union, die selbst nicht Vertragspartei der Konvention und ihrer drei Zusatzprotokolle³⁴ ist, da der Beitritt Staaten vorbehalten ist. Die Konvention, die gemäß ihrem Art. 41 lediglich Mindeststandards vorgibt, steht der Entwicklung eines weitergehenden Kinderrechtsschutzes auf nationaler und auch supranationaler Ebene nicht entgegen. Aufgrund des Primärrechtsrangs der Charta (sowie der Grundrechte als ungeschriebene allgemeine Grundsätze des Unionsrechts)³⁵ muss das gesamte abgeleitete Unionsrecht im Einklang mit den zentralen Gewährleistungen der Kinderrechtskonvention stehen. Dies gilt selbstverständlich auch für den besonders grundrechtssensiblen Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der im Folgenden näher beleuchtet wird.

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wurde als Teil des RFSR in den AEU-Vertrag integriert. Damit ist die ursprünglich intergouvernementale dritte Säule nunmehr vollständig Teil des supranationalen Rechtsregimes.³⁶ Daraus folgt unter anderem, dass sich die obligatorische Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs der EU auch auf diesen Bereich erstreckt.³⁷ Neben der Kommission kann hier gemäß Art. 76 AEUV auch ein Viertel der Mitgliedstaaten die Initiative für den Erlass von Rechtsakten ergreifen. Das abgeleitete Unionsrecht im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wird grundsätzlich im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen. Damit wird das Einstimmigkeitserfordernis in der ehemaligen dritten Säule durch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheiten im Rat ersetzt. Die noch in Art. 34 EUV(Nizza) vorgesehenen Rechtsaktformen der Übereinkommen, der gemeinsamen Standpunkte und der Rahmenbeschlüsse wurden durch die gängigen Rechtsaktformen in Art. 288 AEUV ersetzt. Gemäß Art. 9 Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen³⁸ behalten die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommenen Rechtsakte allerdings ihre Rechtswirkung, bis sie aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden. Dies führt dazu, dass die Rahmenbeschlüsse weiterhin keine unmittelbare Wirkung entfalten. Auch die Kommission hatte gemäß Art. 10 Protokoll (Nr. 36) bis zum 1. Dezember 2014 kei-

34 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (2002), 2171 UNTS, 227; Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (2002), 2173 UNTS, 222; Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren (2014), 2983 UNTS, 135.

35 Der Gerichtshof hat die Kinderrechtskonvention in der Vergangenheit als Rechtserkenntnisquelle für die ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze herangezogen; siehe EuGH, Rs. C-540/03, *Europäisches Parlament/Rat*, Urteil v. 27. Juni 2006, ECLI:EU:C:2006:429, Rn. 36 f.

36 Siehe jedoch die Sonderregelungen für Dänemark [Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks, Abl. C 202 v. 07.06.2016, S. 298] und Irland [Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Abl. C 202 v. 07.06.2016, S. 295].

37 Davon ausgenommen sind Maßnahmen im Sinn v. Art. 276 AEUV.

38 Abl. C 202 v. 07.06.2016, S. 321.

ne Befugnis zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren im Hinblick auf „alte“ Rechtsakte und der Gerichtshof war bis zu diesem Zeitpunkt nach der vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bestehenden Rechtslage zuständig. Gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV ist die Kompetenz der Union und der Mitgliedstaaten im Bereich des RFSR geteilt, sodass das Subsidiaritätsprinzip und damit verbunden die Kontrolle durch die nationalen Parlamente nach dem Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit³⁹ Anwendung finden.

Materiell beruht die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen gemäß Art. 82 Abs. 1 AEUV zunächst auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen, der seit der Tagung des Europäischen Rates in Tampere 1999 als „Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ gilt.⁴⁰ Ermöglicht die Verwirklichung des RFSR, ohne dass die umfassenden Harmonisierung im Bereich des Strafrechts gezwungen sind. Gleichzeitig erfordert die Anwendung des Grundsatzes aber ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen, insbesondere im Grundrechtsbereich.⁴¹ Zur Verwirklichung der gegenseitigen Anerkennung im Kontext der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wurden auf der Grundlage von Art. 82 Abs. 1 AEUV und den Vorgängerbestimmungen zahlreiche Sekundärrechtsakte verabschiedet,⁴² darunter auch der Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (RbEuHb)⁴³ sowie die RL (EU) 2016/800 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind.⁴⁴

Neben dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung ist im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen die Rechtsangleichung durch Annahme uni-

39 Abl. C 202 v. 07.06.2016, S. 206.

40 Siehe *Europäischer Rat v. Tampere* v. 15./16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Pkt. 33. Dazu *Haggenmüller*, S. 59 f.

41 Zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen siehe *Mitsilegas*, *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 2019/2, S. 568 f.; *Möstl*, *CMLR* 2010/2, S. 405; *Rung*, S. 66 ff.

42 Siehe u.a. RL 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, Abl. L 280 v. 26.10.2010, S. 1; RL 2013/48/EU über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs, Abl. L 294 v. 06.11.2013, S. 1; RL 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, Abl. L 130 v. 01.05.2014, S. 1; RL (EU) 2016/1919 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls, Abl. L 297 v. 04.11.2016, S. 1; RL (EU) 2016/343 über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren, Abl. L 65 v. 11.03.2016, S. 1.

43 Abl. L 190 v. 18.07.2002, S. 1.

44 Abl. L 132 v. 21.05.2016, S. 1. Zum RbEuHb und zur RL siehe ausführlich Teil II (erscheint in ZEuS 2026/2).

onsrechtlicher Mindestvorschriften in bestimmten Bereichen vorgesehen.⁴⁵ In Art. 82 Abs. 2 AEUV wird der Unionsgesetzgeber ermächtigt, Mindestvorschriften anzunehmen, „soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist“. Dies betrifft die Vorgaben zur Zulässigkeit von Beweismitteln, zu den Rechten von Einzelnen in Strafverfahren, den Rechten der Opfer von Straftaten und sonstige Aspekte des Strafverfahrens, die vom Rat mittels Beschlusses festgelegt worden sind.

Der Unionsgesetzgeber ist zudem gemäß Art. 83 Abs. 1 AEUV zur Annahme von Mindestvorschriften in Form von Richtlinien befugt, um Strafen und Straftaten „in Bereichen besonders schwerer Kriminalität“ festzulegen. Darunter fallen Straftaten, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen oder aufgrund besonderer Notwendigkeiten, sie auf gemeinsamer Grundlage zu bekämpfen, „eine grenzüberschreitende Dimension“ aufweisen. Die Bestimmung enthält eine grundsätzlich abschließende, aber erweiterbare Liste von Kriminalitätsbereichen:⁴⁶ Terrorismus, illegaler Drogen- und Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität. Auch Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern sind – anders als noch in Art. 31 lit. e EUV(Nizza) – ausdrücklich genannt. Während in Art. 31 lit. e EUV(Nizza) also noch allgemein auf „Straftaten gegenüber Kindern“ Bezug genommen wurde, werden Kinder nunmehr im Kontext von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung spezifisch berücksichtigt. Als Einschränkung der Unionskompetenz ist dies aber nicht zu verstehen, wie nicht zuletzt auch das Vorgehen des Unionsgesetzgebers zeigt. Gemäß Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV kann der Rat, abhängig von der Entwicklung der Kriminalität, mit einstimmigem Beschluss nach Zustimmung des Europäischen Parlaments weitere Kriminalitätsbereiche definieren, die als besonders schwer gelten und eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen. Er hat bereits davon Gebrauch gemacht, indem er Verstöße gegen die von der Union aufgrund von Art. 29 EUV und Art. 215 AEUV beschlossenen restriktiven Maßnahmen zur Liste der Kriminalitätsbereiche hinzugefügt und Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Sanktionen in diesem Bereich angenommen hat.⁴⁷ Fraglich ist, wie das Kriterium der grenzüberschreitenden Dimension zu verstehen ist. Der Umstand, dass in Art. 83 Abs. 1 AEUV genannte Kriminalitätsbereiche, wie die sexuelle Ausbeutung von Kindern, nicht zwingend über die Grenzen

45 Zu den Neuerungen durch den Vertrag v. Lissabon, ausführlich *Hailbronner*, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), S. 369 ff.; *Herlin-Karnell*, in: Biondi/Eeckhout/Ripley (Hrsg.), S. 334 ff.; *Subr*, ZEuS 2009/4, 687.

46 Siehe *Subr*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 83 AEUV, Rn. 9.

47 Beschluss (EU) 2022/2332 über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllenden Kriminalitätsbereich, Abl. L 308 v. 29.11.2022, S. 18; RL (EU) 2024/1226 zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union und zur Änderung der RL (EU) 2018/1673, Abl. L 1226 v. 29.04.2024.

einzelner Mitgliedstaaten hinausweisen, wird insbesondere mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip zum Teil kritisch gesehen.⁴⁸ Die geforderte grenzüberschreitende Dimension darf allerdings nicht so verstanden werden, dass die Begehung der Straftaten zwangsläufig zwischenstaatlich erfolgen muss. Es kommt vielmehr – dem Wortlaut der Bestimmung entsprechend (*arg.* „aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen“) – darauf an, dass sich die Straftaten über die Grenzen einzelner Mitgliedstaaten hinaus auswirken (können) und ein gemeinsames Vorgehen zur Bekämpfung der Kriminalität erforderlich ist.⁴⁹ Diesbezüglich kommt der in Art. 83 Abs. 1 AEUV genannten Computerkriminalität eine besondere Bedeutung zu. Bereits die Tatsache, dass die Nachfrage nach Video- und Bildmaterial mit Missbrauchsdarstellungen von Kindern oder Online-Gewalt in Form von Cybermobbing, Cyberstalking oder der Weitergabe intimer Materialien ohne Zustimmung der Betroffenen nicht auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkt sein kann, rechtfertigt ein gemeinsames Vorgehen auf unionaler Ebene. Die Bekämpfung derartiger Straftaten wäre durch eine fehlende Mindestharmonisierung beträchtlich erschwert.⁵⁰ Angesichts der zunehmenden technischen Möglichkeiten muss das Kriterium der „grenzüberschreitenden Dimension“ also weit verstanden werden. Die Kompetenz der Union in Art. 83 Abs. 1 AEUV, insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Computerkriminalität, erstreckt sich folglich auch auf Kriminalitätsbereiche, die an sich keine grenzüberschreitende Dimension aufweisen. Auch der Unionsgesetzgeber sieht hier einen relativ großen Handlungsspielraum und ist im Bereich der Bekämpfung häuslicher Gewalt, die typischerweise innerhalb einer Familie oder eines Haushalts stattfindet, tätig geworden.⁵¹ In ihrem Vorschlag für die Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt hat sich die Kommission auf die grenzüberschreitende Dimension von Cybergewalt bezogen, der durch Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten nicht ausreichend begegnet werden könne.⁵²

Der Unionsgesetzgeber wird schließlich in Art. 83 Abs. 2 AEUV ermächtigt, Richtlinien mit Mindestvorgaben für die Festlegung von Straftaten und Strafen in Politikbereichen anzunehmen, in denen bereits eine Harmonisierung erfolgt ist. Voraussetzung ist allerdings, dass die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvor-

48 *Satzger* sieht dies vor allem hinsichtlich der Varianten des sexuellen Missbrauchs an Kindern als „höchst problematisch“ an; *Satzger*, in: Streinz, Art. 83 AEUV, Rn. 16.

49 Siehe auch *Meyer*, der diesbezüglich auf das „Bestehen eines übergreifenden Unionsinteresses“ abstellt; *Meyer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 83 AEUV, Rn. 14.

50 Siehe dazu die Ausführungen der Kommission zur Vereinbarkeit des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates mit dem Subsidiaritätsprinzip, COM(2010) 94 final, S. 9.

51 RL (EU) 2024/1385 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Abl. L 1385 v. 24.05.2024.

52 COM(2022) 105 final, S. 1 und 10.

schriften „unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union“ in einem bestimmten Bereich ist. Für die Annahme von Mindestvorschriften im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit ist in Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV ein sogenannter „Notbremse-Mechanismus“ vorgesehen: Wenn Mitgliedstaaten der Meinung sind, dass „grundlegende Aspekte“ ihrer Strafrechtsordnung mit dem Erlass einer Richtlinie berührt würden, können sie den Europäischen Rat mit der Angelegenheit befasen. In diesem Fall wird das Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt, bis Einvernehmen hergestellt ist. Ist dies nicht möglich, dann können mindestens neun Mitgliedstaaten eine Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des Richtlinienentwurfs begründen.⁵³

C. Kinderrelevantes Unionshandeln im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Der Unionsrechtsetzer ist im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen unter Rückgriff auf Art. 82 und Art. 83 AEUV beziehungsweise den Vorgängerbestimmungen bereits mehrfach tätig geworden. Aus der Perspektive von Kindern sind dabei die Kriminalitätsbereiche Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung (0.), Kinderpornographie, sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern (0.), Anwerbung und Ausbildung von Kindern für terroristische Zwecke (0.) sowie häusliche Gewalt (0.) von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus hat der Unionsrechtsetzer Regelungen im Hinblick auf die Rechte von Kindern, die Opfer von Straftaten geworden sind, angenommen (0.).

I. Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern

Kinderrelevantes Unionsrecht im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wurde von den Unionsorganen erstmals auf der Grundlage des Vertrags von Maastricht angenommen. Auch wenn der Schutz von Kindern zu diesem Zeitpunkt im EU-Vertrag noch nicht eigens erwähnt war, sahen die Unionsorgane im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern schon Handlungsbedarf. So hat der Rat aufgrund von Art. K.3 Abs.2 lit b EUV(Maastricht) im Jahr 1996 die Gemeinsame Maßnahme 96/700/JI zur Schaffung eines Förder- und Austauschprogramms für Angehörige bestimmter Berufsgruppen, die für Maßnahmen gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind, angenommen.⁵⁴ In dieser waren unter anderem Fortbildungen und Austauschprogramme für Richter:innen, Staatsanwält:innen, Be-

53 Dazu ausführlich *Herlin-Karnell*, S. 132 f.

54 Gemeinsame Maßnahme 96/700/JI v. 29.11.1996 – vom Rat aufgrund v. Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – zur Aufstellung eines Förder- und Austauschprogramms für Personen, die für Maßnahmen gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind, Abl. L 322 v. 12.12.1996, S. 7.

amt:innen oder Angehörige von Polizeidiensten vorgesehen.⁵⁵ Der Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern wurden in der Gemeinsamen Maßnahme als „schwerwiegende Verletzung der Menschenrechte und insbesondere der menschlichen Würde“ anerkannt,⁵⁶ eine Definition der Straftaten war aber nicht enthalten. Der Begriff „Menschenhandel“ war allerdings im Anhang zum Europol-Übereinkommen von 1995⁵⁷ definiert als „tatsächliche und rechtswidrige Unterwerfung einer Person unter den Willen anderer Personen mittels Gewalt, Drohung oder Täuschung oder unter Ausnutzung eines Abhängigkeitsverhältnisses insbesondere mit dem Ziel der Ausbeutung der Prostitution, der Ausbeutung von Minderjährigen, der sexuellen Gewalt gegenüber Minderjährigen oder dem Handel im Zusammenhang mit Kindesaussetzung“.⁵⁸

Bereits wenige Monate nach der Gemeinsamen Maßnahme 96/700/JI wurde die Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern angenommen,⁵⁹ die in ihren Erwägungsgründen eine Bezugnahme auf die Kinderrechtskonvention enthielt.⁶⁰ Mit der Gemeinsamen Maßnahme sollten Hindernisse für eine wirksame justizielle Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen beseitigt werden. Im Fall von Kindern war „Menschenhandel“ eigens definiert als jegliche Handlung, „die die Einreise in und die Durchreise durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, den Aufenthalt dort oder die Ausreise aus diesem Hoheitsgebiet“ zum Zweck des Handels mit Kindern „mit dem Ziel ihrer sexuellen Ausbeutung oder ihres sexuellen Mi[ss]brauchs“ erleichtert.⁶¹ Als sexuelle Ausbeutung von Kindern galt die Verleitung oder Nötigung von Kindern zur Beteiligung an rechtswidrigen sexuellen Handlungen, ihre Ausbeutung für Prostitution oder andere rechtswidrige sexuelle Praktiken oder pornografische Darbietungen und Darstellungen.⁶² Die in der Gemeinsamen Maßnahme 97/154/JI enthaltenen und im Vergleich zum Europol-Übereinkommen detaillierteren Begriffsdefinitionen dienten allerdings nur als „Richtschnur“ für die Durchführung der Gemeinsamen Maßnahme und „unbeschadet

55 Art. 1 Abs. 2 Gemeinsame Maßnahme 96/700/JI. S. auch den Beschluss 2001/514/JI des Rates v. 28. Juni 2001 über die Durchführung der zweiten Phase des Programms für die Förderung, den Austausch, die Aus- und Fortbildung sowie die Zusammenarbeit von Personen, die für Maßnahmen gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern zuständig sind, Abl. L 186 v. 07.07.2001, S. 7.

56 2. ErwGr. Gemeinsame Maßnahme 96/700/JI.

57 Rechtsakt des Rates v. 26.07.1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), Abl. C 316 v. 27.11.1995, S. 1.

58 Siehe auch die Bezugnahme auf die gegenständliche Definition in den Erläuterungen zu Art. 5 Abs. 3 GRC, Abl. C 303 v. 14.12.2007, S. 19.

59 Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI v. 24.02.1997, Abl. L 63 v. 04.03.1997, S. 2 (aufgehoben durch Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates v. 22.12.2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie).

60 6. ErwGr. Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI.

61 Titel I Abschnitt A und B Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI.

62 Titel I Abschnitt A lit. ii Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI.

genauerer Definitionen in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“.⁶³ Letztere hatten dafür zu sorgen, dass vorsätzliche Handlungen der sexuellen Ausbeutung oder des sexuellen Missbrauchs von Kindern sowie der Handel mit Kindern mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung oder des sexuellen Missbrauchs einen Straftatbestand erfüllen.⁶⁴ Außerdem musste sichergestellt sein, dass diese Straftaten, die Teilnahme an ihnen und auch der Versuch ihrer Begehung mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Strafen bedroht waren.⁶⁵

Anknüpfend an die Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI hat der Rat den Rahmenbeschluss 2002/629/JI zur Bekämpfung des Menschenhandels⁶⁶ im Rahmen der PJZS angenommen, indem festgeschrieben war, dass der Menschenhandel einen schweren Verstoß gegen grundlegende Menschenrechte und die Menschenwürde darstellt. Er war zwar allgemein auf die Bekämpfung des Menschenhandels gerichtet, berücksichtigte aber, dass Kinder aufgrund ihrer größeren Schutzbedürftigkeit stärker gefährdet sind, Opfer von Menschenhandel zu werden.⁶⁷ Als Kinder galten gemäß Art. 1 Abs. 4 Rahmenbeschluss 2002/629/JI alle Personen unter 18 Jahren. Mit dem Rahmenbeschluss sollte auf Unionsebene ein umfassendes Konzept zur Bekämpfung des Menschenhandels geschaffen werden. Dazu wurde der Straftatbestand des „Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“ einheitlich definiert und alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die in Art. 1 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2002/629/JI vorgesehenen Handlungen unter Strafe zu stellen. Dazu zählte die „Anwerbung, Beförderung, Weitergabe, Beherbergung und spätere Aufnahme einer Person, einschließlich Tausch der Kontrolle oder Weitergabe der Kontrolle über sie“, und zwar unter anderem zum Zweck der Ausbeutung durch Arbeiten oder Dienstleistungen, Sklaverei oder zur Ausbeutung mittels Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung, einschließlich der Pornografie. Diese Handlungen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel sind nach den Erläuterungen zum Verbot des Menschenhandels in Art. 5 Abs. 3 GRC noch heute relevant.⁶⁸ Bei erwachsenen Opfern war das Einverständnis zur Ausbeutung gemäß Art. 1 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2002/629/JI nur dann unerheblich, wenn bestimmte Mittel angewandt wurden, wie die Anwendung oder Androhung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, arglistige Täuschung, Betrug, Missbrauch einer Machtstellung oder die Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vergünstigungen.⁶⁹ Der Menschenhandel mit Kindern war hingegen unabhängig von einer Einwilligung und/oder der Anwendung bestimmter Mittel strafbar.⁷⁰ Gemäß Art. 7 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2002/629/JI sollten sie als besonders gefährdete Opfer im Sinn des Rahmenbe-

63 Titel I Abschnitt A Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI.

64 Titel I Abschnitt B Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI.

65 Siehe Titel II Abschnitt A Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI.

66 Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates v. 19.07.2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels, Abl. L 203 v. 01.08.2002, S. 1.

67 ErwGr. 5 Rahmenbeschluss 2002/629/JI.

68 Siehe die Nachweise in Fn. 58.

69 Art. 1 Abs. 1 und 2 Rahmenbeschluss 2002/629/JI.

70 Art. 3 und Art. 4 Rahmenbeschluss 2002/629/JI.

schlusses 2001/220/JI über die Stellung des Opfers im Strafverfahren⁷¹ betrachtet werden.

Auf völkerrechtlicher Ebene erfolgte der Beitritt der EU zum Übereinkommen der VN gegen die grenzüberschreitende Kriminalität (Palermo Konvention, 2000)⁷² sowie zum Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (Palermo Protokoll, 2000)⁷³ in Form gemischter Verträge. Die Kompetenz der Union erstreckte sich zunächst auf diejenigen Bestimmungen des Zusatzprotokolls, die in die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit sowie Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr fielen.⁷⁴ Im Oktober 2022 hat die Union den Vertragsparteien dann notifiziert, dass sie nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon unter anderem auch für den Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zuständig ist. Der Beitritt zur Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005)⁷⁵ durch die Union steht noch aus, obwohl diese gemäß ihrem Art. 42 Abs. 1 ausdrücklich für die Union geöffnet wurde.

Im April 2011 hat der Unionsgesetzgeber den Rahmenbeschluss 2002/629/JI mit der aufgrund von Art. 82 und Art. 83 Abs.1 AEUV angenommenen RL 2011/36/EU zur Verhütung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (Menschenhandels-RL)⁷⁶ ersetzt. In dieser sind wesentliche Aspekte des Europaratsübereinkommens enthalten.⁷⁷ Sie bildet heute das „Rückgrat“ der Anstrengungen der Union in der Bekämpfung des Menschenhandels und soll sicherstellen, dass Opfer in der gesamten Union angemessenen Schutz erhalten und Menschenhändler:innen nicht von unterschiedlichen Ansätzen in den Mitgliedstaaten profitieren.⁷⁸ Dazu enthält sie unter anderem Vorgaben zur gerichtlichen Zuständigkeit.⁷⁹ Die Richtlinie ist zwar nicht spezifisch auf die Bekämpfung des Menschenhandels mit Kindern gerichtet, sie berücksichtigt aber in mehreren Bestimmungen deren besondere Situation. Als „Kinder“ im Sinn der Menschenhandels-RL gelten gemäß ihrem Art. 2 Abs. 6 wiederum Personen im Alter von unter 18 Jahren.

71 Art. 2 Abs. 2, Art. 8 Abs. 4 und Art. 14 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates v. 15.03.2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, Abl. L 82 v. 22.03.2001, S. 1.

72 2225 UNTS, 209.

73 2237 UNTS, 319.

74 Beschluss 2006/618/EG des Rates v. 24.07.2006, Abl. L 262 v. 22.09.2006, S. 44; Beschluss 2006/619/EG des Rates v. 24.07.2006, Abl. L 262 v. 22.09.2006, S. 51.

75 SEV Nr. 197.

76 RL 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, Abl. L 101 v. 15.04.2011, S. 1.

77 Bereits im Jahr 2003 wurde erstmals eine beratende „Sachverständigengruppe Menschenhandel“ eingerichtet; Beschluss 2003/209/EG der Kommission v. 25.03.2003, Abl. L 79 v. 26.03.2003, S. 25.

78 Siehe *Europäische Kommission*, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025, COM(2021) 171 final, S. 3 f.

79 Art. 10 Menschenhandels-RL.

Die Richtlinie definiert verschiedene Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel. Dazu zählt die vorsätzliche „Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung“. Dies entspricht im Wesentlichen der Begriffsbestimmung im Rahmenbeschluss 2002/629/JI. Sämtliche Handlungen sind im Fall von Kindern weiterhin unabhängig davon strafbar, ob sie durch Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung vorgenommen werden.⁸⁰ Auch das Einverständnis von Kindern zum Menschenhandel bleibt unbeachtlich, bei Erwachsenen jedoch nur, wenn ein Mittel, wie Betrug, Täuschung oder Machtmissbrauch angewendet wird.⁸¹ Nach dem Rahmenbeschluss galten Opfer von sexueller Ausbeutung dann als „besonders schutzbedürftig“, wenn sie das Alter der sexuellen Selbstbestimmung nach dem nationalen Recht noch nicht erreicht haben und die Straftat zur Ausbeutung einer Person mittels Prostitution oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung begangen wurde.⁸² Gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. a Menschenhandels-RL sind Opfer im Kindesalter hingegen in jedem Fall als „besonders schutzbedürftig“ einzustufen. Die besondere Schutzbedürftigkeit wurde damit unabhängig von der Form der Ausbeutung unionsweit einheitlich auf Personen unter 18 Jahren ausgedehnt. Die unterschiedlichen Vorgaben in den Mitgliedstaaten in Bezug auf das Alter der sexuellen Mündigkeit hat nämlich zu einer uneinheitlichen Anwendung des Rahmenbeschlusses geführt. Schließlich sind Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel, wenn sie gegenüber Kindern begangen werden, nach der Menschenhandels-RL mit strengeren Strafen bedroht als noch im Rahmenbeschluss: Während der Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zweck der sexuellen Ausbeutung besonders schutzbedürftiger Opfer – und damit Personen, die das Alter der sexuellen Selbstbestimmung noch nicht erreicht haben – nach dem Rahmenbeschluss 2002/629/JI mit Freiheitsstrafen „im Höchstmaß von mindestens acht Jahren“ bedroht war,⁸³ sind für Straftaten gegen besonders schutzbedürftige Opfer – und damit Kinder – in der Menschenhandels-RL Freiheitsstrafen „im Höchstmaß von mindestens zehn Jahren“ vorgesehen.⁸⁴

Der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind, wird in der Menschenhandels-RL im Vergleich zum Rahmenbeschluss

80 Art. 2 Menschenhandels-RL.

81 ErwGr. 11 und Art. 2 Menschenhandels-RL. In Art. 2 Abs. 2 Menschenhandels-RL sind konkrete Ausbeutungsformen angeführt, und zwar „mindestens“ die Ausnutzung der Prostitution anderer, andere Formen der sexuellen Ausbeutung, Zwangsarbeit und erzwungene Dienstleistungen, wie Betteltätigkeit, Sklaverei oder Organentnahme.

82 Art. 3 Abs. 2 lit. b Rahmenbeschluss 2002/629/JI.

83 Art. 3 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2002/629/JI.

84 Art. 4 Abs. 2 lit. a Menschenhandels-RL.

2002/629/JI verstärkt Rechnung getragen.⁸⁵ Sie enthält unter anderem Vorgaben zur Stärkung der kindgerechten Prävention⁸⁶ sowie spezifische Vorgaben für Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen für betroffene Kinder. Gemäß Art. 11 Menschenhandels-RL sind die Mitgliedstaaten beispielsweise dazu verpflichtet, für eine geeignete und sichere Unterbringung zu sorgen sowie die materielle Unterstützung und die notwendige medizinische Behandlung, einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information bereitzustellen. Schutzunterkünfte und andere vorläufige Unterbringungen müssen so ausgestattet sein, dass sie den besonderen Bedürfnissen von Kindern gerecht werden. In Art. 13 Abs. 1 Menschenhandels-RL ist explizit vorgesehen, dass das Wohl der Kinder bei der Anwendung der Richtlinie ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt ist. Diese Verpflichtung folgt allerdings bereits aus dem Primärrecht, konkret aus Art. 24 Abs. 2 GRC. Sofern das Alter der Opfer nicht festgestellt werden kann und Grund zur Annahme besteht, dass es sich bei den Betroffenen um Kinder handeln könnte, müssen diese gemäß Art. 13 Abs. 2 Menschenhandels-RL als solche eingestuft werden und „unmittelbar“ Zugang zu Unterstützung, Betreuung und Schutz nach der Richtlinie erhalten. Art. 13 Abs. 3 Menschenhandels-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten, für sichere und nach Maßgabe des nationalen Rechts vertrauliche Verfahren zur Meldung von Straftaten zu sorgen, die in einer dem Alter und der Reife der Kinder entsprechenden Sprache durchgeführt werden. Außerdem müssen sie kindgerecht gestaltet und für Kinder zugänglich sein. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 14 Menschenhandels-RL unter Berücksichtigung der individuellen Umstände die erforderlichen Maßnahmen treffen, um betroffene Kinder bei ihrer körperlichen und psychosozialen Rehabilitation zu unterstützen und langfristige Lösungen zu finden. So soll verhindert werden, dass sie erneut Opfer von Menschenhandel werden. Den Kindern muss außerdem „innerhalb eines angemessenen Zeitraums“ im Einklang mit dem nationalen Recht Zugang zur Bildung gewährt werden. Bei Interessenskonflikten zwischen den Träger:innen elterlicher Verantwortung und den Kindern sind gegebenenfalls andere Vormünder oder Vertreter:innen zu bestellen. Sofern angemessen und möglich müssen auch die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates aufhältigen Familien der Opfer unterstützt und betreut werden. Schließlich enthält Art. 16 Menschenhandels-RL Vorgaben für die Unterstützung, die Betreuung und den Schutz von unbegleiteten Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind. Für sie sind Vertreter:innen für das Strafverfahren und – sofern angebracht – Vormünder zu bestellen und eine auf die Einzelbewertung des Kindeswohls gestützte dauerhafte Lösung zu suchen.⁸⁷

Den regelmäßigen Berichten der Kommission über den Fortschritt bei der Bekämpfung des Menschenhandels zufolge wurde mit der Menschenhandels-RL ein

85 Siehe 22. und 23. ErwGr. Menschenhandels-RL. Siehe dazu auch die Anerkennung eines auf die Bedürfnisse der Opfer ausgerichteten Ansatzes im EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels, Abl. C 311 v. 09.12.2005 S. 1, Pkt. 3.

86 Art. 13 ff. und Art. 18 Menschenhandels-RL.

87 Art. 16 Menschenhandels-RL.

tragfähiger Rahmen und eine gemeinsame Basis für das Vorgehen gegen Menschenhandel geschaffen. Im Jahr 2022 hat die Kommission dann einen Legislativvorschlag⁸⁸ vorgelegt, der zur Annahme der RL 2024/1712⁸⁹ und damit zu einer umfassenden Änderung der Menschenhandels-RL führte. Mit den bis Juli 2026 umzusetzenden Vorgaben soll den neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels begegnet werden.⁹⁰ Unter anderem wurde die Liste der Ausbeutungsformen um die Ausbeutung von Leihmutterchaft, Zwangsheirat und illegale Adoption ergänzt⁹¹ und die Gründe für die Strafverschärfung erweitert, wie im Fall der Verbreitung von Bildern oder Videos sexueller Natur von Opfern mittels Informations- und Kommunikationstechnologien.⁹² Problemen, die sich aufgrund der Nutzung von technischen Möglichkeiten durch Menschenhändler:innen ergeben, wird Rechnung getragen, indem die vorsätzliche Inanspruchnahme von Diensten, die von Opfern von Menschenhandel erbracht werden, strafbar sind.⁹³ Außerdem soll verstärkt auch gegen Straftaten im Bereich des Menschenhandels vorgegangen werden, die von juristischen Personen ausgehen. Dazu wurde die vormals fakultative Sanktionierung juristischer Personen durch verpflichtende Vorgaben ersetzt.⁹⁴ Außerdem wird die Harmonisierung der Strukturen und Verfahren für die Verweisung von Opfern an geeignete Unterstützungs- und Betreuungssysteme vorangetrieben.⁹⁵

II. Kinderpornographie, sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern

Die Bekämpfung von Kinderpornographie, sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern war schon früh Gegenstand abgeleiteter Rechtsakte. In diesem Zusammenhang ist zunächst die Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu nennen, in der der Begriff der „sexuellen Ausbeutung“ im Fall von Kindern definiert war. Es handelte sich dabei allerdings nur um eine „Richtschnur“ für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Gemeinsamen Maßnahme, die „unbeschadet genauerer Definitionen“ im nationalen Recht galt.⁹⁶ Relativ rasch wurde auch die

88 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der RL 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, COM(2022) 732 final.

89 RL (EU) 2024/1712 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, Abl. L 1712 v. 24.06.2024.

90 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, COM(2022) 732 final, S. 1 ff.

91 Siehe Art. 2 Abs. 3 Menschenhandels-RL.

92 Art. 4 Abs. 3 lit. b Menschenhandels-RL.

93 Art. 18a Menschenhandels-RL.

94 Siehe Art. 5 f. Menschenhandels-RL.

95 Art. 11 Menschenhandels-RL. Siehe dazu auch COM(2022) 732 final, S. 3.

96 Titel I Abschnitt A Pkt. ii) Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI.

Gefahr für Kinder erkannt, die von der Internetnutzung durch die breite Öffentlichkeit ausgeht. Um dieser zu begegnen, wurde im Rahmen der ersten Säule, konkret der Verbraucherschutzkompetenz in Art. 129a Abs. 2 EGV(Maastricht), der mehrjährige Aktionsplan der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internets durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen⁹⁷ angenommen. Zur Bekämpfung der illegalen Nutzung von Technologien, „insbesondere bei Straftaten gegenüber Kindern“, sollten unter Federführung der Kommission verschiedene Maßnahmen ergriffen werden. Dazu zählte beispielsweise die Förderung von Überwachungseinrichtungen für kinderpornografische Inhalte oder die Ermutigung der Branche, Filter und Bewertungssysteme vorzusehen, um Eltern und Lehrpersonen die Wahl geeigneter Inhalte für die ihnen anvertrauten Kinder zu ermöglichen.⁹⁸ Darauf aufbauend wurde im Jahr 2000 der noch heute in Kraft stehende und auf Art. 34 Abs. 2 lit. c EUV(Amsterdam) gestützte Beschl[us]s] 2000/375/JI zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet⁹⁹ angenommen, mit dem eine möglichst weitgehende und rasche Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zur Erleichterung der effizienten Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit Kinderpornografie im Internet gewährleistet werden soll. Zu diesem Zweck werden die Mitgliedstaaten unter anderem dazu verpflichtet, für einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen nationalen Stellen unter Einbeziehung von Europol zu sorgen.¹⁰⁰ Außerdem müssen nationale Regelungen im Bereich des Strafprozessrechts angepasst werden, wenn dies aufgrund technologischer Entwicklungen zur Aufrechterhaltung einer effizienten Bekämpfung der Kinderpornografie im Internet erforderlich wird.¹⁰¹

Im Rahmen der PJZS hat der Rat den Rahmenbeschluss 2004/68/JI zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie verabschiedet. Damit sollten die bestehenden Instrumente, wie die Gemeinsame Maßnahme 96/700/JI, die Gemeinsame Maßnahme 98/428/JI zur Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes¹⁰² oder der Aktionsplan zur Förderung der sicheren Nutzung des Internets ergänzt werden.¹⁰³ Die in der Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI enthaltenen fakultativen Begriffsbestimmungen wurden mit verbindlichen Vorgaben ersetzt.¹⁰⁴ Für die Zwecke des Rahmenbeschlusses galten alle Personen unter 18 Jahren als Kinder.¹⁰⁵ Der Ausdruck „Kinderpornografie“ bezeichnete pornografi-

97 Entscheidung Nr. 276/1999/EG über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internets durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen, Abl. L 33 v. 06.02.1999, S. 1.

98 ErwGr. 3 sowie Art. 3 und Anhang I Entscheidung 276/1999/EG.

99 Beschluss 2000/375/JI zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet, Abl. L 138 v. 09.06.2000, S. 1.

100 Art. 2 Beschl[us]s] 2000/375/JI.

101 Art. 4 Beschl[us]s] 2000/375/JI.

102 Abl. L 191 v. 07.07.1998, S. 4.

103 ErwGr. 13 Rahmenbeschluss 2004/68/JI.

104 Die Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI wurde mit dem Rahmenbeschluss ersetzt; siehe Art. 11 Rahmenbeschluss 2004/68/JI.

105 Art. 1 lit. a Rahmenbeschluss 2004/68/JI.

ches Material mit bildlichen Darstellungen von echten Kindern, echten Personen mit kindlichem Erscheinungsbild oder realistisch dargestellten, nicht echten Kindern, die an eindeutig sexuellen Handlungen aktiv oder passiv beteiligt sind. Auch das aufreizende Zur-Schau-Stellen von Genitalien oder der Schamgegend fiel darunter.¹⁰⁶ Im Hinblick auf die Straftatbestände unterschied der Rahmenbeschluss 2004/68/JI zwischen denen der sexuellen Ausbeutung von Kindern einerseits und denen der Kinderpornografie andererseits. In beiden Fällen wurden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die damit verbundenen vorsätzlichen Handlungen unter Strafe zu stellen. Der Straftatbestand der sexuellen Ausbeutung umfasste die Nötigung und Anwerbung von Kindern zur Prostitution beziehungsweise zur Mitwirkung an pornografischen Darbietungen, die Gewinnerzielung durch Kinder und die sonstige Ausbeutung von Kindern zu solchen Zwecken. Die Vornahme sexueller Handlungen mit Kindern war davon erfasst, wenn sie unter Anwendung von Nötigung, Gewalt oder Drohungen, Machtmissbrauch oder durch Anbieten von Geld oder sonstigen Vergütungen beziehungsweise Gegenleistungen erfolgte.¹⁰⁷ Zu den Straftatbeständen der Kinderpornografie zählten die Herstellung, der Vertrieb, die Verbreitung und Weitergabe, das Anbieten oder sonstige Zugänglichmachen sowie der Erwerb und Besitz von Kinderpornografie. Ob die Straftaten unter Verwendung von EDV-Systemen begangen wurden, war dabei unerheblich. Die Mitgliedstaaten hatten dafür zu sorgen, dass auch die Anstiftung oder Beihilfe beziehungsweise der Versuch zur Begehung derartiger Straftaten unter Strafe gestellt wird.¹⁰⁸ Ihnen kam allerdings insofern ein gewisser Spielraum zu, als sie bestimmte, in Art. 3 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2004/68/JI detailliert vorgegebene Handlungen vom Straftatbestand der Kinderpornografie ausnehmen konnten. Dies galt beispielsweise für die Herstellung und den Besitz kinderpornografischer Materials, sofern die abgebildeten Kinder das Alter der sexuellen Mündigkeit erreicht und ihre Zustimmung gegeben haben und die Bilder ausschließlich zu ihrer persönlichen Verwendung bestimmt waren. Keine gültige Zustimmung lag jedoch vor, wenn diese unter Missbrauch eines höheren Alters, des Status oder von Abhängigkeiten eingeholt worden war.¹⁰⁹ Im Rahmenbeschluss 2004/68/JI waren zudem Regelungen zur Gerichtsbarkeit, der Sanktionierung von Straftaten und der Strafverfolgung vorgesehen. Letztere durfte nicht von der Anzeige oder Anklage durch das Opfer abhängig gemacht werden. Kinder, die Opfer sexueller Ausbeutung wurden, waren zudem als besonders gefährdete Opfer im Sinn des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI zu betrachten.¹¹⁰ Schließlich sollten Personen, die wegen einer der genannten Straftaten verurteilt wurden, vorübergehend oder dauerhaft daran gehindert werden können, einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen, die die Beaufsichtigung von Kindern einschließt.¹¹¹

106 Art. 1 lit. b Rahmenbeschluss 2004/68/JI.

107 Art. 2 Rahmenbeschluss 2004/68/JI.

108 Art. 3 und Art. 4 Rahmenbeschluss 2004/68/JI.

109 Art. 3 Abs. 2 lit. b Rahmenbeschluss 2004/68/JI.

110 Art. 9 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2004/68/JI.

111 Art. 5 Abs. 3 Rahmenbeschluss 2004/68/JI.

Im Dezember 2011 wurde der Rahmenbeschluss 2004/68/JI mit der aufgrund von Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 AEUV angenommenen RL 2011/93 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie¹¹² ersetzt. Da der Unionsgesetzgeber davon ausgeht, dass Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, auch Opfer von sexuellem Missbrauch oder sexueller Ausbeutung sein können, sollte die gegenständliche Richtlinie „genau“ auf die Menschenhandels-RL abgestimmt sein.¹¹³ Dementsprechend stimmt die Definition des Begriffs „Kind“ mit der in der Menschenhandels-RL vorgesehenen überein, derzufolge es sich dabei um Personen unter 18 Jahren handelt.¹¹⁴ Wie nach der Menschenhandels-RL sind auch hier Personen, deren Alter nicht festgestellt werden kann, aber Gründe für die Annahme vorliegen, dass sie das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, als Kinder einzustufen.¹¹⁵ In der RL 2011/93 ist zudem das Alter der sexuellen Mündigkeit definiert als das im nationalen Recht vorgesehene Mindestalter für die Vornahme sexueller Handlungen mit einem Kind.¹¹⁶ Die diesbezüglichen Vorgaben sind in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet: in Bulgarien, Deutschland, Estland, Österreich, Ungarn und Portugal erreicht man das Alter der sexuellen Mündigkeit bereits mit 14 Jahren, in Malta hingegen erst mit 18 Jahren.¹¹⁷

Während sich der Rahmenbeschluss 2004/68/JI noch auf die Straftatbestände der sexuellen Ausbeutung und der Kinderpornographie beschränkt hat, ist in der RL 2011/93 ein differenzierter Katalog an Straftatbeständen enthalten. Es wird unterschieden zwischen „Straftaten im Zusammenhang mit sexuellem Missbrauch“, „Straftaten im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung“, „Straftaten im Zusammenhang mit Kinderpornografie“ und der „Kontaktaufnahme zu Kindern für sexuelle Zwecke“, dem sogenannten *Grooming*.¹¹⁸ Dabei wurden neue Ausbeutungsformen einbezogen, insbesondere solche in digitaler Form, wie das *live-streaming* pornografischer Darbietungen.¹¹⁹ Als neuer Straftatbestand wurde auch die Veranlassung von sexuell unmündigen Kindern, Zeugen sexueller Handlungen oder sexuellen Missbrauchs zu sexuellen Zwecken zu werden, aufgenommen – unabhängig davon, ob sie selbst daran teilnehmen müssen.¹²⁰ Aufgrund der detaillierteren Regelung der Straftatbestände bleibt den Mitgliedstaaten kaum Umsetzungsspielraum. Die in der Richtlinie vorgesehenen Straftaten müssen ebenfalls von Amts

112 RL 2011/93/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, Abl. L 335 v. 17.12.2011, S. 1 in der Fassung Abl. L 18 v. 21.01.2012, S. 7.

113 Siehe ErwGr. 7 RL 2011/93.

114 Siehe Art. 2 lit. b RL 2011/93 und Art. 2 Abs. 6 Menschenhandels-RL.

115 Art. 18 Abs. 3 RL 2011/93 und Art. 13 Abs. 2 Menschenhandels-RL.

116 Art. 2 lit. b RL 2011/93.

117 *Europäische Kommission*, Bericht an das Europäische Parlament und den Rat zur Bewertung der von den Mitgliedstaaten zur Einhaltung der RL 2011/93/EU ergriffenen notwendigen Maßnahmen, COM(2016) 871 final, S. 8.

118 Art. 3-6 RL 2011/93.

119 Art. 4 Abs. 2-4 in Verbindung mit Art. 2 lit. e RL 2011/93.

120 Art. 3 Abs. 2 und 3 RL 2011/93.

wegen verfolgt werden. Im Vergleich zum Rahmenbeschluss sind aber strengere Mindesthöchststrafen vorgesehen.¹²¹ In der Richtlinie sind zudem die gerichtliche Zuständigkeit und die Koordinierung der Strafverfolgung geregelt.¹²² Wie bereits nach dem Rahmenbeschluss 2004/68/JI, sind die Mitgliedstaaten auch nach der RL 2011/93 dazu verpflichtet, die Anstiftung, die Beihilfe und den Versuch zur Begehung einer der Straftaten unter Strafe zu stellen.¹²³ Im Vergleich zum Rahmenbeschluss enthält die Richtlinie einen differenzierteren Katalog von erschwerenden Umständen. So wird die Vulnerabilität der Opfer, die Beziehung zwischen Opfern und Täter:innen und das Vorliegen wiederholten beziehungsweise strukturierten Vorgehens berücksichtigt. Die Begehung im Familienkreis, die vorsätzliche oder grob fahrlässige Gefährdung des Lebens des Kindes oder die Anwendung schwerer Gewalt wirkt sich also strafverschärfend aus.¹²⁴ Außerdem können juristische Personen zur Verantwortung gezogen und sanktioniert werden.¹²⁵ Ein Ermessen wird den Mitgliedstaaten insofern eingeräumt, als sie bestimmte, auf gegenseitigem Einverständnis beruhende Handlungen vom Straftatbestand des sexuellen Missbrauchs nach der Richtlinie ausnehmen können. Dies gilt beispielsweise für pornographische Darbietungen im Rahmen von Beziehungen. Dafür müssen allerdings bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, wie ein vergleichbares Alter oder ein vergleichbarer mentaler und körperlicher Entwicklungsstand von Opfern und Täter:innen.¹²⁶ Um die Meldung eines Verdachts auf sexuellen Missbrauch oder sexuelle Ausbeutung an die für Kinderschutz zuständigen Stellen zu erleichtern, werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Vertraulichkeitsbestimmungen für bestimmte Berufsgruppen vorzusehen und Maßnahmen zu ergreifen, um die Bevölkerung zur Meldung von Verdachtsfällen zu ermuntern.¹²⁷ Sie müssen gegen die Werbung für Gelegenheiten zum Missbrauch und für Kindersextourismus vorgehen und dafür sorgen, dass Websites, die Kinderpornographie enthalten oder verbreiten, unverzüglich entfernt werden.¹²⁸ Im Hinblick auf Personen, die befürchten, dass sie eine der in der Richtlinie vorgesehenen Straftaten begehen könnten, müssen präventive Interventionsmaßnahmen ergriffen werden. Die Mitgliedstaaten haben außerdem dafür zu sorgen, dass Beamte, die gegebenenfalls mit Opfern sexueller Ausbeutung im Kindesalter in Kontakt kommen, Zugang zu entsprechenden Schulungen und Ausbildungen haben.¹²⁹ Die RL 2011/93 enthält schließlich Regelungen zur Unterstützung, zur Betreuung und zum Schutz von Opfern im Kindesalter, die im Wesentlichen den Vorgaben der Menschenhandels-RL entsprechen.¹³⁰

121 Art. 15 Abs. 1 RL 2011/93; die Mindesthöhe der jeweils vorzusehenden Freiheitsstrafen sind in den Art. 3 - Art. 7 RL 2011/93 geregelt.

122 Art. 17 RL 2011/93.

123 Art. 7 RL 2011/93.

124 Art. 9 RL 2011/93.

125 Art. 12 f. RL 2011/93.

126 Art. 8 RL 2011/93.

127 Art. 16 RL 2011/93.

128 Art. 25 und Art. 21 RL 2011/93.

129 Art. 22 ff. RL 2011/93.

130 Art. 18 ff. RL 2011/93 und Art. 13 ff. Menschenhandels-RL.

Der Schwere der in der RL 2011/93 vorgesehenen Kriminalitätsformen hat der Gerichtshof inzwischen in mehreren Urteilen Rechnung getragen. Die Rs. *PI*¹³¹ betraf die Frage, ob die Straftaten des sexuellen Missbrauchs, der sexuellen Nötigung und der Vergewaltigung – begangen in einem Zeitraum von über zehn Jahren an der zu Beginn der Taten acht Jahre alten Tochter der damaligen Lebensgefährtin des Täters – unter den Begriff „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit“ im Sinn von Art. 28 Abs. 3 lit. a Freizügigkeits-RL¹³² fallen und eine Ausweisungsverfügung nach Art. 27 Abs. 1 Freizügigkeits-RL rechtfertigen können. Gemäß Art. 28 Abs. 3 Freizügigkeits-RL ist es zwar Sache der Mitgliedstaaten, die Gründe der öffentlichen Sicherheit festzulegen. Der Gerichtshof hat ihnen für diese Beurteilung aber bestimmte Gesichtspunkte an die Hand gegeben:¹³³ zunächst hat er darauf hingewiesen, dass die sexuelle Ausbeutung von Kindern nach Art. 83 Abs. 1 AEUV zu den Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension zählt und ein Tätigwerden des Unionsgesetzgebers in diesem Bereich vorgesehen ist. Unter Bezugnahme auf die Erwägungsgründe der RL 2011/93 hat er betont, dass der sexuelle Missbrauch und die sexuelle Ausbeutung von Kindern schwere Verstöße gegen die Grundrechte darstellen, insbesondere gegen die in der Kinderrechtskonvention und der Charta festgeschriebenen. Die Schwere derartiger Straftaten ergibt sich laut dem Gerichtshof auch aus der Höhe der in der RL 2011/93 definierten Freiheitsstrafen, wobei er auf die in der Richtlinie vorgesehenen erschwerenden Umstände Bezug genommen hat, zu denen eben auch die Begehung der Straftat durch eine mit dem Kind unter einem Dach lebende Person zählt.¹³⁴ Davon ausgehend steht es den Mitgliedstaaten frei, Straftaten nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV „als besonders schwere Beeinträchtigung eines grundlegenden gesellschaftlichen Interesses anzusehen, die geeignet ist, die Ruhe und die physische Sicherheit der Bevölkerung unmittelbar zu bedrohen“.¹³⁵ Um einen zwingenden Grund der öffentlichen Sicherheit darzustellen, muss die Art und Weise der Begehung allerdings besonders schwerwiegende Merkmale aufweisen, was von den zuständigen nationalen Gerichten individuell zu prüfen ist.¹³⁶ Der Gerichtshof hat allerdings daran erinnert, dass eine Ausweisung nur verfügt werden darf, wenn das persönliche Verhalten des Täters „eine tatsächliche und gegenwärtige Gefahr dar-

131 EuGH, Rs. C-348/09, *PI*, Urteil v. 22 Mai 2012, ECLI:EU:C:2012:300. Dazu z.B. *Azoulai/Coutts*, CMLR 2013/2, S. 553; *Kochenov/Pirker*, Columbia Journal of European Law 2013/2, S. 369.

132 RL 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten [...], Abl. L 158 v. 30.04.2004, S. 77.

133 EuGH, Rs. C-348/09, *PI*, Urteil v. 22 Mai 2012, ECLI:EU:C:2012:300, Rn. 22 ff.

134 EuGH, Rs. C-348/09, *PI*, Urteil v. 22 Mai 2012, ECLI:EU:C:2012:300, Rn. 26 f.

135 EuGH, Rs. C-348/09, *PI*, Urteil v. 22 Mai 2012, ECLI:EU:C:2012:300, Rn. 28.

136 EuGH, Rs. C-348/09, *PI*, Urteil v. 22 Mai 2012, ECLI:EU:C:2012:300, Rn. 28. Siehe auch EuGH, Rs. C-193/16, *E*, Urteil v. 13. Juli 2017, ECLI:EU:C:2017:542, Rn. 20. Generalanwalt *Bot* zufolge ist es mit der Philosophie der Freizügigkeits-RL nicht vereinbar, wenn allein die objektive Schwere einer Straftat – bemessen nach der verwirkten oder verhängten Strafe – eine Ausweisungsmaßnahme rechtfertigen kann; Schlussanträge GA *Bot*, Rs. C-348/09, *PI*, ECLI:EU:C:2012:123, Rn. 45 f.

stellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft oder des Aufnahmemitgliedstaats berührt“, wobei eine Neigung bestehen muss, das Verhalten künftig beizubehalten.¹³⁷ Sofern die Ausweisung als Strafe oder Nebenstrafe zu einer Freiheitsstrafe ergeht, sind gegebenenfalls eingetretene Änderungen der Umstände und andere Faktoren wie die Aufenthaltsdauer des Täters, sein Alter, sein Gesundheitszustand sowie seine familiäre und wirtschaftliche Lage und seine soziale und kulturelle Integration im Aufnahmestaat zu berücksichtigen.¹³⁸ Ob die Anwesenheit des Täters in dem betreffenden Mitgliedstaat zu einem Rückfall gegenüber dem Opfer und damit zu einer neuerlichen Gefährdung des Kindes führen könnte, wurde vom Gerichtshof allerdings nicht thematisiert. Der Generalanwalt war der Meinung, dass eine Gefährdung zwar nicht von vornherein ausgeschlossen werden könne, diese aber auf der Grundlage der Freizügigkeits-RL nicht berücksichtigt werden könne. Kontrollmaßnahmen nach einer Verurteilung müssten nämlich in einem Rechtstext betreffend den RFSR vorgesehen sein.¹³⁹ Die RL 2011/93 enthält dazu keine Vorgaben, auch wenn der Unionsgesetzgeber das Problem von Wiederholungstaten offensichtlich erkannt hat. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass es gemäß Art. 9 lit. e RL 2011/93 zu den erschwerenden Umständen zählt, wenn Täter:innen bereits wegen ähnlicher Straftaten verurteilt wurden. Außerdem sollen gemäß Art. 10 RL 2011/93 Wiederholungstaten vermieden werden, indem – wie bereits im Rahmenbeschluss 2001/220/JI vorgesehen¹⁴⁰ – verurteilten Personen der Zugang zu einschlägigen Berufen vorübergehend oder dauerhaft verwehrt wird. Arbeitgeber:innen haben bei der Einstellung von Personen für berufliche oder organisierte freiwillige Tätigkeiten, die direkte und regelmäßige Kontakten mit Kindern einschließen, bestimmte Informationsrechte. Sie können in geeigneter Weise Auskünfte, etwa im Hinblick auf bestehende Verurteilungen wegen Straftaten oder Berufsausübungsverbote einholen. Auf Ebene der Mitgliedstaaten werden einschlägige Informationen nach den Vorgaben des Rahmenbeschlusses 2009/315/JI über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten¹⁴¹ ausgetauscht.¹⁴² Schließlich muss die Verjährungsfrist bestimmter Straftaten nach der Richtlinie auf einen „hinlänglich langen“ Zeitraum nach dem Erreichen der Volljährigkeit der Opfer verlängert werden, um die Möglichkeit einer strafrechtlichen Verfolgung aufrecht zu erhalten.¹⁴³

Der Schwere der Kriminalitätsform der Kinderpornografie im Sinn von Art. 2 lit. c RL 2011/93 hat der Gerichtshof auch in Fällen Rechnung getragen, die Grundrechtseingriffe im Zusammenhang mit der Speicherung von IP-Adressen durch Be-

137 EuGH, Rs. C-348/09, *PI*, Urteil v. 22 Mai 2012, ECLI:EU:C:2012:300, Rn. 29 f.

138 EuGH, Rs. C-348/09, *PI*, Urteil v. 22 Mai 2012, ECLI:EU:C:2012:300, Rn. 31 f.

139 Schlussanträge GA Bot, Rs. C-348/09, *PI*, ECLI:EU:C:2012:123, Rn. 47.

140 Art. 5 Abs. 3 Rahmenbeschluss 2001/220/JI.

141 Rahmenbeschluss 2009/315/JI über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten, Abl. L 93 v. 07.04.2009, S. 23.

142 Diese müssen gemäß Art. 6 Rahmenbeschluss 2009/315/JI mit Zustimmung der betroffenen Person angefordert werden (Art. 10 Abs. 3 RL 2011/93).

143 Art. 15 Abs. 2 RL 2011/93.

treiber:innen elektronischer Kommunikationsdienste über die Dauer ihrer Zuweisung hinaus betrafen. Er hat darauf hingewiesen, dass die Feststellung besonders schwerer Straftaten, wie der Erwerb, die Weitergabe oder die Bereitstellung von Kinderpornografie im Internet, ohne die Vorratsdatenspeicherung nach Art. 15 Abs. 1 der RL 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation¹⁴⁴ unmöglich sein kann.¹⁴⁵ Die Bekämpfung derartiger Kriminalität ist, so der Gerichtshof, neben dem Schutz der nationalen Sicherheit und der Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit der einzige Grund, mit dem ein so schwerwiegender Grundrechtseingriff gerechtfertigt sein kann. Er hat allerdings betont, dass die Verhältnismäßigkeit gewahrt sein muss, indem die Dauer der Speicherung mit Blick auf das verfolgte Ziel das „absolut Notwendige“ nicht überschreiten darf und die materiellen und prozeduralen Voraussetzungen strikt eingehalten werden müssen, die die Nutzung der Daten regeln.¹⁴⁶

Im Rahmen der EU-Strategie für eine wirksame Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs¹⁴⁷ aus dem Jahr 2020 hat die Kommission erklärt, dass die Umsetzung der RL 2011/93 durch die Mitgliedstaaten rasch erfolgen muss und gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden.¹⁴⁸ Darüber hinaus sind weitere Initiativen vorgesehen, wie die Einrichtung eines Innovationszentrums und -labors bei Europol zur Schaffung eines Rechtsrahmens für den Schutz von Kindern. Zudem wurde die VO (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (*Digital Services Act, DSA*)¹⁴⁹ auf die Harmonisierungskompetenz in Art. 114 AEUV gestützt. Sie verpflichtet Betreiber:innen von Online-Plattformen und anderen Diensten zur Erkennung, Meldung und Entfernung rechtswidriger Inhalte. Welche Inhalte das genau sind, ist im Rechtsakt allerdings nicht definiert. Es handelt sich gemäß Art. 3 lit. h DSA um „alle Informationen, die als solche oder durch ihre Bezugnahme auf eine Tätigkeit [...] nicht im Einklang mit dem Unionsrecht oder dem Recht eines Mitgliedstaats stehen, ungeachtet des genauen Gegenstands oder der Art der betreffenden Rechtsvorschriften“. Kinderpornographisches Material oder andere Darstellungen von sexuellem Kindesmissbrauch sind also jedenfalls erfasst.¹⁵⁰ In der im Mai

144 Abl. L 201 v. 31.07.2002, S. 37.

145 EuGH, verb. Rs. C-511/18, C-512/18 u. C-520/18, *La Quadrature du Net*, Urteil v. 6. Oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 154 ff.; verb. Rs. C-793/19 u. C-794/19, *Space Net*, Urteil v. 20. September 2022 (berichtigt durch Beschluss v. 27. Oktober 2022), ECLI:EU:C:2022:702, Rn. 100 ff.; Rs. C-140/20, *Commissioner of the Garda*, Urteil v. 5. April 2022, ECLI:C:2022:258, Rn. 73 f.

146 EuGH, verb. Rs. C-511/18, C-512/18 u. C-520/18, *La Quadrature du Net*, Urteil v. 6. Oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 155.

147 COM(2020) 607 final.

148 COM(2020) 607 final, S. 3 f.

149 Abl. L 277 v. 27.10.2022, S. 1.

150 Siehe auch den Beschluss (EU) 2022/895 zur Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen im Namen der Europäischen Union über ein umfassendes internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Nutzung von Informationstechnologien zu kriminellen Zwecken, Abl. L 155 v. 08.06.2022, S. 42.

2022 von der Kommission vorgeschlagenen Verordnung zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, die auch auf der Grundlage von Art. 114 AEUV angenommen werden soll,¹⁵¹ sind einheitliche Vorschriften auf Unionsebene für die Aufdeckung, Meldung und Entfernung von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet vorgesehen, um den *Digital Services Act* zu ergänzen und Hindernisse für den digitalen Binnenmarkt zu beseitigen. Anbieter von Hosting- oder interpersonellen Kommunikationsdiensten sollen dazu verpflichtet werden, die Verbreitung von einschlägigem Material zu unterbinden, es aufzudecken, zu melden, zu entfernen und *Grooming* zu verhindern. Dies soll unter anderem durch das Auslesen von Textnachrichten und das Abhören von Audiokommunikation, die sogenannte „Chat-Kontrolle“ erreicht werden, die aufgrund der Befürchtung einer flächendeckenden und anlasslosen Überwachung privater Kommunikation als unverhältnismäßig kritisiert wird.¹⁵² Der Vorschlag sieht zudem die Schaffung des Europäischen Zentrums zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern vor.¹⁵³

Auf völkerrechtlicher Ebene wurde das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote Konvention, 2007)¹⁵⁴ inzwischen von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert. Es steht zwar grundsätzlich auch der Union zum Beitritt offen. Da mit der Richtlinie 2011/93 aber bereits wesentliche Inhalte der Konvention übernommen wurden, strebt die Kommission diesen derzeit nicht an.¹⁵⁵ Die Konvention verpflichtet die Vertragsparteien zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, indem sämtliche Formen sexueller Gewalt unter Strafe gestellt werden. Auch präventive Maßnahmen sind vorgesehen, etwa im Bereich der Erziehung.¹⁵⁶ Zur Vorbeugung von Wiederholungstaten muss die Gefährlichkeit der Täter:innen bewertet werden, um geeignete Präventionsmaßnahmen zu ermitteln.¹⁵⁷ Wie in der RL 2011/93 gelten auch nach Art. 3 lit. a Lanzarote Konvention Kinder als Personen unter 18 Jahren. Die Konvention enthält Vorgaben zum Schutz und zur Unterstützung von kindlichen Opfern sowie zu deren Rechten im Ermittlungs- und im Strafverfahren und regelt die Verantwortlichkeit juristischer Personen.¹⁵⁸ Im Bereich des materiellen Strafrechts sind die Straftatbestände des sexuellen Missbrauchs, des unsittlichen Einwirkens auf Kinder, der Kontaktabbahnung zu Kindern zu se-

151 COM(2022) 209 final.

152 Siehe z.B. die Kritik der (deutschen) *Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Die geplante EU-Verordnung zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern – die sogenannte „Chatkontrolle“, abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/DE/Fachthemen/Inhalte/Telemedien/CSA_Verordnung.html (02.03.2026).

153 COM(2022) 209 final; siehe auch das interinstitutionelle Dossier Nr. 2022/0155(COD).

154 SEV Nr. 201. In den Erwägungsgründen bezieht sich die Konvention auf die Rahmenbeschlüsse 2001/220/JI, 2002/629/JI und 2004/68/JI.

155 Anfragebeantwortung des Europa Direkt Kontaktzentrums/Generaldirektion Migration und Inneres v. 20.10.2020.

156 Art. 4 ff. Lanzarote Konvention.

157 Art. 15 Abs. 2 Lanzarote Konvention.

158 Art. 11 ff. und Art. 26 Lanzarote Konvention.

xuellen Zwecken sowie Straftaten im Zusammenhang mit Kinderprostitution und Kinderpornographie definiert.¹⁵⁹ Die RL 2011/93 konkretisiert und verstärkt die diesbezüglichen Anforderungen. Nach der Konvention müssen zwar wirksame angemessene und abschreckende Sanktionen – auch für die Beihilfe und die Anstiftung zu und den Versuch der Begehung – vorgesehen werden. Im Gegensatz zur RL 2011/93 gibt die Konvention aber keine konkreten Mindesthöchststrafen vor.

III. Anwerbung und Ausbildung von Kindern für terroristische Zwecke

Neben dem Menschenhandel und der sexuellen Ausbeutung von Kindern bezieht sich Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV unter anderem auch auf den Terrorismus. Dieser Kriminalitätsbereich ist nicht nur für Erwachsene relevant: Immer häufiger sind auch Kinder an der Planung von Anschlägen, der Herstellung terroristischer Propaganda oder an Aufrufen zu Gewalttaten beteiligt. Es handelt sich dabei um einen generellen Trend in der Union. Es wird aktiv versucht, bestimmte, besonders gefährdete Jugendliche zu rekrutieren, die in online-Communities eingebettet sind, in denen für Gewalt geworben wird. Laut dem Terrorismusbericht 2024 von Europol ist die Ausnutzung junger Menschen durch Terrorist:innen ein zunehmend besorgniserregendes Phänomen.¹⁶⁰

Auf der Grundlage von Art. 83 Abs. 1 AEUV wurde im März 2017 die RL 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung (Terrorismus-RL)¹⁶¹ angenommen, die eine taxative Aufzählung von Handlungen enthält, die von den Mitgliedstaaten als terroristische Straftaten eingestuft werden müssen. Dazu zählen Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit von Personen mit dem Ziel, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern.¹⁶² Der Begriff „Kind“ wird in der Richtlinie nicht definiert. Dem Problem der Anwerbung und Ausbildung von Kindern für terroristische Zwecke wird nur insofern Rechnung getragen, als es den nationalen Richter:innen ermöglicht werden muss, bei der Verurteilung von Straftäter:innen im Einzelfall als erschwerend zu berücksichtigen, wenn eine Straftat auf Kinder ausgerichtet ist. Eine Verpflichtung zur Verhängung eines höheren Strafmaßes besteht in diesen Fällen aber nicht.¹⁶³ Besondere Schutzmaßnahmen für Kinder, wie sie in der Menschenhandels-RL und der RL 2011/93 vorgesehen sind, gibt die Terrorismus-RL nicht vor. Im Hinblick auf Schutz-, Unterstützungs- und Hilfsmaßnahmen für Opfer verweist sie auf die allgemeinen Vorgaben der RL 2012/29 über Mindeststan-

159 Art. 18 ff. Lanzarote Konvention.

160 *Europol*, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2024, S. 8; abrufbar unter: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/TE-SAT%202024.pdf> (02.03.2026).

161 RL (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates, Abl. L 88 v. 31.03.2017, S. 6.

162 Art. 3 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 lit. a RL 2017/541.

163 ErwGr. 19 und Art. 15 Abs. 4 RL 2017/541.

dards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten (Opferschutz-RL).¹⁶⁴

Ergänzend zur Terrorismus-RL hat der Unionsgesetzgeber im April 2021 aufgrund von Art. 114 AEUV die VO (EU) 2021/784 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (*Terrorist Content Online-Verordnung, TCO-VO*)¹⁶⁵ angenommen, mit der das reibungslose Funktionieren des digitalen Binnenmarktes gewährleistet werden soll.¹⁶⁶ Sie enthält eine Definition des Begriffs der terroristischen Inhalte und soll ein einheitliches Vorgehen der Mitgliedstaaten sicherstellen, um die Verbreitung ebendieser Inhalte im Internet möglichst zu verhindern. So kann beispielsweise die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats sogenannte Entfernungsanordnungen erlassen, die Anbieter:innen von Hostingdiensten zur Entfernung terroristischer Inhalte oder zur Sperrung des Zugangs zu diesen Inhalten in allen Mitgliedstaaten verpflichten. Die Verordnung bezieht sich dabei insbesondere auf die in der Terrorismus-RL enthaltenen Straftatbestände. Regelungen, die spezifisch die Anstiftung oder Anwerbung von Kindern, also *Grooming* zu terroristischen Zwecken, verhindern sollen, enthält die Verordnung aber nicht. Dem Umstand, dass Kinder Erwachsenen im Internet grundsätzlich unterlegen sind, wenn diese Kontakte anbahnen, wird – anders als im Kontext von sexuellem Missbrauch – im Hinblick auf die Rekrutierung von Kindern zu terroristischen Zwecken nicht Rechnung getragen.¹⁶⁷ Im Verhältnis zu den Vorgaben des *Digital Services Acts* sind die Bestimmungen der *TCO-Verordnung lex specialis*.¹⁶⁸

IV. Kinder und häusliche Gewalt

Häusliche Gewalt ist zwar nicht als Kriminalitätsbereich in Art. 83 Abs. 1 AEUV angeführt. Der Unionsgesetzgeber ist diesbezüglich aber tätig geworden und hat im Mai 2024 auf der Grundlage von Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 AEUV die RL 2024/1385 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt angenommen. Sie soll zur Verwirklichung des RFSR beitragen, indem Lücken beim Zugang zur Justiz und bei der Unterstützung betroffener Personen sowie der Verhütung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt geschlossen werden.¹⁶⁹ Be-

164 RL 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, Abl. L 315 v. 14.11.2012, S. 57.

165 Abl. L 172 v. 17.05.2021, S. 79.

166 Siehe 1. ErwGr. VO 2021/784.

167 Die zunehmende Radikalisierung von Jugendlichen wird im Übrigen auch in der EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung der Kommission nur am Rande berücksichtigt. Es geht dabei um die Rehabilitation und die Wiedereingliederung von Kindern und die Bedürfnisse und Rechte von Kindern ausländischer terroristischer Kämpfer:innen; *Europäische Kommission*, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung: antizipieren, verhindern, schützen und reagieren, COM(2020) 795 final, S. 10.

168 Siehe Art. 2 Abs. 4 lit. c *DSA*.

169 COM(2022) 105 final, S. 3.

rücksichtigt werden neben Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen, wie der Verstümmelung weiblicher Genitalien, auch häusliche Gewalt zwischen Lebenspartner:innen sowie zwischen Eltern und Kindern. Gemäß Art. 2 lit. a RL 2024/1385 sind darunter alle Akte körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt zu verstehen, „die innerhalb der Familie oder des Haushalts ungeachtet der biologischen oder rechtlichen familiären Verbindungen oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnern stattfinden, unabhängig davon, ob Täter und Opfer in einem gemeinsamen Haushalt wohnen oder wohnten“. Kinder, die in der RL 2024/1385 als Personen unter 18 Jahren definiert sind, gelten explizit auch dann als Opfer der in der Richtlinie bezeichneten Straftaten, wenn sie einen Schaden erlitten haben, weil sie Zeug:innen häuslicher Gewalt geworden sind.¹⁷⁰ In den Erwägungsgründen der Richtlinie wird anerkannt, dass betroffene Kinder in der Regel einen direkten psychischen und emotionalen Schaden davontragen, der Folgen für ihre Entwicklung hat und das Risiko kurz- und langfristiger körperlicher und psychischer Erkrankungen erhöht.¹⁷¹ Die Richtlinie definiert Strafen und Straftaten im Bereich der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern sowie der Computerkriminalität. Dazu zählt neben der bereits erwähnten weiblichen Genitalverstümmelung auch die nicht-einvernehmliche Weitergabe von intimem oder manipuliertem Material und das sogenannte Cyberstalking.¹⁷² Letzterer Begriff bezeichnet eine moderne Form der Gewalt, die oftmals im Familienkreis verübt wird. Dabei werden Technologien missbraucht, um Zwangs- und Kontrollverhalten, Manipulation oder Überwachung zu verstärken, um die Opfer einzuschüchtern und letztlich zu isolieren.¹⁷³ Der Straftatbestand der Zwangsverheiratung umfasst den Zwang von Erwachsenen und Kindern zur Eheschließung und darüber hinaus auch das Locken von Opfern durch Täuschung in das Hoheitsgebiet anderer Staaten, um sie dort zur Eheschließung zu zwingen.¹⁷⁴ Bei allen Straftaten sind sowohl die Anstiftung und die Beihilfe als auch der Versuch der Begehung strafbar.¹⁷⁵ Zu den erschwerenden Umständen zählen unter anderem die wiederholte Begehung der Straftat, die Begehung gegen Kinder oder in deren Gegenwart, die Begehung durch Familienangehörige der Opfer oder mit ihnen zusammenlebenden Personen sowie die Begehung unter Missbrauch einer anerkannten Vertrauensstellung oder Autorität.¹⁷⁶ Wenn es sich bei den Opfern um Kinder handelt, endet die Verjährungsfrist der Straftaten frühestens zu dem Zeitpunkt, zu dem sie das 18. Lebensjahr vollenden. Die Richtlinie enthält schließlich Vorgaben zur gerichtlichen Zuständigkeit, zu den Rechten der Opfer, deren Schutz und Unterstützung sowie zur Prävention. Art. 19 RL 2024/1385 sieht die Verhängung von (Eil)Schutzanordnungen, Kontakt- und Näherungsverboten vor, deren grenzüber-

170 Art. 2 lit. c und lit. f RL 2024/1385.

171 ErwGr. 13 RL 2024/1385.

172 Art. 3 ff. RL 2024/1385.

173 ErwGr. 21 RL 2024/1385.

174 Art. 4 RL 2024/1385.

175 Art. 9 RL 2024/1385.

176 Art. 11 RL 2024/1385.

schreitende Anerkennung nach Maßgabe der RL 2011/99 über die Europäische Schutzanordnung¹⁷⁷ oder der VO (EU) 606/2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen¹⁷⁸ beantragt werden kann.

Mit ihrem Vorschlag für die gegenständliche Richtlinie hat die Kommission beabsichtigt, das Unionsrecht an die einschlägigen internationalen Normen anzugleichen. Als wichtigen Referenzrahmen hat sie sich dabei auf das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul, 2011)¹⁷⁹ bezogen, das auch den Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen betrifft.¹⁸⁰ Es verpflichtet die Vertragsparteien, gewisse Formen geschlechtsspezifischer Gewalt unter Strafe zu stellen. Die strafrechtlichen Vorgaben werden durch die RL 2024/1385 näher konkretisiert und harmonisiert. Eine Definition des Begriffs „Kind“ ist im Übereinkommen nicht enthalten. Da aber vom Begriff „Frauen“ ausdrücklich auch Mädchen unter 18 Jahren erfasst sind,¹⁸¹ dürfte sich der im Übereinkommen verwendete Begriff „Kinder“ geschlechtsneutral auf Menschen unter 18 Jahren beziehen und damit dem der Richtlinie entsprechen.

Gemäß seinem Art. 75 Abs. 1 steht das Übereinkommen von Istanbul auch der Europäischen Union zum Beitritt offen. Im März 2016 hat die Kommission den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens im Namen der Europäischen Union auf der Grundlage von Art. 82 Abs. 2 und Art. 84 AEUV vorgelegt.¹⁸² Aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sollte der Beitritt zum gesamten Übereinkommen sowohl durch die Union als auch durch die Mitgliedstaaten erfolgen. Da die für den endgültigen Abschluss erforderliche qualifizierte Mehrheit im Rat aber nicht erreicht werden konnte, sollte der Abschluss auf jene Aspekte beschränkt werden, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen. Davon ausgehend hat der Rat im Mai 2017 zwei gesonderte Beschlüsse über die Unterzeichnung des Übereinkommens angenommen. Dabei wurde der eine in Bezug auf Aspekte des Asyls und des Zurückweisungsverbots auf Art. 78 Abs. 2 AEUV gestützt, der andere in Bezug auf Aspekte der justiziellen Zusammenarbeit

177 Abl. L 338 v. 21.12.2011, S. 2.

178 Abl. L 18 v. 29.06.2013 1, S. 4.

179 SEV Nr. 210.

180 COM(2022) 105 final, S. 3.

181 Art. 3 lit. f Übereinkommen v. Istanbul.

182 COM(2016) 111 final und COM(2016) 109 final.

in Strafsachen auf Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 AEUV.¹⁸³ Im Juli 2019 hat das Europäische Parlament dann ein Gutachten des Gerichtshofs nach Art. 218 Abs. 11 AEUV beantragt. In diesem hat der Gerichtshof festgestellt, dass es mit den Verträgen grundsätzlich vereinbar ist, wenn der Rat vor der Annahme des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul die „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an das Übereinkommen gebunden zu sein, abwartet. Der Abschluss des Übereinkommens darf aber nicht in dem Sinn von der „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden, als dem Verfahren in Art. 218 AEUV ein zusätzlicher Schritt hinzugefügt wird.¹⁸⁴ Zur Aufspaltung des Rechtsakts über den Abschluss des Übereinkommens in zwei gesonderte Beschlüsse hat der Gerichtshof entschieden, dass dies nur dann gerechtfertigt ist, wenn damit dem Umstand Rechnung getragen wird, dass sich Irland oder Dänemark nicht in ihrer Gesamtheit an den Maßnahmen zum Abschluss der Übereinkunft beteiligt, die in den Anwendungsbereich der Protokolle Nr. 21 und Nr. 22 fallen.¹⁸⁵ Dem Gutachten entsprechend hat der Rat dann im Juni 2023 einen einzigen, auf Art. 82 Abs. 2, Art. 84 und Art. 78 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 218 Abs. 6 AEUV gestützten Beschluss über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul im Namen der Europäischen Union angenommen.¹⁸⁶ Die Genehmigung des Übereinkommens ist gemäß Art. 1 des Beschlusses auf diejenigen Aspekte beschränkt, für die Union ausschließlich zuständig ist.

V. Rechte von Kindern als Opfer von Straftaten

1. Rahmenbeschluss 2001/220/JI über die Stellung des Opfers im Strafverfahren

Der vom Rat aufgrund von Art. 31 und Art. 34 Abs. 2 EUV(Amsterdam) angenommene Rahmenbeschluss 2001/220/JI enthält Vorgaben in Bezug auf die Rechte von Opfern in Strafverfahren, einschließlich der Rechte auf Schutz und Entschädigung.

183 Beschluss (EU) 2017/866 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Asyl und das Verbot der Zurückweisung, Abl. L 131 v. 20.05.2017, S. 13. Beschluss (EU) 2017/865 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffen, Abl. L 131 v. 20.05.2017, S. 11. Die Kommission zählt die Unterstützung zur Vollendung des Beitritts in ihrer Kinderrechtsstrategie jedenfalls zu den „Schlüsselmaßnahmen“ im Bereich des Schutzes von Kindern vor Gewalt; COM(2021) 142 final, S. 14.

184 EuGH, Gutachten 1/19 v. 6. Oktober 2021, *Übereinkommen v. Istanbul*, ECLI:EU:C:2021:832, Rn. 274.

185 EuGH, Gutachten 1/19 v. 6. Oktober 2021, *Übereinkommen v. Istanbul*, ECLI:EU:C:2021:832, Rn. 337.

186 Beschluss (EU) 2023/1076 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen, Abl. L 143I v. 02.06.2023, S. 4.

Die Mitgliedstaaten wurden dazu verpflichtet, sich „nach Kräften“ darum zu bemühen, die Opfer während des Verfahrens mit gebührender Achtung ihrer persönlichen Würde zu behandeln und ihre berechtigten Interessen anzuerkennen.¹⁸⁷ Die besondere Vulnerabilität von Kindern wurde im Rahmenbeschluss 2001/220/JI zwar nicht eigens berücksichtigt, in Art. 2 Abs. 2 war aber die Kategorie der „besonders gefährdeten Opfer“ vorgesehen. Es war an den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass diese „eine ihrer Situation am besten entsprechende spezifische Behandlung erfahren“. Außerdem mussten gemäß Art. 8 Abs. 4 Rahmenbeschluss 2001/220/JI insbesondere die „am meisten“ gefährdeten Opfer vor den Folgen ihrer Zeugenaussage in öffentlichen Verhandlungen geschützt werden. Ihnen war es – vorbehaltlich der Vereinbarkeit mit den Grundprinzipien der nationalen Rechtsordnung – aufgrund gerichtlicher Entscheidung zu gestatten, unter entsprechenden Bedingungen auszusagen. Da der Rahmenbeschluss darüber hinaus keine spezifischen Vorgaben in Bezug auf die Modalitäten der besonderen Behandlung dieser Opfergruppe enthielt, kam den Mitgliedstaaten diesbezüglich ein weites Ermessen zu.¹⁸⁸

Generalanwalt *Cruz Villalón* ging davon aus, dass der Rahmenbeschluss die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, „eine unterschiedliche Behandlung zugunsten besonders gefährdeter Opfer vorzusehen und jede Maßnahme zu vermeiden, die zu einer willkürlichen Gleichstellung führt und nicht auf die besondere Situation abstellt, der sie ausgesetzt sind“. Seiner Meinung nach gilt also ein höherer Schutzstandard, wenn besonders gefährdete Opfer betroffen sind.¹⁸⁹ Der Gerichtshof hat sodann festgestellt, dass ein nationales Gericht die Möglichkeit haben muss, bei besonders gefährdeten Opfern ein spezielles Verfahren sowie besondere Aussagemodalitäten anzuwenden, „wenn dieses Verfahren der Situation dieser Opfer am besten entspricht und geboten ist, um den Verlust von Beweismitteln zu verhindern, wiederholte Befragungen auf ein Minimum zu reduzieren“ und um nachteilige Folgen für diese Opfer aufgrund der Aussage in einer öffentlichen Verhandlung zu verhindern.¹⁹⁰ Im Zusammenhang mit einem minderjährigen und besonders gefährdeten Opfer hat er entschieden, dass die Mitgliedstaaten ihren Ermessensspielraum nicht überschreiten, wenn die Staatsanwaltschaft nach dem nationalen Recht in der Ermittlungsphase des Strafverfahrens nicht beim Gericht beantragen muss, eine besonders gefährdete Person nach den Modalitäten des Beweissicherungsverfahrens anzuhören und aussagen zu lassen. Dies gilt auch, wenn es den besonders gefährdeten Opfern nicht möglich ist, die Entscheidung der Staatsanwaltschaft über die Ablehnung des Antrags auf Anhörung und Aussage nach den genannten Modalitäten gerichtlich zu bekämpfen.¹⁹¹

187 Art. 2 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2001/220/JI.

188 Siehe EuGH, Rs. C-507/10, *X*, Urteil v. 21. Dezember 2011, ECLI:EU:C:2011:873, Rn. 28 mit weiteren Nachweisen.

189 Siehe dazu Schlussanträge GA *Cruz Villalón*, Rs. C-507/10, *X*, ECLI:EU:C:2011:682, Rn. 35.

190 EuGH, Rs. C-507/10, *X*, Urteil v. 21. Dezember 2011, ECLI:EU:C:2011:873, Rn. 30; EuGH, Rs. C-105/03, *Pupino*, Urteil v. 16. Juni 2005, ECLI:EU:C:2005:386, Rn. 56.

191 EuGH, Rs. C-507/10, *X*, Urteil v. 21. Dezember 2011, ECLI:EU:C:2011:873, Rn. 36 und 44.

Wann ein Opfer als besonders gefährdet galt, war dem Rahmenbeschluss 2001/220/JI nicht zu entnehmen. Portugal hatte zwar ursprünglich vorgeschlagen, in Art. 2. Abs. 2 und Art. 8 Abs. 4 Rahmenbeschluss auf das Alter der Opfer Bezug zu nehmen.¹⁹² Die letztlich angenommene Fassung des Rahmenbeschlusses enthielt allerdings keinerlei Hinweise auf eine besondere Gefährdung von Opfern im Kindesalter. Die besondere Gefährdung bestimmter Opfer ergab sich jedoch aus anderen Unionsrechtsakten. So waren Kinder, die Opfer der in der RL 2011/93 vorgesehenen Straftaten waren, nach dieser Richtlinie ausdrücklich als besonders gefährdete Opfer im Sinn des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI zu qualifizieren.¹⁹³ Auch nach Art. 7 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2002/629/JI zur Bekämpfung des Menschenhandels sollten Kinder, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zum Zweck der sexuellen Ausbeutung waren, als besonders gefährdete Opfer im Sinn des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI betrachtet werden.¹⁹⁴

Abgesehen davon war aber unklar, anhand welcher Kriterien eine besondere Gefährdung zu ermitteln war. In der Rs. *Pupino*¹⁹⁵ stellte sich diese Frage in Bezug auf Kleinkinder. Eine Kindergärtnerin wurde beschuldigt, Delikte des „Missbrauchs disziplinarischer Mittel“ im Sinn des italienischen *Codice penale* an ihr anvertrauten unter fünfjährigen Kindern begangen zu haben, indem sie sie unter anderem regelmäßig geschlagen, mit dem Zukleben des Mundes mit Pflastern gedroht und am Toilettenbesuch gehindert haben soll.¹⁹⁶ Im Zuge des Strafverfahrens wurde dem Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob Art. 2, 3 und 8 Abs. 4 Rahmenbeschluss 2001/220/JI so auszulegen sind, dass ein nationales Gericht die Möglichkeit haben muss, es Kleinkindern, die angeben, misshandelt worden zu sein, zu erlauben, außerhalb der öffentlichen Gerichtsverhandlung und vor deren Durchführung unter Bedingungen auszusagen, die ihnen einen angemessenen Schutz bieten.¹⁹⁷ Es war also unklar, ob Kinder grundsätzlich als besonders gefährdete Opfer einzustufen waren, oder ob die Gefährdung anhand der Umstände des Einzelfalls, unter anderem des Alters und der verübten Straftat, zu beurteilen war.¹⁹⁸ Die Generalanwältin hat sich in ihren Schlussanträgen dafür ausgesprochen, Kinder „in der Regel [...] als besonders gefährdet anzusehen, wenn sie Opfer von Straftaten wurden“.¹⁹⁹ Den Verzicht auf eine Konkretisierung des Begriffs der besonders gefährdeten Opfer hat sie damit erklärt, dass eine besondere Gefährdung verschiedene Ursachen haben kann,

192 Initiative der Portugiesischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (Art. 2 Abs. 2), Abl. C 243 v. 24.08.2000, S. 4. Siehe dazu *Europäisches Parlament*, Legislative Entschließung v. 12.12.2000, A5-0355/2000, Abl. C 232 v. 17.08.2001, S. 65 und 68.

193 Art. 19 Abs. 4 RL 2011/93.

194 Art. 4 Abs. 2 lit. a der nunmehr in Geltung stehenden Menschenhandels-RL bestimmt hingegen, dass Opfer im Kindesalter als „besonders schutzbedürftig“ einzustufen sind.

195 EuGH, Rs. C-105/03, *Pupino*, Urteil v. 16. Juni 2005, ECLI:EU:C:2005:386, Rn. 34 ff. Siehe dazu u.a. *Schönberger*, ZaöRV 2007/4, S. 1108 ff.; *Spaventa*, EuCLR. 2007/1, S. 5.

196 EuGH, Rs. C-105/03, *Pupino*, Urteil v. 16. Juni 2005, ECLI:EU:C:2005:386, Rn. 1.

197 EuGH, Rs. C-105/03, *Pupino*, Urteil v. 16. Juni 2005, ECLI:EU:C:2005:386, Rn. 50.

198 Siehe Schlussanträge GAⁱⁿ *Kokott*, Rs. C-105/03, *Pupino*, ECLI:EU:C:2004:712, Rn. 53.

199 Schlussanträge GAⁱⁿ *Kokott*, Rs. C-105/03, *Pupino*, ECLI:EU:C:2004:712, Rn. 58 f.

die sich nur schwer in einer Definition zusammenfassen lassen. In Bezug auf Kinder hätten die Mitgliedstaaten aber eine besondere Schutzbedürftigkeit auf internationaler Ebene anerkannt. Die Generalanwältin hat diesbezüglich unter anderem auf Art. 25 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948),²⁰⁰ Art. 24 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (1966),²⁰¹ die Kinderrechtskonvention und insbesondere deren Art. 3 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 1 sowie auf Art. 24 der (zu diesem Zeitpunkt noch nicht verbindlichen) Charta der Grundrechte der EU verwiesen.²⁰²

Auch der Gerichtshof hat die in der Rs. *Pupino* betroffenen Kleinkinder als besonders gefährdete Opfer im Sinn des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI eingestuft. Er hat dies allerdings mit den Umständen des Einzelfalls begründet, wobei er unter anderem das Alter der Kinder und das Wesen sowie die Folgen der Straftaten berücksichtigt hat.²⁰³ Das zuständige nationale Gericht muss die Möglichkeit haben, Kleinkindern die Aussage unter Modalitäten zu erlauben, die ihnen angemessenen Schutz bieten. Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, dass sich das nationale Gericht vergewissern muss, dass die Grundrechte, und insbesondere das in Art. 6 EMRK vorgesehene Recht auf ein faires Verfahren in seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, gewahrt werden.²⁰⁴

Das vorliegende nationale Gericht hat sich später erneut mit einer Frage zur Anwendung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI auf Minderjährige an den Gerichtshof gewandt. Die Rs. *X* betraf ein Kleinkind, das behauptete, mehrfach Opfer sexueller Handlungen des Vaters geworden zu sein. Der Generalanwalt hat in seinen Schlussanträgen ausgeführt, dass „keine Zweifel“ bei der Einstufung von minderjährigen Opfern als besonders gefährdet bestünden. Der Gerichtshof habe dies nämlich in seinem Urteil in der Rs. *Pupino* festgestellt, indem er die detaillierte Argumentation der Generalanwältin übernommen habe.²⁰⁵ Diese Schlussfolgerung des Generalanwalts überzeugt jedoch nicht. Zum einen findet sich im Urteil in der Rs. *Pupino* keine Bezugnahme auf die Ausführungen der Generalanwältin zur besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern. Zum anderen hat sich der Gerichtshof offenbar bewusst nicht festgelegt, ob die Opfer allein aufgrund ihrer Minderjährigkeit als besonders gefährdet im Sinn des Rahmenbeschlusses gelten. Die Randnummer des Urteils in der Rs. *Pupino*, auf die der Generalanwalt seine Schlussfolgerung gestützt hat, lautet wie folgt:

„Im Rahmenbeschluss wird der Begriff der Gefährdung des Opfers im Sinne der Artikel 2 Absatz 2 und 8 Absatz 4 nicht definiert. Unabhängig von der Frage, ob der Umstand, dass das Opfer einer Straftat minderjährig ist, im Allgemeinen ausreicht, um ein solches Opfer als besonders gefährdet im Sinne des Rahmenbeschlusses einzustufen, kann nicht bestritten werden, dass Kleinkinder, die wie im Ausgangsverfahren

200 Generalversammlung der VN, 10.12.1948, A/RES/217 A (III).

201 999 UNTS, 171.

202 Schlussanträge GAⁱⁿ *Kokott*, Rs. C-105/03, *Pupino*, ECLI:EU:C:2004:712, Rn. 55 ff.

203 EuGH, Rs. C-105/03, *Pupino*, Urteil v. 16. Juni 2005, ECLI:EU:C:2005:386, Rn. 53.

204 EuGH, Rs. C-105/03, *Pupino*, Urteil v. 16. Juni 2005, ECLI:EU:C:2005:386, Rn. 60 f.

205 Schlussanträge GA *Cruz Villalón*, Rs. C-507/10, *X*, ECLI:EU:C:2011:682, Rn. 36.

behaupten, dass sie – zumal von einer Kindergärtnerin – misshandelt worden seien, insbesondere im Hinblick auf ihr Alter sowie auf das Wesen und die Folgen der Straftaten, deren Opfer sie geworden zu sein glauben, in einer Weise einzustufen sind, damit sie den durch die genannten Bestimmungen des Rahmenbeschlusses geforderten speziellen Schutz genießen.“²⁰⁶

Seinen Ausführungen in diesem Urteil entsprechend hat der Gerichtshof auch das in der Rs. X betroffene Kind nicht allein aufgrund seines Alters als besonders gefährdetes Opfer eingestuft, sondern weitere Umstände des Einzelfalls in die Beurteilung miteinbezogen: Es „kann nicht bestritten werden, dass ein Kleinkind, wenn es [...] behauptet, mehrfach Opfer von sexuellen Handlungen seines Vaters geworden zu sein, insbesondere im Hinblick auf sein Alter sowie auf das Wesen, die Schwere und die Folgen der Straftaten [...] offensichtlich in einer Weise einzustufen ist, damit es den in den genannten Bestimmungen des Rahmenbeschlusses geforderten speziellen Schutz genießt“.²⁰⁷ Anstatt also Minderjährige prinzipiell als besonders gefährdete Opfer im Sinn des Rahmenbeschlusses zu qualifizieren, hat der Gerichtshof die diesbezügliche Beurteilung einmal mehr anhand der individuellen Umstände des Einzelfalls vorgenommen. Das Alter der Opfer war einer von mehreren Gesichtspunkten, die er dabei berücksichtigt hat.

2. Opferschutz-RL 2012/29

Da die Ziele des Rahmenbeschlusses 2011/220/JI nach Auffassung der Kommission nicht vollständig umgesetzt werden konnten, hat sie im Mai 2011 den Vorschlag für eine Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe vorgelegt.²⁰⁸ Die in weiterer Folge auf der Grundlage von Art. 82 Abs. 2 AEUV angenommene Opferschutz-RL²⁰⁹ gibt Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern vor und ersetzt den Rahmenbeschluss 2001/220/JI. Die Rechte von Opfern im Kindesalter wurden damit – im Vergleich zur alten Rechtslage nach dem Rahmenbeschluss 2001/220/JI – jedenfalls gestärkt. Als Kinder im Sinn der Opferschutz-RL gelten gemäß ihrem Art. 2 Ziff. 2 lit c Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Die Opferschutz-RL enthält unter anderem Regelungen in Bezug auf Informationsrechte, das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzung sowie auf Zugang zu bestimmten Unterstützungsleistungen. Der besonderen Vulnerabilität von Kindern trägt die Richtlinie insofern Rechnung, als die Mitgliedstaaten das Kindeswohl – das individuell zu prüfen ist – bei der Anwendung der Richtlinie in den Mittel-

206 EuGH, Rs. C-105/03, *Pupino*, Urteil v. 16. Juni 2005, ECLI:EU:C:2005:386, Rn. 53 (Hervorhebung durch die Verfasserin).

207 EuGH, Rs. C-507/10, X, Urteil v. 21. Dezember 2011, ECLI:EU:C:2011:873, Rn. 26.

208 COM(2011) 275 endg, S. 1.

209 Siehe dazu *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 30.05.2018 zur Umsetzung der RL 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten, Abl. C 76 v. 09.03.2020, S. 114.

punkt stellen müssen. Es ist eine kindgerechte Vorgehensweise zu wählen, bei der das Alter, die Reife sowie die Ansichten, Bedürfnisse und Sorgen der Kinder gebührend berücksichtigt werden. Außerdem müssen die Kinder und gegebenenfalls deren Vertreter:innen über sämtliche Maßnahmen und Rechte informiert werden, die besonders auf die Kinder ausgerichtet sind.²¹⁰

Die Kategorie der „besonders gefährdeten Opfer“, wie sie noch im Rahmenbeschluss 2001/220/JI vorgesehen war, kennt die Opferschutz-RL nicht mehr.²¹¹ Die Mitgliedstaaten müssen vielmehr gemäß Art. 22 Opferschutz-RL dafür sorgen, dass eine individuelle Begutachtung der Opfer zur Ermittlung besonderer Schutzbedürfnisse erfolgt. Opfer im Kindesalter gelten dabei grundsätzlich als „Opfer mit besonderen Schutzbedürfnissen“, weil bei ihnen „die Gefahr der sekundären und wiederholten Viktimisierung, der Einschüchterung und der Vergeltung besteht“. Der besondere Schutzanspruch dieser Opfer während des Strafverfahrens besteht unter anderem darin, dass es sich in zweckmäßigen Räumlichkeiten oder – wenn es sich um Opfer sexueller Gewalt, geschlechtsbezogener Gewalt oder um Gewalt in engen Beziehungen handelt und es gewünscht wird – von Personen des gleichen Geschlechts vernommen werden. Auch die Vermeidung unnötiger Befragungen zum Privatleben und die Verhinderung von Blickkontakt zwischen Opfern und Täter:innen sowie die Möglichkeit, die Öffentlichkeit von der Verhandlung auszuschließen, zählen dazu.²¹²

Zusätzlich zum allgemeinen Schutzanspruch für Opfer mit besonderen Schutzbedürfnissen haben Kinder gemäß Art. 24 Opferschutz-RL Anspruch auf einen weitergehenden Schutz. Dabei sind Opfer, deren Alter nicht festgestellt werden kann, für die Zwecke der Opferschutz-RL als Kinder zu betrachten, wenn es Grund zur Annahme gibt, dass es sich um ein solches handelt. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass sämtliche Vernehmungen von Kindern audiovisuell aufgezeichnet und die Aufzeichnungen als Beweismittel im Strafverfahren verwendet werden können. Zudem sind die zuständigen Behörden bei strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren im Einklang mit dem nationalen Recht verpflichtet, besondere Vertreter:innen für Opfer im Kindesalter zu bestellen, wenn es sich um unbegleitete oder von ihrer Familie getrennte Opfer handelt, oder die Träger:innen des elterlichen Sorgerechts die Vertretung aufgrund eines Interessenskonflikts nach dem nationalen Recht nicht übernehmen dürfen. Schließlich haben Opfer im Kindesalter, die das Recht auf Rechtsanwält:innen haben, Anspruch auf rechtlichen Rat und rechtliche Vertretung in ihrem eigenen Namen, wenn es in einem Verfahren Interessenskonflikte zwischen den Opfern und den Träger:innen des elterlichen Sorgerechts geben (könnte).

210 Art. 1 Abs. 2 Opferschutz-RL.

211 Die Bezugnahme auf den Rahmenbeschluss 2001/220/JI in Art. 19 Abs. 4 RL 2011/93 wurde allerdings noch nicht gestrichen.

212 Art. 23 Opferschutz-RL.

3. Zusätzliche Schutzmaßnahmen für Opfer bestimmter Straftaten

Für Opfer besonders schwerer Straftaten wurde ein noch qualifizierteres Schutzregime etabliert. Dazu wurden die Bestimmungen der Opferschutz-RL durch zusätzliche Vorgaben in der Menschenhandels-RL, der RL 2011/93 und der RL 2024/1385 ergänzt. Für Kinder, die von Menschenhandel, sexuellem Missbrauch, sexueller Ausbeutung, Kinderpornographie und häuslicher Gewalt betroffen sind, gelten also besondere Regelungen, die sich zum Teil mit den in der Opferschutz-RL vorgesehenen überschneiden. Für Opfer von Menschenhandel sind in Art. 12 Menschenhandels-RL verschiedene Schutzmaßnahmen bei Strafermittlungen und in Strafverfahren vorgesehen. Nach Maßgabe der persönlichen Umstände muss beispielsweise die nicht erforderliche Wiederholung von Vernehmungen, der Sichtkontakt zwischen Opfern und Beschuldigten oder das Stellen nicht erforderlicher Fragen zum Privatleben vermieden werden. Neben allgemeinen Vorgaben zur Unterstützung und Betreuung, sind in Art. 15 Menschenhandels-RL spezifische Schutzmaßnahmen vorgesehen, wenn die Opfer von Menschenhandel Kinder sind. Entsprechende Regelungen gelten nach Art. 20 RL 2011/93 in Bezug auf Kinder, die Opfer von Straftaten im Zusammenhang mit sexuellem Missbrauch, sexueller Ausbeutung oder Kinderpornografie sind. Demnach müssen Vertreter:innen der Kinder für die strafrechtlichen Ermittlungen und das Verfahren benannt werden, wenn sie die Träger:innen der elterlichen Verantwortung nach dem nationalen Recht aufgrund eines Interessenskonflikts im Strafverfahren nicht vertreten dürfen. Sie haben Anspruch auf unverzüglichen Zugang zu unentgeltlicher Rechtberatung und rechtlicher Vertretung, wenn sie nicht über ausreichende Mittel verfügen. Es ist außerdem zu beachten, dass Kinder ohne ungerechtfertigte Verzögerungen zu vernehmen sind, sobald ein Sachverhalt bei den Behörden gemeldet wird. Die Vernehmungen von Kindern müssen auf ein Mindestmaß reduziert, in für diesen Zweck ausgestatteten Räumen vorgenommen und erforderlichenfalls von speziell ausgebildeten Fachleuten und – wenn möglich – stets von denselben Personen durchgeführt werden. Schließlich sind die Vernehmungen der Kinder auf audiovisuellen Trägern aufzuzeichnen. Im Einklang mit dem nationalen Recht dürfen die Aufzeichnungen als Beweismaterial in Gerichtsverfahren verwendet werden. Schließlich haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die Vernehmungen auf Anordnung gegebenenfalls unter Ausschluss der Öffentlichkeit beziehungsweise ohne Anwesenheit der Kinder im Gerichtssaal stattfinden.²¹³

Für Kinder, die Opfer von Gewalt gegen Frauen, häuslicher Gewalt oder Zeug:innen derartiger Gewalt sind, sind in der RL 2024/1385 ergänzende Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen vorgesehen. Dazu zählt die individuelle Begutachtung, um den besonderen Schutzbedarf frühestmöglich ermitteln zu können. Dabei steht die von den Täter:innen beziehungsweise den Verdächtigen ausgehende Gefahr im Mittelpunkt. Diese kann eine wiederholte Gewaltanwendung, körperliche oder psychische Schäden, Kindesmissbrauch, psychische Probleme oder Stalking-

213 Siehe Art. 15 Menschenhandels-RL und Art. 20 RL 2011/93.

verhalten umfassen. Die nationalen Behörden sind verpflichtet, angemessene Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wie Eilschutzanordnungen und Kontakt- und Näherungsverbote.²¹⁴ Opfer im Kindesalter können bei Bedarf auch ohne vorherige Zustimmung der Träger:innen der elterlichen Verantwortung an Unterstützungsdienste vermittelt werden.²¹⁵ Gemäß Art. 21 RL 2024/1385 können die Mitgliedstaaten Leitlinien für Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften herausgeben, und zwar mit Hinweisen zur möglichst trauma- und geschlechtersensiblen sowie kindgerechten Behandlung von Opfern, zur Sicherstellung des Rechts von Kindern auf rechtliches Gehör und zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls. Im Bereich der Opferhilfe ist etwa die kindgerechte Durchführung medizinischer und forensischer Untersuchungen für Opfer sexueller Gewalt vorgesehen.²¹⁶ Opfer von Genitalverstümmelung müssen wirksam, altersgerecht und leicht zugänglich unterstützt werden, unter anderem durch Bereitstellung gynäkologischer, sexualmedizinischer, psychologischer und traumabezogener Hilfe und Beratung.²¹⁷ In Fällen, in denen die vorübergehende Unterbringung der Kinder erforderlich ist, müssen sie vorrangig mit anderen Familienangehörigen untergebracht werden.²¹⁸ Um die Sicherheit von Kindern zu gewährleisten, müssen sichere Orte für den sicheren Kontakt zwischen den Kindern und den (möglicherweise) gewalttätigen umgangsberechtigten Träger:innen elterlicher Verantwortung unterhalten werden. Die Mitgliedstaaten haben dabei für eine Aufsicht durch geschulte Fachkräfte zu sorgen, sofern dies angemessen und dem Wohl der Kinder dienlich ist.²¹⁹

D. Schlussfolgerungen

Im Zuge der zahlreichen Vertragsänderungen, vor allem aber durch den Vertrag von Lissabon, hat sich aus der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen heraus mittlerweile ein weitreichendes Schutzregime für Kinderrechte auf Unionsebene herausgebildet. Ein eigener Politikbereich mit spezifischen Handlungskompetenzen der Union im Bereich der Kinderrechte existiert aber bis heute nicht. Der Schutz der Rechte von Kindern zählt allerdings inzwischen ausdrücklich zu den im Primärrecht vorgesehenen Zielen der Union, und zwar sowohl unionsintern als auch im Verhältnis zu Drittstaaten und internationalen Organisationen. In seiner internen Dimension ist er insbesondere bei der Verwirklichung des RFSR von Bedeutung. Durch die Eingliederung in das supranationale Rechtsregime als Teil des RFSR wurde die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen maßgeblich gestärkt. So erstreckt sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs nunmehr grundsätzlich auch auf diesen Bereich und beim Erlass von abgeleitetem Unionsrecht muss auf die in Art. 288 AEUV genannten Rechtsaktformen zurückgegriffen werden. Dabei ist vor allem die Richt-

214 Art. 16 (in Verbindung mit Art. 19) RL 2024/1385.

215 Art. 18 Abs. 3 RL 2024/1385.

216 Art. 26 RL 2024/1385.

217 Art. 27 RL 2024/1385.

218 Art. 31 RL 2024/1385.

219 Art. 32 RL 2024/1385.

linie von Bedeutung, deren Umsetzung in nationales Recht von der Kommission überwacht wird. Außerdem können Einzelne von ihrer (potenziell) unmittelbaren Wirkung profitieren. Ein effizienteres Vorgehen der Union im Bereich der justiziel- len Zusammenarbeit in Strafsachen wird schließlich auch durch die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und damit verbunden dem Abgehen vom Einstimmigkeitsprinzip ermöglicht.

Während in der Vorgängerbestimmung zu Art. 83 Abs. 1 AEUV im EU-Vertrag (Nizza) noch allgemein von „Straftaten gegenüber Kindern“ die Rede war, werden Kinder heute ausdrücklich im Zusammenhang mit dem Menschenhandel und der sexuellen Ausbeutung genannt. Die Voraussetzung, dass die Kriminalitätsbereiche eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen müssen, war damals nicht vorgesehen – sie wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon in die Verträge aufgenommen. Auf den ersten Blick könnte man darin zwar eine Einschränkung der Unionskompetenz sehen, es hat sich aber gezeigt, dass der Unionsgesetzgeber gewillt ist, dem Schutz von Kindern auch im Zusammenhang mit den anderen Kriminalitätsbereichen in Art. 83 Abs. 1 AEUV Rechnung zu tragen. Zudem ist die Voraussetzung der grenzüberschreitenden Dimension weit zu verstehen: dem Wortlaut von Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV entsprechend, reicht es bereits aus, wenn die Notwendigkeit der Bekämpfung einer Kriminalitätsform auf gemeinsamer Grundlage gegeben ist. Angesichts der rasenden technologischen Entwicklungen steht es außer Frage, dass diese Notwendigkeit künftig zunehmen wird, wobei dem in Art. 83 Abs. 1 AEUV genannten Bereich der Computerkriminalität eine zentrale Rolle zu- fallen dürfte. Die Herausforderung besteht also letztlich darin, der Union die Möglichkeit zu geben, den dynamischen Entwicklungen in der Kriminalität durch die Annahme zweifelsfrei erforderlicher Maßnahmen auf supranationaler Ebene zu be- gegnen. Gleichzeitig muss den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Subsidiarität und der begrenzten Ermächtigung entsprochen werden. Dass sich hier ein Spannungsfeld aufbaut, zeigt sich am Beispiel der RL 2024/1385 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, in der Straftatbestände definiert sind, die typischerweise im Familienkreis – und damit in aller Regel nicht grenzüber- schreitend – verübt werden.

Unter Rückgriff auf die Kompetenzbestimmungen in Art. 82 und Art. 83 AEUV sowie den Vorgängerbestimmungen ist der Unionsrechtsetzer bereits mehrfach tätig geworden. Dabei hat sich inzwischen ein unionsautonomer Kindsbegriff herausge- bildet, der dem der Kinderrechtskonvention entspricht. Kinder sind demnach Perso- nen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Bei Opfern von Straftaten ist das Alter zum Zeitpunkt der Begehung für die Einstufung als Kind maßgeblich. Dies gilt nach der RL 2016/800 grundsätzlich auch für Kinder, die Verdächtige oder Beschuldigte in Strafverfahren sind, und darüber hinaus für Personen, die bei Ver- fahrensbeginn noch Kinder waren und erst im Verlauf des Verfahrens das 18. Le- bensjahr vollenden. In letzterem Fall ist allerdings entscheidend, ob die Anwendung der Richtlinie nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalls, einschließlich der Schutzbedürftigkeit und des Reifegrads der Betroffenen, angemessen ist. Wie der Gerichtshof entschieden hat, ist dies anhand sämtlicher Umstände im Einzelfall zu

beurteilen. Zu begrüßen ist, dass Personen, deren Alter nicht festgestellt werden kann, aber Gründe für die Annahme vorliegen, dass es sich um Kinder handelt, nach der Menschenhandels-RL, der RL 2011/93, der Opferschutz-RL und auch der RL 2016/800 als Kinder einzustufen sind. Für Personen, die Opfer von Gewalt gegen Frauen und/oder häuslicher Gewalt sind, ist in der RL 2024/1385 hingegen keine vergleichbare Regelung vorgesehen.

Im Hinblick auf die Unionsrechtsakte zur Bekämpfung des Menschenhandels fällt auf, dass diese ursprünglich exklusiv der Situation von Kindern gewidmet waren, während Kinder heute im Rahmen einzelner Bestimmungen der auch für Erwachsene relevanten Menschenhandels-RL berücksichtigt werden.²²⁰ Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornographie ist hingegen auch heute die ausschließlich Kinder betreffende RL 2011/93 relevant. Im Vergleich zu den Vorgängerrechtsakten sind die in den beiden Richtlinien definierten Straftatbestände konkreter definiert und dienen nicht mehr nur – wie noch die in der Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern vorgesehenen – als „Richtschnur“ für die Mitgliedstaaten. Außerdem müssen Letztere dafür sorgen, dass die in den beiden Richtlinien enthaltenen Straftaten mit höheren Mindesthöchststrafen bedroht sind. All dies führt im Ergebnis zu einheitlicheren und stringenteren Vorgaben in den Mitgliedstaaten und damit zu einer effektiveren Bekämpfung der unionsrechtlich geregelten Kriminalitätsformen. Die Aufnahme von Regelungen zum Monitoring von bereits verurteilten Täter:innen in die beiden Richtlinien könnte zu einem noch verstärkten Schutz der Kinder beitragen.

Im Unionsrecht nur unzureichend berücksichtigt wird das im Verhältnis zu Menschenhandel, sexuellem Missbrauch und Kinderpornografie jüngere Phänomen der Anwerbung und Ausbildung von Kindern zu terroristischen Zwecken. So fehlen in der Terrorismus-RL Schutzmaßnahmen für Kinder, die mit den in der Menschenhandels-RL oder der RL 2011/93 vorgesehenen vergleichbar sind. Auch das *Grooming* zu terroristischen Zwecken ist in der Terrorismus-RL nicht als Straftatbestand geregelt. Dass das Problem unterschätzt wird, zeigt sich schließlich auch daran, dass es nach der Terrorismus-RL von den nationalen Gerichten nicht zwingend als erschwerender Umstand gewertet werden muss, wenn eine in der Richtlinie vorgesehene Straftat auf Kinder gerichtet ist. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt ist die weite Fassung des Opferbegriffs zu begrüßen: Kinder gelten ausdrücklich auch dann als Opfer nach der RL 2024/1385, wenn sie selbst zwar nicht physisch von der Gewalt betroffen sind, aber einen Schaden erlitten haben, weil sie Zeug:innen von häuslicher Gewalt geworden sind. Positiv hervorzuheben ist zudem, dass die Rechte von Kindern,

220 So die Gemeinsame Maßnahme 97/154/JI betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, die mit dem Rahmenbeschluss 2004/68/JI zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie und letztlich mit der – nicht mehr ausschließlich für Kinder relevanten – Menschenhandels-RL ersetzt wurde.

die Opfer von Straftaten geworden sind, mit der Opferschutz-RL konsolidiert und gestärkt wurden. Die noch im Rahmenbeschluss 2001/220/JI vorgesehene und unscharfe Kategorie der „besonders gefährdeten Opfer“ wurde mit der Opferschutz-RL nicht übernommen. Stattdessen muss eine individuelle Begutachtung vorgenommen werden, um die besonderen Schutzbedürfnisse der Betroffenen zu ermitteln. Darauf aufbauend genießen Kinder einen noch weitergehenden Schutz. Sind sie Opfer von Menschenhandel, sexueller Ausbeutung, Kinderpornographie, Gewalt gegen Frauen und/oder häuslicher Gewalt, dann sind darüber hinaus die ergänzenden Opferschutzvorgaben der einschlägigen Richtlinien zu beachten. Letztere stimmen allerdings in Teilen mit den in der Opferschutz-RL vorgesehenen überein.

Der Schutz der Rechte von Kindern im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wirkt sich auch auf andere Politikbereiche aus. Der Unionsgesetzgeber verfolgt hier einen kohärenten Ansatz, indem er die Vorgaben im Bereich des RFSR und die Rechtsakte in anderen Politikbereichen miteinander verzahnt. Beispielfhaft sei hier auf den *Digital Services Act* und die *TCO*-Verordnung verwiesen, die beide auf der Grundlage der in Art. 114 AEUV verankerten Harmonisierungskompetenz angenommen wurden. In diesem Zusammenhang bleibt abzuwarten, in welcher Form der umstrittene Vorschlag für eine Verordnung zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs letztlich verabschiedet werden wird. Auch der Gerichtshof trägt der Schwere der Straftaten in Art. 83 Abs. 1 AEUV über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen hinaus Rechnung, wie etwa im Zusammenhang mit möglichen Beschränkungen der Freizügigkeitsrechte oder mit der Vorratsdatenspeicherung bedingten Grundrechtseingriffen.²²¹

Die Bilanz des Außenhandelns der Union im hier interessierenden Bereich fällt hingegen gemischt aus. Zwar stehen der Union die meisten einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkommen zum Beitritt offen. Während sie diese Möglichkeit etwa im Zusammenhang mit der Palermo Konvention und dem Palermo Protokoll im Bereich des Menschenhandels genutzt hat, werden die wesentlichen Vorgaben der Lanzarote Konvention zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch durch die RL 2011/93 im Unionsrecht wirksam. Aus diesem Grund wird kein Beitritt der Union zur Konvention angestrebt. Dabei wird erkannt, dass es sich bei den genannten Straftaten nicht um nationale oder unionale, sondern um globale Phänomene handelt. Die Einbindung der Union in einschlägige internationale Vertragsregime ist nicht nur aufgrund der symbolischen Bedeutung wünschenswert, sondern auch aufgrund der damit verbundenen Integration in die Monitoring-Mechanismen von internationalen Übereinkommen. Am Beispiel des Übereinkommens von Istanbul zeigt sich schließlich einmal mehr, wie zentral die Frage der Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Kontext des auswärtigen Handelns ist. Aber auch wenn einschlägige völkerrechtliche Verträge nicht für internationale Organisationen geöffnet wurden, können ihre Vorgaben im Unionsrecht bedeutsam sein. Dies wird am Beispiel der Kinderrechts-

221 EuGH, Rs. C-348/09, *PI* (Fn. 138); verb. Rs. C-511/18, C-512/18 u. C-520/18, *La Quadrature du Net*, Urteil v. 6. Oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:791.

konvention der Vereinten Nationen deutlich, deren zentrale Vorgaben, wie der Gerichtshof unter Bezugnahme auf die Erläuterungen zur Charta festgestellt hat, *qua* Art. 24 GRC integraler Bestandteil des Unionsrechts sind.²²²

Bibliografie

- AZOULAI, LOIC; COUTTS, STEPHEN, *Restricting Union citizens' residence rights on grounds of public security. Where Union citizenship and the AFSJ meet. P.I.: Case C-348/09, P.I. v. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 22 May 2012*, nyr, Common Market Law Review, 2013, Jg. 50(2), S. 553–570
- CALLIESS, CHRISTAN, *Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Strafrecht? Kompetenzgrundlagen und Kompetenzgrenzen einer dynamischen Entwicklung*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2008, Jg. 11(1), S. 3–44
- HAGGENMÜLLER, SARAH, *Der Europäische Haftbefehl und die Verhältnismäßigkeit seiner Anwendung in der Praxis*, 1. Auflage, Baden-Baden, 2018.
- HAILBRONNER, KAY, *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, in *Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon*, 2009
- HERLIN-KARNELL, ESTER, *EU Competence in Criminal Law after Lisbon*, in: Biondi/Eeckhout/Ripley (Hrsg.), *EU Law after Lisbon*, 1. Auflage, Oxford, 2012, S. 329–344
- HERLIN-KARNELL, ESTER, *The Constitutional Dimension of European Criminal Law*, 1. Auflage, London, 2012
- JIMENO-BULNES, MAR, *European Judicial Cooperation in Criminal Matters*, European Law Journal, 2003, Jg. 9(5), S. 614–630
- KOCHENOV, DIMITRY; PIRKER, BENEDIKT, *Deporting the citizens within the European Union: a counter-intuitive trend in case C-348/09, P.I. v. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, Columbia Journal of European Law, 2013, Jg. 19(2), S. 369–390
- MEYER, FRANK, *Art. 83 AEUV*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 7. Auflage, Baden-Baden, 2015
- MITSILEGAS, VALSAMIS, *The European Model of Judicial Cooperation in Criminal Matters: Towards Effectiveness based on Earned Trust*, Revista Brasileira de Direito Processual Penal, 2019, Jg. 5(2), S. 565–595
- MÖSTL, MARKUS, *Preconditions and Limits of Mutual Recognition*, Common Market Law Review, 2010, Jg. 47(2), S. 405–436

²²² EuGH, Rs. C-490/20, *Pancharevo*, Urteil v. 14. Dezember 2021, ECLI:EU:C:2021:1008, Rn. 63.

- MÜLLER-GRAFF, PETER-CHRISTIAN, *The Legal Bases on the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty*, Common Market Law Review, 1994, Jg. 31(3), S. 493–510
- RÖBEN, VOLKER, *Art. 29 EUV*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 40. Auflage, München, 2009
- RÖBEN, VOLKER, *Art. 31 EUV*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 40. Auflage, München, 2009
- RUFFERT, MATTHIAS, *Art. 3 EUV*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 6. Auflage, München, 2022
- RUNG, JOACHIM, *Grundrechtsschutz in der Europäischen Strafkooperation. Die Vorgaben der Charta der Grundrechte der Europäischen Union für den Europäischen Haftbefehl*, 1. Auflage, Tübingen, 2019
- SATZGER, HELMUT, *Art. 83 AEUV*, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV³*, 2018
- SCHMAHL, STEFANIE, *Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen. Handkommentar*, 2. Auflage, Baden-Baden, 2017
- SCHMAHL, STEFANIE, *United Nations Convention on the Rights of the Child. Article-by Article Commentary*, Baden-Baden/München/London, 2021
- SCHÖNBERGER, CHRISTOPH, *Der Rahmenbeschluss. Unionssekundärrecht zwischen Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2007, Jg. 67(4), S. 1107–1139
- SCHROEDER, WERNER, *Neues vom Rahmenbeschluss – ein verbindlicher Rechtsakt der EU*, Europarecht, 2007, Jg. 42(3), S. 349–369
- SPAVENTA, ELEANOR, *Opening Pandora's Box: Some Reflections on the Constitutional Effects of the Decision in Pupino*, in *European Constitutional Law Review*, 2007, Jg. 3(1), S. 5–24
- SUHR, OLIVER, *Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach dem „Lissabon“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2009, Jg. 12(4), S. 687–716
- SUHR, OLIVER, *Strafrechtsharmonisierung in der Europäischen Union. Neue Grenzziehung und zusätzliche Kontrollaufträge*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2008, Jg. 11(1), S. 45–80

