Der Eintrag im Strafregister und die Resozialisierung

unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsnatur des Eintrags sowie des europäischen Strafregisteraustauschs

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

vorgelegt von

Maximilian Boehr

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2025/2026 von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am dortigen Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand der Einreichung im Juli 2024. Die mündliche Prüfung fand am 18. Mai 2026 statt.

Bei meiner Doktormutter Frau Prof. Dr. Anne Schneider, LL.M. bedanke ich mich dafür, dass sie mir die Gelegenheit zur Promotion gegeben hat, für die zahlreichen Anregungen während des Schreibprozesses und die angenehme Zeit am Lehrstuhl. Weiterhin bedanke ich mich bei Herrn Prof. Dr. Till Zimmermann für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Besonderer Dank gilt meiner Lebensgefährtin Darja Lysenko, die mich während des gesamten Vorhabens liebevoll unterstützte. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Juli 2026 *Maximilian Boehr*

Gliederung

KAPITEL A: EINFÜHRUNG 1

KAPITEL B: DER EINTRAG IM DEUTSCHEN RECHT 3

I. Die Strafregister in Deutschland 3
1. Der Begriff des Strafmakels 4
2. Der Begriff der Rehabilitierung 5
a. Die Resozialisierung 5
b. Die Rehabilitation 5
aa. Unterbegriffe 6
bb. Formen 6
cc. Ergebnis 7
c. Die Rehabilitierung 7
3. Der Inhalt des BZRG 9
a. Die Registerbehörde 9
b. Einzutragende Entscheidungen 10
c. Umfang des Eintrags 12
aa. Das BZRG und die DS-GVO 12
bb. Ergebnis 14
d. Auskunft aus dem Register 15
aa. Das Führungszeugnis 16
(1) Einfaches Führungszeugnis 16
(2) Erweitertes Führungszeugnis 17
(3) Behördenführungszeugnis 17
(4) Europäisches Führungszeugnis 18
(5) Nichtaufnahme 19
bb. Kritik am Führungszeugnis 20
(1) Das Fragerecht des Arbeitgebers und das Führungszeugnis 20
(2) Das Führungszeugnis und die Resozialisierung 22
(3) Der Zweck des Führungszeugnisses 24
(4) Die Aussetzung zur Bewährung 25
(5) Internationale Perspektive auf das Führungszeugnis und das Strafregister 26
(6) Zusammenfassung 30
cc. Die unbeschränkte Auskunft an Behörden 32
dd. Unbeschränkte Auskunft an den Eingetragenen 35
e. Entfernung & Tilgung 35
aa. Entfernung 36
bb. Tilgung 37
cc. Anordnung der Tilgung wegen Gesetzesänderung 40
f. Die Rechtswirkungen der Tilgung 41
aa. Das Verwertungsverbot 41
bb. Das Verschweigerecht 43
g. ausländische Urteile 44
h. Rechtsmittel & Rechtsschutz 45
aa. Beschwerde 46
bb. Antrag auf gerichtliche Entscheidung 46
cc. Dienstaufsichtsbeschwerde 46
dd. Ersatz-und Abwehransprüche 47
4. Das Erziehungsregister 47
a. Überblick 48

aa. Das Führungszeugnis für Jugendliche 48
bb. weitere Unterschiede 50
b. Die Beseitigung des Strafmakels und die richterliche Rehabilitierung 51
c. Die Sanktionsspirale 55

II. Aufgaben & Problematik des Registers 58
1. Aufgaben des Registers 58
a. Aufgaben des Staates 59
b. Interessen Privater 60
c. Ergebnis 61
2. Problematik 62
a. Prämissen des Gesetzgebers 63
aa. Folgen des Eintrags 63
(1) Einfluss auf Ermittlungen 63
(2) Strafzumessung und Rechtsprechung des BVerfG 64
(3) Prognoseentscheidungen 66
(4) Strafverfahrensrechtliche Entscheidungen 66
(5) Strafvollzugsrechtliche Entscheidungen 68
(6) Verwaltungsrechtliche Konsequenzen 69
(7) Privatrechtliche Konsequenzen 72
bb. Fazit 74
b. Kriminologische Aspekte der Registrierung 74
aa. Der Etikettierungsansatz 75
bb. Reintegrative shaming 79
cc. Empirische Untersuchungen zur Rückfälligkeit 80
(1) Allgemein 81
(2) Besonders: Zur Bewährung ausgesetzte Strafen 84
(3) Besonders: Sexualstraftäter 85
dd. Fazit 87
c. Betroffene Grundrechte, insbesondere der Schutz der persönlichen Ehre 88
aa. Der Ehrbegriff 88
bb. Die Einschränkung der Partizipationsfähigkeit 90
cc. weitere Grundrechte 93
dd. Zusammenfassung 94

III. Ergebnis 95
1. Erkenntnisse 95
2. Konsequenzen 96
3. Das fehlende Konzept 97

KAPITEL C: DER STRAFCHARAKTER DES EINTRAGS 99

I. Der materielle Strafbegriff 100
1. Die Ansicht des BVerfG 101
2. Ansichten der Literatur 104
3. Ergebnis 107

II. Der Eintrag nach § 4 Nr. 1 BZRG als Strafe 107
1. Stand der Diskussion 107
2. Eigene Ansicht 110
a. Der Eintrag als strafrechtliche Sanktion 110
aa. Schuldausgleich 112
bb. Prävention 114

(1) Resozialisierung 114
(2) Abschreckung 116
(3) Sicherung 118
(4) Normbekräftigung 119
cc. Ergebnis 121
b. Der Eintrag als Nebenstrafe 122
aa. Wortlaut & Systematik 122
bb. Sozialethische Missbilligung 123
cc. Übel 125
(1) Der Eintrag und die Ehrenstrafe 126
(2) Ergebnis 129
dd. Schuld & Verfahren 129
ee. Historische Auslegung 133
ff. Ergebnis 136
c. Maßregel 136
d. Nebenfolge 137
aa. Definition der Nebenfolge 138
bb. Subsumtion des Eintrags im Zentralregister 139
cc. Ergebnis 141
3. (Rechts-)Folgen 141
a. Geringfügige Verurteilungen 141
b. Anwendbarkeit des Schuldprinzips 143
c. Anwendbarkeit des Verbots der Doppelverfolgung 144
d. Anwendbarkeit des Rückwirkungsverbotes 144
e. Berücksichtigung des Eintrags im Führungszeugnis bei der Strafzumessung 145
aa. Nebenfolge-Qualität des Eintrags im Führungszeugnis 145
bb. Berücksichtigung gemäß § 46 I 2 StGB 147
cc. Ergebnis 149
f. Unzulässigkeit des Eintrags im Zentralregister für Jugendliche 150
aa. Konsequenzen für das Erziehungsregister 151
bb. Konsequenzen für das Zentralregister 152
cc. Ergebnis 153
g. Der Hinweis auf den Eintrag in das Führungszeugnis 154
aa. Lösung über § 260 IV StPO 154
bb. Lösung über § 265 II Nr. 1 StPO 154
cc. Lösung über § 200 StPO 157
dd. Ergebnis 158
h. Gesetzesinterne Folgen 158

III. Ergebnis 158

KAPITEL D: DER EUROPÄISCHE STRAFREGISTERAUSTAUSCH 160

I. Ausgangslage 160
1. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung 161
2. Die Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Urteile 162
3. ECRIS und der Austausch von Verurteilungen 163
a. Rechtsgrundlagen 163
b. Überblick über den Rahmenbeschluss 2009/315/JI 164
aa. Anwendung der Tilgungsfristen 165
bb. Anwendung der Auskunftsbeschränkungen 166
cc. Beantragung eines Strafregisterauszugs 169
dd. weitere Artikel 170

II. Problematik **171**
1. Die Regelungslücke 172
2. Die Auswirkungen 173
3. Der Einfluss des RB 2008/675/JI 176
4. Verstoß gegen Rechte des Eingetragenen 179
a. Verstoß gegen Rechte aus der EMRK 179
aa. Anspruch auf Resozialisierung 179
bb. Verstoß gegen Art. 8 EMRK 182
b. Verstoß gegen Art. 45 AEUV 183
aa. Grenzüberschreitendes Element 183
bb. Anwendungsbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit 185
cc. Beeinträchtigung & Verantwortlichkeit 186
dd. Schranke 189
ee. Schranken-Schranke 190
(1) Legitimer Zweck 190
(2) Geeignetheit 191
(3) Erforderlichkeit 191
(4) Angemessenheit 192
c. Verstoß gegen Rechte aus der Grundrechtecharta 195
aa. Verstoß gegen Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ 196
(1) Eröffnung des Anwendungsbereichs 196
(2) Strafcharakter der Eintragung 197
(3) Ergebnis 202
bb. Verstoß gegen Art. 15 GRCh 202
(1) Eröffnung des Schutzbereichs eines Grundrechts 202
(2) Beeinträchtigung 204
(3) Rechtfertigung 205
cc. Verstoß gegen Art. 8 GRCh 207
(1) Die Beachtung des Gesetzesvorbehaltes 208
(2) Weitere Verhältnismäßigkeit 209
d. Ergebnis 210

III. Mögliche Lösungen **210**
1. Durchsetzung der Regeln des Urteilsmitgliedstaates 210
2. Grundsatz der Nichtschlechterstellung 211
3. Grundsatz der Meistbegünstigung 212
a. Vorteile 212
b. Nachteile 213
c. Rechtsgrundlage 215
4. Die Berücksichtigung des „Mitzieheffekts“ bei der Tilgung 216
5. Ergebnis und beispielhafte Regelung 216

IV. Ergebnis **217**

KAPITEL E: ERGEBNIS DER UNTERSUCHUNG **219**

I. Erkenntnisse **219**

II. Vorschläge **221**

III. Ausblick **224**

LITERATURVERZEICHNIS **226**

Kapitel A: Einführung

Das Strafrecht hat die fortwährende Aufmerksamkeit, sowohl von gesellschaftlicher als auch akademischer Seite, gewissermaßen abonniert. Mit Spannung werden Prozesse verfolgt, Urteile erwartet und Ideen des Gesetzgebers diskutiert. Diese Anteilnahme ist erfreulich, gilt aber nicht dem gesamten Rechtsgebiet, sondern zumindest von Seiten der Öffentlichkeit vor allem dem Brutalen, Blutigen und Abstoßenden. Das Gewöhnliche, Automatisierte oder Unsichtbare gerät dabei, auch in der Strafrechtswissenschaft, zu Unrecht schnell in Vergessenheit. Eine solche vergessene und auch nie wirklich entdeckte Disziplin ist das Recht der Strafregister, das insbesondere durch das Bundeszentralregistergesetz (BZRG) kodifiziert wird. Strafen werden nicht einfach verhängt, vollstreckt und dann wieder vergessen, sondern im Gegenteil für Jahre archiviert, damit die Erinnerung bei Bedarf nicht schwerfällt. Dabei ist eine solche Erfassung für den Verurteilten eine schwere Last. Um es mit den treffenden Worten des historischen Gesetzgebers aus dem Jahr 1919 zu formulieren:

Die Bestrafung heftet dem Verurteilten nach der Auffassung des Volkes einen Makel an, der ihn unter Umständen weit schlimmer und nachhaltiger trifft als das Strafübel selbst. (...) Dagegen grundsätzlich anzukämpfen wäre aussichtslos und verfehlt; (...)"[1]

Ähnlich prägnant formulierte *Lay*, Circuit Judge am United States Court of Appeals for the 8th Circuit, 1971:

„We express a desire for rehabilitation of the individual, while simultaneously we do everything to prevent it. Society cares little for the conditions which a prisoner must suffer while in prison; it cares even less for his future when he is released from prison. He is a marked man. We tell him to return to the norm of behavior, yet we brand him as virtually unemployable; he is required to live with his normal activities severely restricted and we react with sickened wonder and disgust when he returns to a life of crime."[2]

In beiden Zitaten wird die Scheinheiligkeit eines Rechtssystems angeprangert, das vorgeblich Resozialisierung propagiert, insgeheim aber viel dafür tut, dem Rest der Bevölkerung den Straftäter vom Leib zu halten. Von diesem Widerspruch ist auch das deutsche BZRG geprägt, das nominell die Resozialisierung erleichtern soll, dem Verurteilten aber in Wirklichkeit Skepsis und Misstrauen entgegenbringt.

Über den Eintrag im Zentralregister hat seit der Veröffentlichung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt am 19.03.1971[3] keine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Problemen, die eine solche Registrierung aufwirft, mehr stattgefunden. Dabei sind jene durchaus gravierend, ist es doch nicht unwahrscheinlich, dass die Stigmatisierung eine kriminelle Karriere begünstigt, die Grundrechte des Verurteilten oder rechtsstaatliche Grundprinzipien wie das Mehrfachverfolgungsverbot verletzt und das Register so der Gesellschaft mehr schadet

[1] Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über beschränkte Auskunft aus dem Strafregister und die Tilgung von Strafvermerken vom 21.11.1919, in Aktenstück bzw. Anlage Nr. 1486 der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, S. 1518.

[2] Judge *Donald P. Lay*, Morrissey, 443 F.2d, S. 952-53 (dissenting). In dem Fall ging es um den Widerruf einer Bewährung (Parole), die ohne ein formelles Verfahren (Due Process) erfolgte. *Lay* vertrat hingegen die Ansicht, eine Anhörung sei notwendig. Diese Ansicht vertrat auch der U.S. Supreme Court im darauffolgenden Verfahren, Morrissey v. Brewer, 408 U.S. 471 (1972).

[3] BGBl. 1971 I S. 243. In Kraft getreten ist es am 01.01.1972.

als nützt. Bereits aufgrund dieser auch rechtlichen Fragestellungen ist die mangelnde Berücksichtigung des Eintrags in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung fragwürdig, insbesondere, wenn man bedenkt, wie viel Aufmerksamkeit der Frage nach der Rechtfertigung der Strafe seit Jahrhunderten zukommt. Allein die Häufigkeit des Eintrags fordert eine Auseinandersetzung: Während in Deutschland lediglich 71 von 100.000 Menschen eine Freiheitsstrafe verbüßen, weisen 7.582 einen Eintrag im BZRG auf.[4] Auch auf europäischer Ebene existiert schließlich, wenn schon kein „Europäisches Strafregister", doch ein umfassender Austausch über gerichtliche Entscheidungen, sodass auch eine ausländische Verurteilung im Herkunftsstaat bekannt wird. Die praktisch deutlich relevantere Maßnahme fristet neben der Strafe ein Nischendasein. Kritische Anmerkungen zum Eintrag im Zentralregister bleiben daher die Ausnahme und die Frage nach dessen Rechtfertigung wird kaum gestellt. Das Ziel dieser Abhandlung ist es also, jene vernachlässigten Fragen und Probleme um die Registrierung Verurteilter aufzuwerfen und eine Antwort zu formulieren.

Die Arbeit wird dazu in drei Teile aufgeteilt. Im ersten soll zunächst ein Überblick über das BRZG gegeben und sodann erörtert werden, warum eine Registrierung überhaupt problematisch ist. Hier werden auch die durch die Registrierung beeinträchtigten Rechte des Eingetragenen eine Rolle spielen. Daneben wird der Kriminologie und ihren Erkenntnissen zur Eintragung besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Im zweiten Teil wird der Eintrag in das Sanktionensystem des StGB eingeordnet, also ob es sich bei ihm um eine Strafe, Maßregel oder Nebenfolge handelt. Aus dem Ergebnis werden mögliche rechtliche Konsequenzen abgeleitet. Wenn eine strafrechtliche Sanktion oder sogar eine Strafe vorliegt, sind andere Maßstäbe an den Umgang und ihre Rechtfertigung anzulegen als an einen Verwaltungsakt. Im dritten Teil wird der oben angesprochene Austausch von Strafregisternachrichten auf europäischer Ebene erläutert und problematisiert. Auch hier werden die Rechte des Eingetragenen, diesmal aber auf der europäischen Ebene, näher beleuchtet. Zu guter Letzt sollen die getroffenen Erkenntnisse zusammengefasst und Vorschläge gemacht werden, um den Umgang mit dem Eintrag angemessener zu gestalten. Schlussendlich bleibt zu hoffen, dass es der Abhandlung gelingt, das vor sich hinschlummernde Bundeszentralregistergesetz einem echten Diskurs zuzuführen, der ihm die Beachtung zuteilwerden lässt, die es verdient.

[4] Schaubild 1 *Corda/Rovira/van't Zand-Kurtovic*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 519 (521).

Kapitel B: Der Eintrag im deutschen Recht

Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über die Aufgabe und das System des Strafregisters im deutschen Recht gegeben werden.

I. Die Strafregister in Deutschland

Dem Konservieren von einmal getroffenen Urteilen, festgestellten Sachverhalten oder gegründeten Gesellschaften widmet sich das deutsche Recht mit beeindruckender Konsequenz. Folglich existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Register.[5] Im Privatrecht existiert bspw. das Handelsregister, im Personenstandsrecht das Geburtenregister, im Wirtschaftsstrafrecht das Korruptionsregister.[6] Diese ließen sich anhand verschiedener Merkmale systematisieren, etwa nach Rechtsgebiet oder nach dem Gegenstand der Eintragung. Im Folgenden werden nur diejenigen Register untersucht, die sich vor allem mit der Festschreibung strafrechtlicher Verurteilungen auseinandersetzen. Diese sind im Bundeszentralregistergesetz (im Folgenden BZRG) geregelt. Der Titel ist sowohl hinsichtlich der Anzahl der enthaltenen Register als auch des Umfangs der Eintragungen, die man nur aufgrund des Titels als möglichst umfassend ansehen könnte, irreführend.[7] Es handelt sich dabei, anders als der Titel des Gesetzes vermuten ließe, nämlich um zwei Register. Davon gibt eines vor allem über die strafrechtlichen Verurteilungen eines Erwachsenen Auskunft, nämlich das Zentralregister und das andere über die von Jugendlichen und Heranwachsenden, das Erziehungsregister.[8] Daneben führt das Bundesamt für Justiz noch das staatsanwaltliche Verfahrensregister, das aber gemäß § 492 III StPO vor allem interne Verwendung findet.[9] Das BZRG hat einen erheblichen Umfang, es enthält ca. 15,3 Millionen Eintragungen von 6,3 Millionen Menschen.[10] Das bedeutet, ca. 7,6 % der Bevölkerung der Bundesrepublik weisen zumindest einen Eintrag auf.[11] Täglich werden außerdem 17.000 Führungszeugnisse ausgestellt, insgesamt ca. 50.000 Auskünfte pro Tag erteilt.[12] Fehlerhafte Eintragungen kommen dabei nur vereinzelt vor.[13]

Der historische Hintergrund des BZRG soll in dieser Arbeit nicht vorab dargelegt werden, da dies schon an anderer Stelle getan wurde und sich seither, außer im europäischen Kontext,

---

[5] Überblick bei *Veith*, Bewährungshilfe 46 (1999), 111 (112); *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 7ff. Manche Verurteilungen werden beim BZR, daneben aber auch im Fahreignungsregister oder im Ausländerzentralregister gespeichert. Dabei kann es zu Doppelspeicherungen kommen, *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 19; *Corsten,* in: Esser/Rübenstahl et. al. Wirtschaftsstrafrecht: Vorbemerkungen, Rn. 2.

[6] zu letzterem und dessen Konflikt mit der Unschuldsvermutung *Gercke*, wistra 2012, 291 (294); Überblick bei *Bellinghausen*, ZWH 2013, 395.

[7] kritisch zur Bezeichnung *Veith*, Bewährungshilfe 46 (1999), 111; *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 23.

[8] kritisch *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 20f.

[9] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 1011. Dieses Register soll bei der nachfolgenden Abhandlung außer Acht gelassen werden.

[10] *Bundesamt für Justiz*: The Federal Central Criminal Register, *https://www.bundesjustizamt.de/EN/Topics/FederalCentralCriminalRegister/FederalCentralCriminalRegister_node.html;jsessionid=EB151D5A4C89B653B46AF7558C28055D.1_cid500, zuletzt geprüft am 21.05.2024*; das Bundesamt gibt kein Datum für diesen Stand an, Stand 2018 bei *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (640) aber ähnlich.

[11] *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528 (536).

[12] Stand 2018 bei *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (640).

[13] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 35.

nichts Grundlegendes geändert hat.[14] In der Untersuchung wird es zunächst darum gehen, die Systematik des BZRG sowie die Folgen des Eintrags zu beschreiben, um anschließend die Frage stellen zu können, ob es sich bei dem Eintrag um eine Strafe handelt. Im Folgenden wird zunächst der Begriff des Strafmakels und der Rehabilitierung kurz erläutert, da diese zwar in dieser Abhandlung, aber außerhalb des Registerrechts keine große Rolle spielt. Ihre Kenntnis kann also nicht vorausgesetzt werden.

1. Der Begriff des Strafmakels

Der Registereintrag geht aufgrund der Stigmatisierung des Eingetragenen mit einer Minderung seiner Rechtsstellung, die verschiedene Rechts- und Lebensbereiche umfasst, einher.[15] Um diese Konsequenzen der registerlichen Behandlung präzise zu benennen, bietet sich der etwas altertümliche Begriff des Strafmakels an, wie er auch noch heute in der Literatur und auch vom Gesetzgeber verwendet wird.[16] Für den Begriff sprechen historische Gründe, denn den Makel, der dem Verurteilten nach Auffassung des Volkes anhafte, erwähnte schon die amtliche Begründung des Straftilgungsgesetzes.[17] Dieser könnte aber als tendenziös im Hinblick auf die Strafqualität des Eintrags verstanden werden und so zumindest semantisch das Ergebnis der Auseinandersetzung vorwegnehmen, denn er beinhaltet ja schon den Begriff der Strafe. Diese Auffassung beruht dann aber auf einem falschen Begriffsverständnis, denn er bezieht sich auf die Bemakelung durch die vorangegangene Verurteilung zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe, der Makel muss nicht die Strafe sein, sondern er ist von einer solchen jedenfalls abhängig. Das beschreibt auch die Konnexität des Eintrags. Neben den historischen Erwägungen ist er zudem durch seine Verwendung in §§ 97, 100 JGG, in denen es um die Beseitigung des Strafmakels durch Richterspruch oder nach Erlass einer Strafe oder eines Strafarrestes geht, bereits zum terminus technicus im Jugendstrafrecht geworden.[18] Das zeigt, dass auch das geltende Recht von einem Strafmakel ausgeht.[19] Auch der Gesetzesentwurf des BZRG und spätere Materialien verwenden diesen Terminus.[20] Zudem beschreibt der Begriff des Makels auch noch im aktuellen Sprachgebrauch „eine herabsetzende Schmach im Urteil anderer“[21] und stellt somit zutreffend die Verknüpfung des Eintrags mit dem vom Gericht ausgesprochenen sozialethischen Unwerturteil her.[22] Der Begriff des Strafmakels ist also etabliert und auch

[14] Überblick bei *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (637); *Rebmann*, NJW 1983, 1513f.; etwas ausführlicher *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz; sehr ausführlich *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, 34ff.

[15] Vgl. *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 123; *Pickl*, in: Haesler/Aebersold, Stigmatisierung durch Strafverfahren und Strafvollzug, S. 33 (49); *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 15.

[16] BT-Drucks. 18/11933, S. 17; *Kaiser*, Kriminologie, § 32 Rn. 16; *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 3; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625; *Haffke*, GA 1975, 65; das bei *Denver/Pickett/Bushway*, Criminology 55 (2017), 664 (665) verwendete englische "criminal record stigma" kommt dem sehr nahe.

[17] Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über beschränkte Auskunft aus dem Strafregister und die Tilgung von Strafvermerken vom 21.11.1919, in Aktenstück bzw. Anlage Nr. 1486 der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, S. 1518. Die darauffolgende erste Lesung und die Diskussion des Entwurfs wird dokumentiert vom Band 331 der Stenographischen Berichte, S. 3744ff.

[18] Vgl. *Götz*, JZ 1973, 496, 498; s.a. *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 1000; kritisch *Ostendorf/Rose,* in: Ostendorf NK-JGG: Grundlagen zu den §§ 97-101 JGG Rn. 5 bezeichnen den Begriff als antiquiert.

[19] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 15.

[20] BT-Drucks. VI/477, S. 14; BT-Drucks. 18/11933, S. 17, 23.

[21] Duden, Makel, abrufbar unter https://www.duden.de/node/92922/revision/1226684.

[22] Vgl. *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 15.

tauglich für diese Abhandlung. Er meint die Minderung der Rechts- und Sozialstellung des Verurteilten durch den Eintrag.

2. Der Begriff der Rehabilitierung

Es bereitet zudem Probleme, einen präzisen Begriff für die Beseitigung der Folgen des Eintrags zu benennen. Das Bundeszentralregister trifft an verschiedenen Stellen genau aus diesem Grund Regelungen, daher bietet es sich an, einen Begriff zu bestimmen, der den Vorgang präzise beschreibt. Dabei geht es auch um das Verhältnis dieser Beseitigung des Strafmakels zum allgemeinen Ziel der Resozialisierung.

a. Die Resozialisierung

Die positive Spezialprävention, also die Resozialisierung, stellt einen Strafzweck und somit einen häufig genutzten Begriff im Strafrecht dar. Darüber hinaus handelt es sich auch um ein Grundrecht, abgeleitet aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht und der Menschenwürde.[23] Der Begriff ist trotz seiner Unschärfe etabliert.[24] Für die vorliegende Untersuchung ist er jedoch gerade wegen seiner fehlenden Präzision ungeeignet. Die Resozialisierung umfasse beispielhaft laut *Tolzmann* „*alle diejenigen Maßnahmen, die den straffällig Gewordenen helfen sollen, im beruflichen und gesellschaftlichen Leben die aus der Bestrafung erwachsenden Nachteile zu überwinden.*“[25] Darunter fielen also neben registerrechtlichen Maßnahmen auch beispielsweise Vollzugslockerungen oder die Aussetzung der Strafe zur Bewährung. Er ist also sehr umfassend. Zudem spricht dagegen, dass das Bedürfnis einer Resozialisierung sowohl bei der Strafe als auch beim Eintrag in vielen Fällen nicht gegeben ist.[26] Die Eingetragenen sind integriert und bedürfen keiner Wiedereingliederung.

b. Die Rehabilitation

Des Weiteren existiert als Begriff die Rehabilitation. Für dessen Verwendung sprächen wiederum historische Gründe. Er wurde bei der Auseinandersetzung mit registerlichen Maßnahmen immer wieder verwendet und soll daher auch hier erläutert werden.[27] Besonders in englischsprachigen Publikationen wird gern das Wort „Rehabilitation“ für die registerliche Wiedereingliederung des Täters verwendet.[28] Eine Legaldefinition für diesen Begriff existiert nicht.[29]

---

[23] BVerfGE 35, 202, (235ff.); Siehe dazu die Kritik am Führungszeugnis auf den Seiten 21ff.
[24] *Cornel*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 21 (38).
[25] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 3.
[26] *Götz*, JZ 1973, 496 (498); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 3.
[27] *Delaquis*, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 25 (1912), 99; Überblick bei *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, § 21; *Hartung*, Das Strafregister, S. 12 steht dem Begriff kritisch gegenüber; *Rebmann*, NJW 1983, 1513.
[28] Überblick bei *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (8f.); s.a.: *McNeil*, Legal and Criminological Psychology 2012, 1-19 (14) der vier Formen der Rehabilitation unterscheidet.
[29] *Schottelius*, Materialien zur Strafrechtsreform 1954, 149; Überblick über verschiedene Definitionsansätze auch bei *Besold*, Das Strafregister, S. 53.

aa. Unterbegriffe

Der Begriff lässt sich in zwei Unterbegriffe, einen engen und einen weiten, teilen.[30] Im engeren Sinne bedeutete Rehabilitation die Wiederverleihung von durch das Urteil verlorenen Rechten und Pflichten.[31] Damit sind vor allem die Wirkungen der sog. Ehrenstrafe gemeint. Ehrenstrafen, also der gezielte Verlust bürgerlicher Ehrenrechte als Reaktion auf ein begangenes Übel, gibt es jedoch eigentlich nicht mehr.[32] Der Betroffene konnte diese Rechte auch nicht durch registerliche Maßnahmen wiedererlangen.[33] Diese Form der Rehabilitation hat also nichts mit dem Eintrag im Zentralregister zu tun. Im weiteren Sinne bedeutet Rehabilitation die „*Bereinigung des Strafregisters von Verurteilungen mit Einschluss der an die Bereinigung geknüpften Rechtsfolgen.*"[34] Das ist die für die vorliegende Untersuchung relevante Bedeutung.[35] Rehabilitation ist also, wenn man der oben getroffenen Einteilung folgt, eher ein Oberbegriff für verschiedene entlastende Maßnahmen. Man kann aus einer ideenhistorischen Perspektive schlussfolgern, dass die vormaligen Ehrenstrafen und das Strafregister denselben geistigen Ursprung haben und ihnen deshalb eine gewisse Nähe zusprechen.[36] Dafür spricht auch, dass sowohl die straftilgende Rehabilitation als auch die Wiedereinsetzung in Ehrenrechte in verschiedenen Entwürfen zu einem Deutschen Strafgesetzbuch 1913 im gleichen Abschnitt verortet wurden, sie von der damaligen Rechtslehre also als etwas systematisch Zusammengehöriges angesehen wurden.[37] Ob es sich bei dem Eintrag wirklich um eine Ehrenstrafe im rechtstechnischen Sinn handelt, soll aber nicht an dieser Stelle, sondern später erörtert werden.[38] Einschlägig für diese Abhandlung ist jedenfalls die Rehabilitation im weiteren Sinn.

bb. Formen

Auch die Rehabilitation im weiteren Sinne lässt sich nochmal in drei Formen unterteilen, die man auch heute noch teilweise im BZRG bzw. im JGG wiederfindet: die gnadenweise, die richterliche und die gesetzliche Rehabilitation.[39] Da sich diese Institute zunächst in Frankreich entwickelten, tragen sie in der älteren Literatur häufig französische Namen. Die „*rehabilitation gracieuse*", also die Rehabilitation auf dem Weg der Gnade, beispielsweise durch ein Staatsoberhaupt war die ursprünglich in Frankreich vorgesehene Variante und ist heute weitgehend vergessen.[40] Die „*rehabilitation judiciaire*", also die an bestimmte Voraussetzungen, beispielsweise eine gute Führung, geknüpfte richterliche Rehabilitation, wie

[30] *Dünnebier*, JZ 1958, 713; *Hartung*, Das Strafregister, S. 13; *Schottelius*, Materialien zur Strafrechtsreform 1954, 149 (150).
[31] *Dünnebier*, JZ 1958, 713; Vgl. *Lackner*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 226 (229).
[32] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 15.
[33] *Hartung*, Das Strafregister, S. 13; *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung, Rn. 27.
[34] *Dünnebier*, JZ 1958, 713. *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 799.
[35] Vgl. *Schottelius*, Materialien zur Strafrechtsreform 1954, 149 (156).
[36] *Haffke*, GA 1975, 65 (67 Fn. 19).
[37] Entwurf zu einem Deutschen Strafgesetzbuch 1913 nach den Beschlüssen der Strafrechtskommission nach *Schubert*, Entwürfe der Strafrechtskommission zu einem Deutschen Strafgesetzbuch und zu einem Einführungsgesetz (1911-1914), S. 39f.; *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 457f.
[38] Siehe dazu die Seiten 136ff.
[39] Kritisch: *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 29; *Schottelius*, Materialien zur Strafrechtsreform 1954, 149 (153).
[40] *Hartung*, Das Strafregister, S. 13; *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 42.

sie am Anfang des 20. Jahrhunderts noch in vielen Entwürfen vorgesehen war, wurde unter anderem wegen der starken Belastung der Strafgerichte ebenfalls wieder verworfen.[41] Ein Rudiment stellen die §§ 97, 100 JGG dar.[42] Anhand dieser Entwicklung lässt sich auch gut nachvollziehen, wie die Führung der Register aufgrund häufigerer Umzüge der Menschen und veränderter Anforderungen an die Strafjustiz komplizierter wurde. Zudem sollte die Anordnung von Registervergünstigungen keine strafrechtliche Entscheidung sein und das Ermessen stünde einer einheitlichen Praxis entgegen.[43] Durch das StrafTilGG wurde dann die Variante der gesetzlichen Rehabilitation eingeführt und zum Grundsatz im modernen Strafregister ausgebaut.[44] So stellt diese heute auch die Standardform der Rehabilitierung im BZRG dar.[45] Mit der gesetzlichen Rehabilitation ist die Entfernung des Strafmakels durch gesetzlich determinierte Fristen gemeint. Sie stellt den Regelfall dar und ähnelt der Verjährung im materiellen Strafrecht.[46] Diese Vorgehensweise hat jedenfalls den Vorteil, dass aufgrund der Vorhersehbarkeit des Eintritts der Tilgungsreife die Rechtssicherheit für den Eingetragenen größer ist und die Justiz entlastet wird.

cc. Ergebnis

Die sich im BZRG wiederfindende Form ist also die straftilgende, gesetzliche Rehabilitation. Zugleich wird diese Form auch von dem Oberbegriff der Resozialisierung umfasst.[47] Die fehlende Bestimmtheit spricht ebenso gegen die Verwendung des Begriffs wie der moderne Sprachgebrauch. Wenn heute von einer Rehabilitation die Rede ist, ist damit eher die medizinische Wiederherstellung der Gesundheit eines Kranken gemeint.[48] So ist der Begriff als solcher auch schon in Gesetzesentwürfen verwandt worden,[49] er wird also vor allem sozialrechtlich verstanden.[50] Die oben genannten Unterbegriffe sind heute nicht mehr maßgebend, sodass sich auch vertreten ließe, die auch sozialrechtlich verstandene Rehabilitation umfasse die Resozialisierung und nicht umgekehrt.[51] Der Begriff der Rehabilitation ist also ebenso unscharf und ungeeignet.

c. Die Rehabilitierung

Es bietet sich eher an, bei registerrechtlichen Vergünstigungen, Tilgungen oder Nichtaufnahmen von der Rehabilitierung des Eingetragenen zu sprechen.[52] Zunächst wird der Begriff, anders als die Resozialisierung oder die Rehabilitation, im Gesetz selbst in § 25 BZRG

[41] *Hartung*, Das Strafregister, S. 15.
[42] Siehe dazu unten die Seiten 55ff.
[43] BT-Drucks. VI/477, S. 15; Kritisch *Peters*, JZ 1957, 731.
[44] *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, S. 339.
[45] *Dünnebier*, JZ 1958, 713; *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz. Einleitung Rn. 30
[46] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 28.
[47] *Schottelius*, Materialien zur Strafrechtsreform 1954, 149 (150).
[48] *Cornel*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 21 (38).
[49] Zum Beispiel im Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, BT-Drucks. 18/9522, S. 3.
[50] *Creifelds*, GA 1974, 129; *Götz*, JZ 1973, 496 (498) m.w.N.; *Schneil*, in: Weber, Rechtswörterbuch, Rehabilitationsmaßnahmen.
[51] *Cornel*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 21 (43). An dessen Darstellung ist allerdings zu kritisieren, dass er das Strafregisterrecht, in dessen Geschichte der Begriff, wie dargelegt, eine große Rolle spielte, nicht in seine Untersuchung einbezog.
[52] *Müller-Dietz*, Strafbegriff und Strafrechtspflege, S. 81; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 3

verwendet. Dies beruht wiederum auf historischen Erwägungen des Gesetzgebers, der hier aufgrund des oben erwähnten gewandelten Begriffverständnisses durch das 4. BZRGändG Rehabilitation durch Rehabilitierung ersetzte.[53] Auch in jüngerer Zeit wurde die Tilgung vom Gesetzgeber als Rehabilitierungsmaßnahme bezeichnet.[54] Der Begriff wird auch in anderen Rechtsgebieten verwendet und kommt an die o.g. Bedeutung auch nahe heran. Im Verwaltungsgerichtsverfahren spricht man beispielsweise im Rahmen des Fortsetzungsfeststellungsinteresses vom Rehabilitierungsinteresse, wenn sich aus einer angegriffenen Maßnahme eine Stigmatisierung des Betroffenen ergibt.[55] Weiterhin handelt es sich bei den sog. Rehabilitierungsgesetzen um Regelungen zur Beseitigung von in der DDR ergangenen, rechtswidrigen Entscheidungen. Dabei geht es um die Beseitigung eines ehrenrührigen Vorwurfs.[56] Während die Resozialisierung darauf abzielt, die Persönlichkeit des Verurteilten so zu verändern, dass er möglichst keine Straftaten mehr begeht, ist mit der Rehabilitierung etwas anderes gemeint.[57] Aber auch dieser Begriff muss mit dem Vorwurf der Unschärfe leben. *Rebmann/Uhlig/Pieper* definieren die Rehabilitierung als *„rechtliche Wiederbegründung des sozialen Ansehens eines Verurteilten innerhalb der Rechtsgemeinschaft.“*[58] Das ist, wie auch die Autoren erkennen, eine sehr weite Definition und unabhängig vom Eintrag im BZRG, denn allein mit registerrechtlichen Maßnahmen wird der Straffällige nicht wiedereingegliedert.[59] Ob das soziale Ansehen einer Person überhaupt rechtlich begründet werden kann, ist schon zweifelhaft. Jedenfalls ist diese Definition zu weit. Rehabilitierung iSd. BZRG bedeutet vielmehr *die Aufhebung des durch den Registereintrag perpetuierten Strafmakels*. Dies entspricht auch der o.g. weiten Auslegung der Rehabilitation.[60] Die Resozialisierung umfasst also die Rehabilitation, welche wiederum in ihrem engeren Sinne die Rehabilitierung meint. Trotz einer verbleibenden Unschärfe[61] wird in dieser Arbeit daher der Begriff „Rehabilitierung“ verwendet, wenn es um die Beseitigung der mit dem Eintrag hervorgerufenen Wirkungen geht.

Solange der Registereintrag besteht, kann es keine vollständige Rehabilitierung des Verurteilten geben.[62] Solange die Rehabilitierung wiederum nicht eingetreten ist, ist die Strafe nicht vollstreckt.[63] Zusammenfassend sollte klar geworden sein, dass die Rehabilitierung des Eingetragenen einen Ausschnitt der Maßnahmen, die die Resozialisierung fördern, darstellt und dass damit die Entfernung oder Aufhebung des Strafmakels gemeint ist. Der Strafmakel bedeutet wiederum die Minderung der Rechts- und sozialen Stellung des Verurteilten durch den Eintrag.

---

[53] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 25 Rn. 7; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 25 Rn. 19.
[54] Siehe Kapitel 7 des Entwurfs eines Cannabisgesetzes, BT-Drucks. 20/8704, S. 10.
[55] *Bamberger*, in: Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung: § 113 Rn. 81.
[56] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 3.
[57] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 16.
[58] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 16.
[59] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz., Einleitung Rn. 6.
[60] *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 799.
[61] Kritisch auch *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 799f.
[62] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 20; a.A.: *Besold*, Das Strafregister, S. 52 der aber auch von der "weiteren" Rehabilitation spricht.
[63] *Müller-Dietz*, Strafbegriff und Strafrechtspflege, S. 81.

3. Der Inhalt des BZRG

Nachfolgend soll die Systematik des BZRG erläutert werden, um zu verstehen, was überhaupt von dem Register festgehalten wird und welche Maßnahmen der Gesetzgeber ergriffen hat, um die Rehabilitierung herbeizuführen.[64] Wenn sich Kritik auf bestimmte Vorschriften oder Institute des Gesetzes bezieht, wird diese bei der einschlägigen Regelung behandelt.

Das Bundeszentralregistergesetz besteht aus fünf Teilen. Es umfasst, anders als der Name vermuten lässt, zwei Register, das Zentralregister im zweiten und das Erziehungsregister im dritten Teil.[65]

a. Die Registerbehörde

Der erste Teil besagt, dass das BZR gemäß § 1 I BZRG durch das Bundesamt für Justiz geführt wird. Dieser allgemeine Abschnitt, der lediglich aus § 1 BZRG besteht, gilt für beide Register. Es handelt sich bei der Registerbehörde nicht um eine der ordentlichen Gerichtsbarkeit übergeordnete Instanz oder überhaupt um eine am Instanzenzug teilnehmende Behörde.[66] Daraus ergibt sich, dass sie auch kein Recht zur Überprüfung der gerichtlichen Entscheidungen haben kann.[67]

Der zweite Teil des BZRG (§§ 3-58) befasst sich mit dem Zentralregister. § 3 BZRG beschreibt den Inhalt des Registers und welche Entscheidungen und Tatsachen überhaupt eingetragen werden müssen. Das Register enthält gemäß § 3 Nr. 1 BZRG vor allem Informationen über strafgerichtliche Verurteilungen, aber auch über andere staatliche Entscheidungen, zum Beispiel gemäß § 3 Nr. 3 BZRG über Entscheidungen von Verwaltungsbehörden sowie Entscheidungen und Verfügungen von Strafverfolgungsbehörden wegen Schuldunfähigkeit gemäß § 3 Nr. 4 BZRG. Über den Katalog des § 3 BZRG hinaus sind gemäß § 27 BZRG Suchvermerke gestattet, anders als die Eintragungen nach § 3 BZRG sind diese aber nicht zwingend einzutragen.[68] Im Umkehrschluss ergibt sich, dass jene Entscheidungen, die weder in § 3 BZRG noch in § 27 BZRG erwähnt werden, nicht in das Register eingetragen werden dürfen.[69] Die grundsätzliche Eintragung jeder noch so geringfügigen Verurteilung wird später noch kritisiert.[70]

Die Eintragungen sind formal Justizverwaltungsakte nach § 23 I EGGVG.[71] Die Registerbehörde ist eine Justizbehörde, die auf dem Gebiet der Strafrechtspflege tätig wird,

---

[64] Siehe auch: *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 67ff. *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz, S. 4ff; zur alten Rechtslage: *Römer*, Justizverwaltungsblatt NRW 108 (1972), 169-176; 193-201;219-222; *Veith*, Bewährungshilfe 46 (1999), 111ff; s.a.: *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts; *Sonnen*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 543ff.

[65] Der vierte Teil beschäftigt sich mit der Übernahme des Strafregisters der DDR, der fünfte mit Übergangs-und Schlußvorschriften. Beide werden in dieser Untersuchung keine Rolle spielen.

[66] *Sawade/Schomburg*, NJW 1982, 551, 552.

[67] KG, NSTZ-RR 2010, 27.

[68] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 3 Rn. 4.

[69] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 3 Rn. 4.

[70] Siehe Seite 152f.; *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 63.

[71] Ganz. h.M.: BT-Drucks. 20/8704, S. 137; schon OVG Berlin, NJW 1952, 1392; *Ellbogen,* in: MüKo-StPO: § 23 EGGVG Rn 43 m.w.N.; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (650); *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 3 Rn. 22; *Sonnen*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 543 (554); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 3 Rn. 7; *Schmitt,* in: Meyer-

denn zu diesem gehören die Normen des BZRG.[72] Sie sollen schließlich (auch) den Zwecken der Strafverfolgung und dem gerechten, also der Schuld angemessenen Urteil dienen.[73] Insbesondere bedeuten sie eine unmittelbare Einschränkung der Rechte des Betroffenen, denn bereits mit der Eintragung können ihre Daten gemäß § 28 I BZRG an andere Behörden weitergereicht werden. Sie haben also eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen und somit Regelungswirkung.[74] Sie stellen nicht bloß einen inneren Vorgang der Registerbehörde dar. Für den subsidiären Rechtsschutz nach den §§ 23 ff. EGGVG hat diese Einordnung keine Konsequenzen, das BZRG ordnet selbst Rechtsbehelfe an.[75]

b. Einzutragende Entscheidungen

Die Eintragung ist die gesetzliche Folge aller Verurteilungen.[76] Der Begriff der strafrechtlichen Verurteilung in § 4 BZRG ist umfassend und unterscheidet sich von dem Verständnis der StPO und des allgemeinen Strafrechts.[77] Ob auf Strafe erkannt wird, spielt nämlich nach § 4 BZRG keine Rolle. Auch die Anordnung von Maßregeln der Besserung und Sicherung, Strafbefehle oder Verurteilungen aus dem Privatklageverfahren werden eingetragen, nicht hingegen das Absehen von Strafe.[78] Eingestellte Verfahren, zum Beispiel nach § 153a I StPO, werden ebenso nicht in das Zentralregister eingetragen.[79] Zudem ist die Höhe der Strafe für das Ob der Eintragung irrelevant. Der Begriff der Vorstrafe im Sinne dieser Arbeit richtet sich nach § 4 Nr. 1 BZRG. Vorbestraft ist jemand, dessen Registerauszug Einträge nach § 4 Nr. 1 BZRG enthält.[80] Konsequenterweise werden gemäß § 7 I 1 BZRG auch primäre Aussetzungen von Strafen zur Bewährung in das Register eingetragen, denn diese sollen ja gerade spezialpräventiv wirken. Nach § 12 I Nr. 3 BZRG wird der nachträgliche Erlass der Strafe eingetragen.

Nach § 10 BZRG werden neben strafrechtlichen Verurteilungen auch bestimmte Verwaltungsentscheidungen in das Register eingetragen.[81] Insbesondere die Entscheidungen nach § 10 II BZRG, die die Unzuverlässigkeit usw. betreffen, sind für die Rehabilitierung relevant. Sie versagen womöglich die Zulassung zu einem Beruf. Hierdurch kommt zum

---

Goßner/Schmitt StPO: § 23 EGGVG Rn. 19; anders *Götz*, Bundeszentralregistergesetz, § 3 Rn. 2; für Eintragungen ins Verkehrszentralregister VG Braunschweig NVwZ-RR 2002, 484; *U.Stelkens,* in: Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens VwVfG: § 35 Rn. 88 m.w.N.

[72] BGH NStZ-RR 2024, 58; *Schmitt,* in: Meyer-Goßner/Schmitt StPO: § 23 EGGVG Rn. 4; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 23 mit Hinweis auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Nr. 1 GG.

[73] *Gerson,* in: Löwe-Rosenberg, StPO: § 23 EGGVG Rn. 32.

[74] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 34.

[75] Siehe unten die Seiten 49ff.

[76] *Sawade/Schomburg*, NJW 1982, 551, 552; a.A. zum StrafTilgG *Hartung*, Das Strafregister, S. 12. Bei letzterem wird aber nicht klar, was die Eintragung dann sein soll.

[77] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 4 Rn. 4.

[78] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 4 Rn. 1; *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 16; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 4 Rn. 4.

[79] Diese werden aber gemäß § 492 II Nr. 5 StPO in das Zentrale Staatsanwaltliche Verfahrensregister eingetragen, *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 4 Rn. 15; zu den Besonderheiten im Erziehungsregister siehe unten S. 52ff.

[80] Vgl. *Hassemer*, in: Auer-Reinsdorff/Conrad, Handbuch IT- und Datenschutzrecht, § 43 Rn. 11. Umgangssprachlich wird die Vorbestraftheit hingegen meist danach bestimmt, ob der Eintrag im Führungszeugnis aufscheint oder nicht.

[81] Dagegen richtete sich in der Vergangenheit Kritik, s. *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 60; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 10 Rn. 5.

Ausdruck, dass der Gesetzgeber bei der Gestaltung des BZRG nicht nur straf-, sondern auch verwaltungsrechtliche Fragen im Blick hatte.[82]

Des Weiteren sind gemäß § 11 I BZRG auch sämtliche eine Schuldunfähigkeit der Betroffenen betreffenden Entscheidungen einzutragen, auch diesbezügliche Freisprüche. Auch wenn eine solche nicht ausgeschlossen werden kann, erfolgt ein Eintrag. Die Regelung war in der Vergangenheit schwerwiegenden Bedenken ausgesetzt, da insbesondere kein Sachverständigengutachten vorgesehen war.[83] Bis zum 4. BZRÄndG war der Verbleib im Register sogar bis zum Tod des Betroffenen oder bis zur Überschreitung seines 90. Lebensjahres vorgesehen.[84] Das Bundesverfassungsgericht entschied allerdings, dass die Regelung verfassungskonform war.[85] Heute wird der Eintrag gemäß § 24 III BZRG bei Verfahren wegen eines Vergehens nach 10 Jahren, bei Verfahren wegen eines Verbrechens sogar erst nach 20 Jahren entfernt. Sie kann auch nach der gegenwärtigen Rechtslage den Eingetragenen diskriminieren, denn der schuldunfähige Beschuldigte wird schlechter gestellt als der schuldfähige, zumal sich die Fristen für die Entfernung nach § 24 III BZRG nicht an den Tilgungsfristen orientieren.[86] Der Eintrag taucht zwar gemäß § 32 II Nr. 11 BZRG nicht im Führungszeugnis für Private auf, wohl aber im Behördenführungszeugnis nach § 32 III Nr. 3 BZRG, zumindest für fünf Jahre.[87] Zwar wird mittlerweile ein Sachverständiger eingesetzt, der ein Gutachten über die Schuld- bzw. Verhandlungsfähigkeit in den Fällen des § 11 I Nr. 1 BZRG oder über die fehlende Gefährlichkeit des Beschuldigten in den Fällen des § 11 I Nr. 2 BZRG anfertigen muss. Es reicht aber aus, dass nach dessen Einschätzung eine Schuldunfähigkeit nach § 11 I Nr. 1 BZRG nicht auszuschließen war. Der Gutachter ist von der Stelle einzusetzen, die die jeweilige Entscheidung trifft und das Gutachten muss aus einem Strafverfahren stammen.[88] Des Weiteren sind die Konsequenzen der Regelung insbesondere gegenüber einer geringfügigen Verurteilung widersprüchlich.[89] Die von § 11 BZRG erfassten Personen sollen gefährlich sein, können doch aber nicht gefährlicher sein als diejenigen, bei denen eine Schuldfähigkeit vorlag. Der Eintrag wegen einer geringfügigen Verurteilung wird bereits nach 5 Jahren getilgt, der Schuldunfähigkeitsvermerk im Rahmen eines Verfahrens wegen eines Vergehens hingegen erst nach zehn Jahren, § 24 III BZRG.[90] Ähnlich verhält es sich mit der Eintragung einer Maßregel.[91] So führt der Eintrag nach § 11 BZRG auch zu einer Schwächung der Rechtsposition des Eingetragenen bspw. bei Anordnung von Maßnahmen nach § 81g I StPO.[92] § 81g IV Nr. 1 StPO enthält diesbezüglich eine Gleichstellungsvorschrift für wegen erwiesener oder nicht auszuschließender Schuldunfähigkeit, nicht wegen einer

---

[82] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 10 Rn. 1; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 10 Rn. 4.
[83] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 11 Rn. 7; *Cording*, StV 1995, 48; *Kalf*, StV 1991, 580, (583), jeweils noch zur alten Rechtslage.
[84] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 11 Rn. 32.
[85] BVerfG StV 1991, 556.
[86] *Cording*, StV 1995, 48; *Sawade/Schomburg*, NJW 1982, 551 (552); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz § 11 Rn. 6, 34
[87] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 11 Rn. 23.
[88] OLG Hamm BeckRS 2020, 43294 Rn. 14f.
[89] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 11 Rn. 23.
[90] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 11 Rn. 23.
[91] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 11 Rn. 25.
[92] Ausführlich *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz, S. 29ff.; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 11 Rn. 23.

Straftat nach § 81g I StPO Verurteilte, solange die Eintragung nicht getilgt ist.[93] Diesen dürfen dann zum Beispiel Körperzellen entnommen werden. Zwar soll die nach § 81g I StPO angeordnete Rückfallprognose dann sehr sorgfältig vorgenommen werden.[94] Dennoch wirkt sich der Eintrag auf unsicherer Beweislage hier zu Lasten des von der Maßnahme Betroffenen aus.

c. Umfang des Eintrags

Bisher wurde noch nicht besprochen, welche Informationen der Eintrag enthält. Dieser umfasst gemäß § 5 BZRG neben den formellen Angaben zur Person, zur Tat und zum Urteil lediglich die rechtliche Bezeichnung der Tat und die verhängten Strafen. Dieser bescheidene Umfang wird in der Literatur kritisiert, da sich so besonders bei Jugendlichen und Heranwachsenden keine Anhaltspunkte für adäquate Prognosen ergebe und die Verhängung individuell abgestimmter Maßnahmen erschwert werde.[95] Da die Eintragungen, wie später noch gezeigt wird, das Leben des Betroffenen stark beeinträchtigen, war eine Abwägung mit dem Datenschutz erforderlich, die sich vor allem am Volkszählungsurteil des BVerfG orientierte.[96] Das BZRG ist in weiten Teilen auch ein Datenschutzgesetz, das diesen Grundsätzen, zum Beispiel der Datenvermeidung und Datensparsamkeit, Rechnung tragen muss und eine Schranke des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 I iVm. Art. 1 I GG darstellt.[97] Man wollte hier also nur möglichst wenige Informationen einspeisen, um die Rechte des Eingetragenen zu wahren. Möglicherweise hat man damit aber einen sinnvollen Zweck des Registers zunichtegemacht.

aa. Das BZRG und die DS-GVO

Das Recht des Datenschutzes hat sich, seit das BZRG in Kraft trat, stark verändert, insbesondere durch die DS-GVO[98] und die Richtlinie (EU) 2016/680.[99] Da oben angesprochen wurde, dass das BZRG auch als Datenschutzgesetz vorgesehen war, ist in diesem Zusammenhang interessant zu untersuchen, ob das Gesetz diesen modernen Anforderungen überhaupt noch genügt. Da die Überprüfung anderer Rechtsakte der Union durch die Kommission gemäß Art. 98 S. 1 DS-GVO vorgesehen ist, sind die datenschutzrechtlichen Implikationen dieser Sekundärrechtsakte auch praktisch relevant. Zudem verstößt eine nach der DS-GVO rechtswidrige Datenverarbeitung gegen den in Art. 8 II GRCh geregelten Grundsatz von „Treu und Glauben“ oder auch das Verbotsprinzip.[100]

Zunächst müsste die DS-GVO und nicht die Richtlinie (EU) 2016/680 anwendbar sein. Beide beschäftigen sich mit der Verarbeitung personenbezogener Daten, letztere regelt speziell die

---

[93] *Trück,* in: MüKo-StPO: § 81g Rn. 30.
[94] BVerfG NJW 2001, 2320.
[95] *Ernst*, ZJJ 2017, 365 (369); vgl. *Gerken/Berlitz*, in: Gerken/Schuman, Ein trojanisches Pferd im Rechtsstaat, S. 11 (33).
[96] BVerfGE 65, 1ff.; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 30.
[97] BVerfG StV 1991, 556; *Küppers*, in: Burhoff/Kotz, Handbuch für die strafrechtliche Nachsorge, Rn. 1; *Rebmann*, NJW 1983, 1513 (1519); *Sonnen*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 543 (544); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 30.
[98] ABl. L 119, S. 1.
[99] ABl. L 119, S. 89.
[100] *Bretthauer*, in: Specht-Riemenschneider/Mantz, Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht, S. 7 (18).

Verarbeitung von Daten im Rahmen der Strafverfolgung und stellt andere daher Anforderungen auf, zum Beispiel in Art. 5 die Verpflichtung zur Einführung von Speicherfristen. Das Verhältnis der Richtlinie (EU) 2016/680 zur DS-GVO ist explizit in Art. 2 II lit. d der DS-GVO geregelt worden, dessen Wortlaut allerdings sehr weit geraten ist. Art. 2 III DS-GVO gilt hier nicht, denn es erfolgt keine Verarbeitung durch EU-Organe, sondern durch die Mitgliedstaaten. Daher ist nicht ganz klar, unter wessen Anwendungsbereich die Verarbeitung von Daten in einem Strafregister fällt.[101] Gegen eine Anwendbarkeit der DS-GVO auf das BZRG könnte dessen enge Verknüpfung mit der Verarbeitung der Daten durch zuständige Behörden zum Zweck der Verhütung von Straftaten und dem Schutz der öffentlichen Sicherheit sprechen, auf die die DS-GVO gemäß Art. 2 II lit. d keine Anwendung findet. Das BZRG ist von einer präventiven Zwecksetzung geprägt, dient also auch der Verhütung von Straftaten.[102] In einer kürzlich ergangenen Entscheidung des EuGH urteilte dieser, dass ein polizeilich geführtes Register mit biometrischen und genetischen Daten, dass der Identifikation dient, dem Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680 unterfällt.[103] Der Gesetzgeber hat die Anwendbarkeit der DS-GVO auf das BZRG bejaht, allerdings ohne eine Begründung.[104] Die besseren Gründe sprechen indes für eine Anwendbarkeit der DS-GVO, da die Daten erstens nicht der unmittelbaren Bekämpfung von Straftaten dienen, sondern der Auswahl und Vorbereitung einer Sanktion.[105] Zweitens bietet das BZRG auch die Möglichkeit, Daten zu anderen Zwecken als denen eines Strafverfahrens abzurufen. Der Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680 ist hingegen im präventiven Bereich auf Daten der Polizei ausgerichtet, daher wird sie teilweise als Polizei-Richtlinie bezeichnet.[106] Von einem solchen Register handelt auch die o.g. Entscheidung. Die zuständigen Behörden, hier die Registerbehörden nach Art. 3 RB, sind aber nicht auf die Verhütung oder Verfolgung von Straftaten spezialisiert, sondern bereiten durch die Eintragung lediglich justizielle und behördliche Entscheidungen vor.[107] Außerdem hat der Gesetzgeber drittens in Art. 10 DS-GVO eine explizite Regelung für Strafregister geschaffen. Somit sprechen die besseren Gründe für eine grundsätzliche Anwendbarkeit der DS-GVO auf das BZRG.

Die Frage ist nun, was aus dieser Anwendbarkeit folgt. Erwähnt wurde bereits der Art. 10 DS-GVO. Jener stellt die Verarbeitung lediglich formell unter einen Behördenvorbehalt.[108] Einen solchen sieht das BZRG in § 1 I BRZG bereits vor. Weitere materielle Voraussetzungen der Datenverarbeitung lassen sich Art. 10 DS-GVO nicht entnehmen.[109] Man könnte auf die Idee kommen, an die Verarbeitung die strengen Maßstäbe des Art. 9 DS-GVO anzulegen. Die besseren Gründe sprechen aber dafür, dass sie nicht Art. 9 und dessen grundsätzlichem Verbot unterfallen. Zunächst taucht das Merkmal der Vorstrafe oder ein vergleichbares Merkmal in

---

[101] Vgl. *Engeler*, in: Specht-Riemenschneider/Mantz, Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht, S. 623 (626); Zum „Vorgänger-RB“ 2008/977/JI bereits *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (165f.) Schon hier waren diese der Ansicht, eine Auseinandersetzung mit dessen Regelungen hätte erfolgen müssen.
[102] Siehe unten S. 123ff.
[103] EuGH, Urt. v. 30.01.2024, C-118/22, Rn. 38; siehe auch *Ziegler*, jurisPR-ITR 12/2024, Anmerkung 3.
[104] BT-Drucks. 18/11933, S. 17, 29.
[105] *Bäcker,* in: BeckOK DatenschutzR: Art. 10 DS-GVO Rn. 9; *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 241); Vgl. *Eder-Rieder*, Strafregister- und Tilgungsgesetz, Einleitung Rn. 43.
[106] *Zerdick,* in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO: Art. 2 DS-GVO Rn. 12.
[107] Vgl. *Bäcker,* in: BeckOK DatenschutzR: Art. 10 DS-GVO Rn. 29.
[108] *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 241).
[109] *Schiff,* in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO: Art. 10 Rn. 1.

Art. 9 I DS-GVO, der enumerativ ausgestaltet wurde, nicht auf. Angaben über Straftaten zählen also nicht zu den besonders schützenswerten personenbezogenen Daten.[110] Zweitens existiert mit Art. 10 DS-GVO eine speziellere Regelung. Für eine Berücksichtigung von Vorstrafen nur nach Art. 10 DS-GVO spricht außerdem die Entstehungsgeschichte des Artikels. Während die Kommission ursprünglich plante, den Umgang mit Vorstrafen in Art. 9 DS-GVO aufzunehmen,[111] entspricht die getroffene Regelung den bisherigen Vorgaben der Datenschutzrichtlinie. Die DS-GVO stellt, vom Behördenvorbehalt abgesehen, an die Verarbeitung der Daten im Strafregister trotz der Sensibilität also keine anderen Anforderungen an die Verarbeitung anderer Daten. Die sonstige Zulässigkeit der Verarbeitung richtet sich nach Art. 6 I DS-GVO.[112] Hier könnte der Rechtmäßigkeitstatbestand des Art. 6 I Nr. 1 lit. e gegeben sein.[113] Demnach muss die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt. Ein gewisses Interesse der Justiz an der strafrechtlichen Vergangenheit lässt sich im Hinblick auf die Anpassung von Sanktionen und auch die Gefahrenabwehr in bestimmten, eng umgrenzten Bereichen annehmen, auch wenn dieses weit geringer ausfallen dürfte, als vom Gesetzgeber angenommen.[114] Komplexer ist das Merkmal der Erforderlichkeit geraten. Gemeint soll jedenfalls nicht das deutsche Verständnis von Erforderlichkeit im Sinne eines relativ mildesten Mittels sein. Es muss ein Zusammenhang zwischen den Daten und dem verfolgten Zweck gegeben sein.[115] Die Verarbeitung muss gerade für die wahrgenommene Aufgabe nötig sein, sie darf nicht auch ohne sie erfüllt werden können.[116] Das Übermaßverbot muss auch gewahrt werden.[117] Das alles erinnert an die Verhältnismäßigkeitsprüfung, deren Kriterien auch schon in Art. 5 I DS-GVO festgehalten werden.[118] Allerdings handelt es sich nach Ansicht des EuGH bei den Daten nach Art. 10 DS-GVO um besondere Datenkategorien, deren Verarbeitung einen schweren Eingriff in die Grundrechte des Betroffenen bedeuten kann und die in einer besonders gründlichen Abwägung resultieren müssen.[119] Eine solche wird später unter Berücksichtigung der einschlägigen Grundfreiheiten und Grundrechte im Kapitel zum europäischen Strafregisteraustausch durchgeführt und soll hier nicht vorweggenommen werden.

bb. Ergebnis

So lässt sich festhalten, dass die DS-GVO auf die Verarbeitung von Informationen aus dem Zentralregister anwendbar ist, aber jenseits des Erfordernisses einer Erforderlichkeit der Datenverarbeitung und eines Behördenvorbehaltes keine besonderen Anforderungen an die Verarbeitung von Informationen aus einem Strafregister stellt.

---

[110] *Gola,* in: Gola/Heckmann, DS-GVO: Art. 10 Rn. 2.
[111] Ratsdok. 11028/14, S. 91; *Petri,* in: NK-Datenschutzrecht: Art. 10 DSGVO Rn. 5.
[112] Vgl. EuGH, Urt. v. 07.03.2024, C-740/22=BeckRS 2024, 3639 Rn. 46; *Bäcker,* in: BeckOK DatenschutzR: Art. 10 DS-GVO Rn. 13a; *Schiff,* in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO: Art. 10 Rn. 1.
[113] Alternativ käme der Auffangtatbestand des lit. f. in Betracht.
[114] Dazu später unten II. 2.
[115] *Heberlein,* in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO: Art. 6 Rn. 37.
[116] *Albers/Veit,* in: BeckOK DatenschutzR: Art. 6 DS-GVO Rn. 59.
[117] *Albers/Veit,* in: BeckOK DatenschutzR: Art. 6 DS-GVO Rn. 59.
[118] *Albers/Veit,* in: BeckOK DatenschutzR: Art. 6 DS-GVO Rn. 20.
[119] EuGH, Urt. v. 24.9.2019, C-136/17 (GC ua v. Commission nationale de l'informatique et des libertés [CNIL] = NJW 2019, 3503 Rn. 67f.; Urt. v. 22.6.2021 – C-439/19 (Lativijas Republikas Saeima) = BeckRS 2021, 15289 Rn. 106.

Insgesamt hat man den Eindruck, dass die DS-GVO zwar die Verarbeitung von Einträgen in einem Strafregister erfassen soll, auf deren besonderen Verarbeitungsbedürfnisse aber nicht eingerichtet ist. Warum die Strafregisterdaten aus dem Anwendungsbereich des Art. 9 herausgenommen wurden, leuchtet aus teleologischen Gründen nicht ein, denn die Gefahr der Diskriminierung dürfte als ähnlich gravierend wie bei der Bekanntgabe der Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft gemäß Art. 9 I DS-GVO zu bewerten sein. Die Ursache dürfte hier im Widerstand der Mitgliedstaaten liegen.[120] Diese Erkenntnisse zur Verhältnismäßigkeitsprüfung können bei der späteren Abwägung berücksichtigt werden.

d. Auskunft aus dem Register

Der dritte Abschnitt regelt die Auskunft aus dem Zentralregister. Er wird auch als der bedeutendste Teil des Gesetzes verstanden.[121] Dem kann man sich nur anschließen, denn durch die „Veröffentlichung" wird der Strafmakel überhaupt erst begründet. Ein Eintrag, der nach seiner Vornahme nicht mehr wahrgenommen werden kann, wäre ebenso ungefährlich wie sinnlos. Das BZRG kennt vor allem zwei Arten von Auskünften über die Einträge einer bestimmten Person: Das Führungszeugnis sowie die unbeschränkte Auskunft. Diese unterscheiden sich im Hinblick auf den Adressaten sowie den Umfang. Das Führungszeugnis ist für den Gebrauch durch Private, scheinbar den Eingetragenen, die Auskunft für die hoheitliche Verwendung durch Behörden gedacht. Das Führungszeugnis kennt Ausnahmen von der Aufnahme, die Auskunft erstreckt sich auf alle Einträge. Daneben existiert noch eine dritte Form der Auskunft, die von der Registerbehörde selbst, also von Amts wegen erfolgt und im Unterschied zu den oben genannten keinen Antrag voraussetzt, nämlich die Hinweispflichten nach §§ 22, 23 BZRG und § 28 BZRG zu den Suchvermerken.[122] Die Registerbehörde wirkt hier an der Strafverfolgung mit, indem sie Behörden, die eine Entscheidung getroffen haben, über bereits bestehende Eintragungen unterrichtet.[123] Jene haben dann die Möglichkeit, ihre Entscheidung, eine Strafe zu erlassen oder nur eine Verwarnung zu erlassen, zu überdenken. Nach § 23 BZRG muss die Behörde prüfen, ob bei einer vorzunehmenden Eintragung einer Verurteilung eine Gesamtstrafenbildung möglich wäre, weil schon eine Verurteilung eingetragen ist. Falls ja, muss sie die entscheidende Behörde darüber in Kenntnis setzen.[124] Diese und die zugleich existierenden Auskünfte zur wissenschaftlichen Forschung und zur Vorbereitung von Rechtsvorschriften und allgemeinen Verwaltungsvorschriften sowie die Auskünfte im Rahmen der Rasterfahndung nach §§ 98a ff. StPO sollen an dieser Stelle, um den Überblickscharakter zu wahren, nicht besprochen werden, sondern lediglich das Führungszeugnis sowie die unbeschränkte Auskunft an Behörden.[125] Daneben hat auch der Eingetragene einen Anspruch auf unbeschränkte Auskunft.

[120] Siehe Ratsdok. 11028/14, S. 91.
[121] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 34; *Rebmann/Uhlig*, Bundeszentralregistergesetz, Vor § 30 Rn. 1.
[122] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 22 Rn. 1.
[123] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 22 Rn. 2; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 22 Rn. 5.
[124] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 23 Rn. 1.
[125] Vgl. *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 22 Rn. 1.

aa. Das Führungszeugnis

Das Führungszeugnis stellt für den Laien das praktisch relevanteste Instrument des Bundeszentralregisters und für den Unbestraften den größten Berührungspunkt mit dem Register dar. Es handelt sich zunächst um einen kostenpflichtigen Auszug über den, eine bestimmte Person betreffenden, Inhalt des Zentralregisters.[126] Aufgrund bestimmter Nichtaufnahmeregelungen sowie gesonderter Tilgungsfristen, hier Nichtaufnahmefristen genannt, liegt eine gewisse rechtliche Selbstständigkeit zum eigentlichen Register vor, sodass man vereinfacht von einem „Register im Register" sprechen kann. Zu unterscheiden sind Führungszeugnisse für Private nach § 30 I-IV oder behördliche Zwecke nach §§ 30 V, 31 BZRG.[127] Diese unterscheiden sich hinsichtlich der Ausstellung und der aufgenommenen Eintragungen. Bereitgestellt wird das private und das behördliche Führungszeugnis zudem in einfacher oder erweiterter Form.

(1) Einfaches Führungszeugnis

Das einfache Führungszeugnis wird gemäß § 30 I BZRG jeder Person, die das 14. Lebensjahr vollendet hat, auf Antrag grundsätzlich gebührenpflichtig ausgestellt.[128] Ausnahmen für die Gebührenerhebung sind in den §§ 10, 11 JKostG vorgesehen. Der Laie begegnet dieser Auskunft vor allem dann, wenn der Arbeitgeber dies bei der Einstellung verlangt. Kaum jemand wird sie rein aus Interesse beantragen, zumal ein kostenfreier Anspruch auf Auskunft gemäß § 42 BZRG besteht.[129] Im einfachen Führungszeugnis werden gemäß § 32 I BZRG grundsätzlich alle nach §§ 4–16 BZRG bezeichneten Eintragungen aufgeführt. Welche Entscheidungen ausnahmsweise nicht Eingang finden, regelt § 32 II BZRG, der komplex geraten ist und durch seine einzelnen Nummern das Spannungsverhältnis zwischen allgemeinem Sicherheitsinteresse und individuellem Resozialisierungsbedürfnis, von dem das gesamte BZRG geprägt ist, deutlich macht.[130] Der Absatz lässt auch keine konsequente Systematik erkennen. Verurteilungen wegen einer Straftat nach den §§ 174-180 StGB und sowie wegen § 182 StGB werden gemäß § 32 I 2 BZRG stets aufgenommen. Man kann davon ausgehen, dass dem Katalog eine Abwägung vorausgegangen ist und der Gesetzgeber zu dem Ergebnis gekommen ist, dass bei den aufgeführten Eintragungen das Interesse des Betroffenen an seiner Rehabilitierung gegenüber dem der Allgemeinheit an der Information überwiegt.[131] Nicht aufgenommen werden beispielsweise nach § 32 II Nr. 1 BZRG die Verwarnung mit Strafvorbehalt nach § 59 StGB sowie nach Nr. 2-4 verschiedene jugendrechtliche Sanktionen.

Die relevanteste Ausnahme dürfte aber § 32 II Nr. 5 BZRG sein, der sowohl geringe Geld- als auch Freiheitsstrafen von der Aufnahme ausschließt. Dadurch soll eine Bewährungschance für Ersttäter, die nur ein geringes Unrecht verwirklicht haben, geschaffen werden.[132] Dies gilt allerdings nur dann, wenn keine weitere Strafe eingetragen ist. Auf die Höhe der weiteren Strafe

[126] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 67.
[127] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 30 Rn. 5.
[128] *Weichert*, Computer und Recht 1995, 361 (362). Die Altersgrenze beruht auf der Strafmündigkeit gemäß §§ 19 StGB, 1 II JGG.
[129] Siehe zur Antragstellung https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Polizei-Strafjustiz/National/Bundeszentralregister.html, abgerufen am 08.01.2024.
[130] BT-Drucks. 18/11933, S. 17; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 32 Rn. 4.
[131] BT-Drucks VI/477, S. 20; *Hofmann*, ZfA 1975, 1 (30) m.w.N.; *Pfeiffer*, NStZ 2000, 402 (405).
[132] *Jaklin*, StV 2019, 291 (292); *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 32 Rn. 30.

kommt es nicht an.[133] Daraus folgt aber auch, dass ab der zweiten Strafe diese Ausnahme nicht mehr greift und dann auch Verurteilungen zu geringfügigen Strafen aufgenommen werden.[134] Hier hat der Gesetzgeber auf eine Erheblichkeitsschwelle zurückgegriffen, die im sonstigen Strafrecht unbekannt ist. Sie war bereits vor dem BZRG in ähnlicher Form in den landesrechtlichen Vorschriften bekannt und wurde durch das Gesetz erweitert.[135]

(2) Erweitertes Führungszeugnis

Das erweiterte Führungszeugnis unterscheidet sich vom einfachen vor allem, wie der Name vermuten lässt, durch den Umfang der aufgenommenen Verurteilungen, indem es auch die in § 72a SGB VIII genannten Straftaten erfassen soll.[136] Dabei geht es im Wesentlichen um Sexualstraftaten und Straftaten gegen die persönliche Freiheit, die einen Bezug zu Minderjährigen aufweisen. Jene werden also entgegen § 32 II Nr. 3-9 BZRG aufgenommen. Es ist in §§ 32 V, 30a BZRG geregelt und war im ursprünglichen Gesetzesentwurf von 1969 nicht vorgesehen. Es wurde erst durch das fünfte Gesetz zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes vom 16. Juli 2009 eingefügt.[137] Das erweiterte Führungszeugnis soll den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor ehemaligen Sexualstraftätern oder solchen, die eine berufliche oder ehrenamtliche Stellung für strafbare Handlungen ausgenutzt haben, verbessern, indem auch kleinere Verurteilungen aufgenommen werden.[138] § 72a SGB VIII forderte bereits eine besondere Eignungsprüfung, der Gesetzgeber war jedoch der Ansicht, dass dadurch die kriminelle Vorbelastung nicht ausreichend erfasst wurde.[139] Auch die einmalige Eintragung wird demnach hier erfasst.[140] Er hat auch erkannt, dass diese Erweiterung ein besonderes Hindernis für die Wiedereingliederung der Täter darstellt und einschränkend insbesondere zwei Maßnahmen ergriffen.[141] Es darf zunächst nur für die in Abs. 1 genannten Zwecke erteilt werden. Zudem muss bei der Antragstellung gemäß § 30a II BZRG eine Aufforderung beigefügt werden, die bestätigt, dass die Voraussetzungen des Abs. 1 vorliegen.[142] Für die Zukunft steht zu erwarten, dass auch andere Einrichtungen, in denen sich besonders Schutzbedürftige aufhalten und betreut werden, in den Kreis der Berechtigten aufgenommen werden.[143]

(3) Behördenführungszeugnis

Umfangreicher als das einfache ist auch das Behördenführungszeugnis nach § 30 V BZRG, das sich also zur Vorlage an Private, sondern an Behörden bestimmt ist. Der Inhalt erstreckt sich bei diesen gemäß § 32 III BZRG auch auf Maßregeln und auf Eintragungen nach den §§ 10,

---

[133] Zur Auslegung OLG Karlsruhe NStZ-RR 2000, 274 (275); OLG Hamm NStZ-RR 2013, 84.
[134] *Pfeiffer*, NStZ 2000, 402 (405).
[135] BT-Drucks. VI/477, S. 20; BT-Drucks. VI/1550, S. 12. Es wurden lediglich die alten Grenzen erhöht und nicht auf bekannte Schwellen wie beispielsweise die Unterscheidung von Vergehen und Verbrechen in § 12 StGB zurückgegriffen.
[136] BT-Drucks. 16/12427, S. 1.; *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 30a Rn. 1; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 30a Rn. 7.
[137] BGBl. I S. 1952; *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 30a Rn. 1.
[138] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 30a Rn. 1.
[139] BT-Drucks. 16/12427, S. 1.
[140] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 30a Rn. 3.
[141] BT-Drucks. 16/12427, S. 7.
[142] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 30a Rn. 3. Einen Einblick in den Ablauf gibt hier das Urteil des ArbGs Gießen vom 16.09.2022 – 9 Ca 31/22, Rn. 10ff.
[143] So zur Behindertenhilfe *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 30a Rn. 2.

11 BZRG sowie gemäß § 32 IV BZRG diejenigen Verurteilungen, die eigentlich nach den Nummern 5-9 ausgenommen sind, wenn sie im Zusammenhang mit einem Gewerbe begangen wurden. Während § 30 V BZRG lediglich den Weg der Übermittlung beschreibt, richtet sich der eigentliche Anspruch einer Behörde auf Erteilung eines solchen Zeugnisses nach § 31 BZRG, wenn sie hoheitlich tätig werden und der Betroffene nicht mitwirkt oder eine solche Mitwirkung nicht sachgemäß ist.[144] An dieser Pflicht zur Aufforderung kann man erkennen, dass das BZRG grundsätzlich der Selbstauskunft Vorrang vor der Fremdauskunft einräumt.[145] Der Anspruch wird zum Beispiel bei der Ernennung von Personen in das Beamtenverhältnis relevant.[146] Weiterhin in Betracht kommen sollen der Entzug des Passes, die Verhängung einer Geldbuße oder die Rücknahme einer Erlaubnis.[147] Dieses Institut soll durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sein, das die Behörde wahrnimmt und zu dessen Durchsetzung sie nicht von der Mitwirkung des Betroffenen abhängig sein soll.[148] Entsprechendes gilt gemäß § 31 II BZRG zum Zweck des Schutzes Minderjähriger. Dieser gewährt Behörden sogar einen Anspruch auf erweitertes Führungszeugnis. Das erweiterte Führungszeugnis für Behörden stellt somit die umfassendste Ausprägung des Führungszeugnisses dar und kommt einer unbeschränkten Auskunft nach § 41 I BZRG schon sehr nahe.[149] An der Regelung des § 30 V BZRG wird kritisiert, dass er einengende Voraussetzungen, insbesondere ein hoheitliche Handeln, gerade nicht kennt.[150] Es liegt nahe, dass die Behörden dann doch in der Bewerberauswahl von diesem Instrument Gebrauch machen.[151] Zudem würden die Behörden gegenüber privaten Arbeitgebern privilegiert.[152] Dafür wird bei § 30 V BZRG der Behörde aber, anders als bei § 31 I BZRG auch kein Anspruch gewährt.

(4) Europäisches Führungszeugnis

Diese Variante wird dann relevant, wenn eine Person neben oder statt der deutschen noch zumindest eine andere Staatsangehörigkeit besitzt, und enthält auch die Verurteilungen sämtlicher anderer Mitgliedstaaten, die dem Herkunftsstaat mitgeteilt wurden. Einerseits erleichtert es dem Antragsstellenden das Verfahren zur Erteilung der Auskunft, andererseits und dient es den Interessen des Auskunftsempfängers an der vollständigen Kenntnis des strafrechtlichen Vorlebens.[153] Es kann je nach Form der Beantragung als einfaches oder erweitertes Privatführungszeugnis, nicht aber als Behördenführungszeugnis ausgestaltet sein.[154] Dadurch werden in Deutschland wohnende EU-Bürger, die hier ein Führungszeugnis beantragen, Deutschen gleichgestellt.[155] Es werden alle Angaben in einem Beiblatt

[144] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 31 Rn. 4. Eine nicht-hoheitliche Tätigkeit soll bei der Einstellung von Arbeitskräften vorliegen, *Kugelmann*, RDV 2010, 216 (219); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 31 Rn. 7.
[145] *Kugelmann*, RDV 2010, 216, (223).
[146] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 31 Rn. 6.
[147] BT-Drucks. VI/1550, S. 12.
[148] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 31 Rn. 2; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 31 Rn. 4.
[149] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 31 Rn. 18.
[150] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 31 Rn. 14.
[151] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 31 Rn. 14.
[152] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 31 Rn. 14.
[153] BT-Drucks. 183/17, S. 26.
[154] BT-Drucks. 17/5224, S. 19; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 30b Rn. 6ff.
[155] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 30b Rn. 2.

aufgenommen, die vom Herkunftsmitgliedstaat mitgeteilt wurden. Diese werden nicht übersetzt oder inhaltlich überprüft.[156] Was in ein deutsches Führungszeugnis aufzunehmen wäre, spielt daher keine Rolle.[157] Insbesondere die Regelungen über die Nichtaufnahme in das Führungszeugnis in § 32 II BZRG und die Nichtaufnahmefristen in §§ 33, 34 BZRG sind auf ein im europäischen Ausland beantragtes Führungszeugnis eines Deutschen nicht anwendbar.[158] Auch eine Anordnung der Nichtaufnahme nach § 39 BZRG ist nicht möglich.[159] Aufgrund der hier wie bei dem „normalen" Führungszeugnis gemäß § 4 I JVKostG i.V.m. Nr. 1130 der Anlage erhobenen Gebühr von 13 Euro ist das Interesse des Eingetragenen, das Führungszeugnis aufgrund eines rein persönlichen Interesses an den eigenen Vorstrafen zu beantragen, als gering einzuschätzen. Dafür spricht des Weiteren die Möglichkeit der Mitteilung nach § 42 BZRG.

(5) Nichtaufnahme

Wann eine Verurteilung nicht mehr in das Führungszeugnis aufgenommen wird, bestimmt sich nach §§ 33 I, 34 BZRG, also nach einer Frist. Davon abzugrenzen ist die oben angesprochene Regelung des § 32 II BZRG, die normiert, ob eine Entscheidung überhaupt aufgenommen wird. Die §§ 33 I, 34 BZRG stehen ganz im Zeichen der Rehabilitierung des Verurteilten, der sich nach Ablauf der Frist, vor allem gegenüber einem potentiellen Arbeitgeber, als straffrei bezeichnen kann.[160] Er wird so teilweise vom Strafmakel befreit.[161] Diese Vorschrift ist zusammen mit § 32 II BZRG aufgrund der großen Publizität des Führungszeugnisses eine der wichtigsten Vorschriften für die Rehabilitierung des Eingetragenen. Sie bestimmen sich im Grundsatz nach der Höhe der verhängten Strafe. Nicht von einem Fristablauf betroffen sind gemäß § 33 II Verurteilungen zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe und die Anordnung der Sicherungsverwahrung oder der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus. Diese sollen auch für Private besonders bedeutend sein.[162] In den meisten Fällen wird die Nichtaufnahmefrist bei eher geringen Strafen gemäß § 34 I Nr. 1 BZRG drei Jahre betragen. Eine Sonderregelung existiert für die Sexualdelikte. Hier gilt unabhängig von der Höhe eine Frist von 10 Jahren. Diese bedeutet einen Bruch mit der Systematik des BZRG, welches sich sonst nicht an Straftatbeständen orientiert.[163] Die Frist beginnt gemäß § 36 BZRG mit dem Tag des ersten Urteils nach § 5 I Nr. 4 BZRG. § 34 II BZRG regelt die Nichtaufnahmefristen für das erweiterte Führungszeugnis, die länger geraten sind.

Hinzuweisen ist auch auf den sogenannten „Mitzieh-Effekt".[164] Dieser ist in § 38 I BZRG geregelt und bildet eine Ausnahme zu § 33 I BZRG. Es sind demnach alle Verurteilungen aufzunehmen, solange auch nur eine in das Führungszeugnis aufzunehmen ist. Diese „zieht" die anderen mit in das Register. Die Regelung gilt für alle Verurteilungen nach § 4, die nicht

---

[156] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 30b Rn. 10.
[157] BT-Drucks. 17/5224, S. 19.
[158] BT-Drucks. 17/5224, S. 19; *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 24); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 30b Rn. 10 In Deutschland beantragte europäische Führungszeugnisse sind hingegen dem BZRG unterworfen.
[159] BT-Drucks. 17/5224, S. 19.
[160] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 33 Rn. 4.
[161] Teilweise, denn es existiert ja noch die unbeschränkte Auskunft aus dem Register, für die andere Fristen gelten.
[162] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 33 Rn. 11; zur Kritik daran später S. 92ff.
[163] *Dessecker*, StV 1998, 678 (683).
[164] Siehe auch *Pfeiffer*, NStZ 2000, 402 (406).

§ 38 II BZRG unterfallen.[165] Das ist auch konsequent, legt man die Prämisse zugrunde, dass das Führungszeugnis die Vorstrafen des Täters konsequent dargestellt werden soll, geht allerdings zu Lasten der Wiedereingliederung der Betroffenen.[166] Hätte man diese Regelung nicht getroffen, würden die Taten also nicht mehr aufgenommen, wäre die Auskunft unvollständig.[167] Jedoch werden die vorgesehenen Fristen für Nichtaufnahme und Tilgung deutlich verlängert.[168] Des Weiteren werden die Fristen gemäß § 34 III BZRG um die Dauer der Freiheitsstrafe verlängert, damit die Frist nicht zugleich mit der Haftzeit abläuft.[169] Auch bei dem Mitzieheffekt werden Bagatellstrafen dahingehend begünstigt, dass sie hier außer Acht bleiben, also die erste geringfügige Verurteilung auch dann nicht mehr aufgenommen wird, wenn noch eine zweite vorhanden ist.[170]

In besonderen Fällen hat die Registerbehörde des Weiteren gemäß § 39 I BZRG die Möglichkeit, die Nichtaufnahme von Verurteilungen oder Eintragungen nach § 11 BZRG auf Antrag oder von Amts wegen anzuordnen. Bei dieser Ermessensentscheidung handelt es sich um eine selten angeordnete Ausnahme, die nur in wenigen Einzelfällen zu einer Nichtaufnahme führen wird.[171] Von vornherein ausgeschlossen ist eine Anordnung nach Abs. 1 gemäß § 39 II BZRG, wenn der Eingetragene die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter und zur Wahrnehmung des Wahlrechts verloren hat. Hier erkennt man den Zusammenhang zwischen dem Eintrag und der Nebenfolge des § 45 I StGB. Der Grund liegt hier, wie auch bei § 37 I BZRG darin, dass gemäß § 35 II BZRG die Nebenfolge keinen Einfluss auf die Feststellung der Frist hat. Deren Frist beginnt erst mit Beendigung des Freiheitsentzuges. Es kann also sein, dass sie länger wirksam ist, als sie im Führungszeugnis erscheint.[172]

bb. Kritik am Führungszeugnis

Das Institut des Führungszeugnisses als solches ist vielfacher Kritik unterworfen. Diese lässt sich im Wesentlichen damit zusammenfassen, dass der Grundsatz, dass Private unter keinen Umständen Kenntnis von den Eintragungen erlangen sollen, umgangen wird[173] und dass vor allem Arbeitgeber von diesem Institut häufig Gebrauch machen. Im Folgenden soll es zunächst um den Gebrauch des Führungszeugnisses durch einen potentiellen Arbeitgeber gehen.

(1) Das Fragerecht des Arbeitgebers und das Führungszeugnis

Die Kritik begann bereits mit dem Inkrafttreten des BZRG und endet bis heute nicht.[174] Sogar schon zuvor war diese Praxis bekannt und wurde problematisiert.[175] Sie entzündet sich also vor

[165] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 38 Rn. 7.
[166] *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969 (1973) mit Beispiel; *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 88; *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 38 Rn. 2.
[167] Beispiel bei *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 38 Rn. 6, s.a.: *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 38 Rn. 1.
[168] *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969 (1973) mit Beispiel.
[169] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 34 Rn. 13.
[170] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 38 Rn. 25f. mit Beispiel.
[171] *Veith*, Bewährungshilfe 46 (1999), 111 (126).
[172] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 37 Rn. 5.
[173] *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 798f.
[174] *Haffke*, GA 1975, 65; zustimmend *Albrecht*, Jugendstrafrecht, S. 418; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 36; s.a.: *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz, S. 65; *Wojtech*, NJW-Spezial 2011, 696.
[175] *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, S. 339.

allem an der sog. „Festschreibung des Strafmakels“ durch das Zeugnis.[176] Damit ist die Veröffentlichung des mit dem Urteil ausgesprochenen Unwerturteils gemeint, wodurch die Resozialisierung des Verurteilten erschwert wird.[177] Da man die Integration in den Arbeitsmarkt als einen wesentlichen Schritt für die Wiedereingliederung sehen muss, berührt die Frage nach dem Führungszeugnis eine besonders empfindliche Sphäre des allgemeinen Persönlichkeitsrechts des Bewerbers.[178] Es steht dem Arbeitgeber im Prinzip frei, ein solches von jedem Bewerber, auch wenn dieser nicht zur Vorlage verpflichtet wäre,[179] zu verlangen. Zwar setzt die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung dem Verlangen insoweit Grenzen, als das die Offenbarung von Vorstrafen für den Arbeitsplatz auch erforderlich, also nach „objektiver Betrachtung berechtigt“ sein muss.[180] Eine Beschränkung des Informationsrechts des Arbeitgebers, welches er vor allem durch Fragen beim Bewerbungsgespräch oder vorgefertigte Fragebögen realisiert, erreicht die Rechtsprechung hier durch das Erfordernis der Einschlägigkeit der Vorstrafe. Ist die Vorstrafe nicht einschlägig, ist die Täuschung nicht rechtswidrig iSd. § 123 I BGB und der Bewerber darf sie verschweigen oder lügen.[181] Diese beim Fragerecht relevante und praktikable Einschränkung ist für das Führungszeugnis jedoch untauglich, denn dieses offenbart grundsätzlich sämtliche Vorstrafen.[182] Zumeist dürfte das Verlangen des Arbeitgebers, ein Führungszeugnis vorzulegen, daher rechtswidrig sein, denn eine Einschlägigkeit jeder Vorstrafe ist nicht gegeben.[183] Allerdings müsste der Arbeitnehmer beweisen, dass er den Job aufgrund der Vorstrafe oder der Weigerung, ein Zeugnis vorzulegen nicht bekommen hat.[184]

Obwohl das Arbeitsverhältnis das praktisch relevanteste Beispiel sein dürfte, kommen auch andere Dauerschuldverhältnisse in Betracht, bei denen ein gewisses Vertrauen zwischen den Parteien als notwendige Bedingung des Vertragsschlusses bestehen sollte. Vor allem Mietverhältnisse wären hier relevant.[185] Während der Arbeitsmarkt gegenwärtig eine Bewerberauswahl aufgrund des Fachkräftemangels teilweise nicht ermöglicht, ist der Wohnungsmarkt heiß umkämpft.[186] Als zusätzliches Kriterium wäre ein tadelloses

---

[176] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (654, 664); ähnlich *Haffke*, GA 1975, 65 (66).
[177] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 33; *Sonnen*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 543 (549f.) dagg. *Seib*, DRiZ 1973, 17 (18).
[178] Das BAG macht das Fragerecht am allgemeinen Persönlichkeitsrecht fest, siehe BAG NJW 1996, 2323; *Thüsing/Forst*, in: Thüsing, Beschäftigtendatenschutz und Compliance, § 7 Rn. 32.
[179] Bspw. in § 72a I 1 SGB VIII oder § 12 IV 1 LABG NRW.
[180] BAGE 5, 159 (163); 147, 358 = NZA 2014, 1131 Rn. 29; *Thüsing/Forst*, in: Thüsing, Beschäftigtendatenschutz und Compliance, § 7 Rn. 29.
[181] *Dörner,* in: HK-BGB: § 123 Rn. 4.
[182] *Hohenstatt/Stamer/Hinrichs*, NZA 2006, 1065 (1067); *Wendel*, Die Vorlage einer Bundeszentralregisterauskunft vor Begründung des Arbeitsverhältnisses, S. 9; *Weth*, in: Weth/Herberger/Wächter/Sorge/Baumgartner, Daten- und Persönlichkeitsschutz im Arbeitsverhältnis, Rn. 93. Zu den Ausnahmen siehe Seite 17f.
[183] ausführlich zum Streitstand *Milthaler*, Das Fragerecht des Arbeitgebers nach den Vorstrafen des Bewerbers, 196f.; *Thüsing/Forst*, in: Thüsing, Beschäftigtendatenschutz und Compliance, § 7 Rn. 31 m.w.N.; *Joussen*, NZA 2012, 776 (778); *Wendel*, Die Vorlage einer Bundeszentralregisterauskunft vor Begründung des Arbeitsverhältnisses, 18ff.; dagg.: *Hofmann*, ZfA 1975, 1 (33).
[184] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 37, zur Zulässigkeit der Vorlage auch *Wendel*, Die Vorlage einer Bundeszentralregisterauskunft vor Begründung des Arbeitsverhältnisses, S. 17ff.
[185] siehe auch die Bedenken bei *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 6; *Corda/Rovira/van't Zand-Kurtovic*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 519 (520); *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528 (529).
[186] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (633).

Führungszeugnis durchaus denkbar und aus der Sicht des Vermieters auch plausibel, ist jener doch daran interessiert, sein Eigentum gegen denjenigen zu schützen, der in der Vergangenheit diverse Sachbeschädigungen oder Diebstähle begangen hat. Im europäischen Ausland ist dieser Verwendungszweck teilweise bereits gang und gäbe.[187] Auch wenn das Recht zur Vorlage eines Zeugnisses hier umstritten sein mag,[188] braucht das den Vermieter aufgrund seiner wirtschaftlichen Überlegenheit nicht weiter zu interessieren. Sollte der Mieter sich berechtigterweise weigern, ein Führungszeugnis vorzulegen, kann der Vermieter sich einen anderen Interessenten suchen.[189] Da hilft es auch nichts, dass dem Mieter keine arglistige Täuschung nach § 123 BGB vorzuwerfen wäre, denn dazu müsste ja erstmal ein Vertrag zustandekommen.[190] Das Führungszeugnis soll also ein Auswahlkriterium für künftige Vertragspartner bieten. Insofern kann man auch beim Führungszeugnis von einer unbeschränkten Auskunft sprechen. Unbeschränkt ist hier bloß nicht der Zugriff, dafür aber der Adressatenkreis. Statistische Untersuchungen über den Gebrauch des Führungszeugnisses existieren nicht.[191] Zahlen aus Deutschland, die belegen, in wie vielen Fällen ein Führungszeugnis durch einen potentiellen Arbeitgeber angefordert wird, sind rar,[192] vorsichtige Vermutungen tendieren aber zu einer großen Häufigkeit [193] und zu der Annahme, dass auch während des Bestands des Arbeitsverhältnisses die Vorlage gefordert wird.[194]

So trifft der Eintrag, insbesondere wenn er in das Führungszeugnis aufgenommen wird, den Betroffenen härter als die eigentliche Strafe.[195] Diese Auswirkungen des Führungszeugnisses waren auch schon vor dem Inkrafttreten des BZRG bekannt.[196] Somit lässt sich resümieren, dass der Gesetzgeber hier eine zumindest nach arbeitsrechtlichen Maßstäben rechtswidrige Praxis sehenden Auges billigend in Kauf nahm.

(2) Das Führungszeugnis und die Resozialisierung

Gegen eine solche Sichtweise ließe sich einwenden, dass der Arbeitgeber nicht für die Wiedereingliederung eines Vorbestraften verantwortlich gemacht werden kann, sondern die wirtschaftlichen Belange seines Betriebs im Auge haben muss. Diese könnten durch einen Arbeitnehmer, der im Betrieb Straftaten begeht, gefährdet sein. Über eine Drittwirkung des Anspruchs auf Resozialisierung allgemein und bei der Auslegung von Privatrechtsnormen im Speziellen wurde bisher nicht viel geschrieben.[197] Dieses muss aber auch nicht bemüht werden, denn die mittelbare Drittwirkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als weitere

[187] *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (8); für die USA *Prescott/Starr*, Harvard Law Review 133 (2020), 2461 (2471).
[188] *Joussen*, NZA 2012, 776 (777) m.w.N.; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (633) m.w.N.
[189] Dafür spricht schon die Privatautonomie. In Betracht käme, das Zeugnis dann so zu verändern bzw. verfälschen, dass die Vorstrafe nicht mehr erkennbar ist. Hier wäre dann aber an eine Strafbarkeit wegen Urkundenfälschung zu denken, *Weichert*, Computer und Recht 1995, 361 (363).
[190] Vgl. *Joussen*, NZA 2012, 776 (778) zum Arbeitsverhältnis. Denkbar wären nach diesem aber Schadensersatzansprüche oder de lege ferenda Ansprüche nach dem AGG.
[191] aber *Denver/Pickett/Bushway*, Criminology 55 (2017), 664 zum amerikanischen Umgang.
[192] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (649).
[193] *Wößner/Gauder/Wienhausen-Knezevic*, in: Koop/Kappenberg, Weichen gestellt für den Justizvollzug?, S. 90 (108).
[194] KG NStZ-RR 2000, 274; *Jaklin*, StV 2019, 291; *Weinbrenner/Portnjagin*, öAT 2018, 223 (225) zum erweiterten Führungszeugnis.
[195] *Jaklin*, StV 2019, 291 (292).
[196] *Hofmann*, ZfA 1975, 1 (32); *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, S. 339.
[197] Zur Abwägung im Rahmen des § 1004 I BGB BGH NJW 2020, 45.

Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist anerkannt.[198] Der Fehler der Umgehung des Fragerechts und die mangelnde Berücksichtigung des Rechts auf Resozialisierung bei der Konzeption ist außerdem beim Gesetzgeber zu suchen, der die Regelung entwickelt hat. Außerdem stellt er auch den Auszug bereit, ist also am Verfahren direkt beteiligt.

Der Gesetzgeber wird von diesem Gebot der Resozialisierung adressiert.[199] Allerdings wird die Resozialisierung von dem Gericht und der Literatur gegenwärtig vor allem im Hinblick auf den Strafvollzug und auf die Verbüßung einer Freiheitsstrafe besprochen.[200] Fraglich ist also, ob auch die Rehabilitierung des Eingetragenen von dem Recht auf Resozialisierung nach Art 2 I i.V.m. Art. 20 I GG umfasst ist. Dafür spricht, dass das BVerfG dieses Recht im Lebach-Urteil sehr umfassend verstand:

„(...) Ein so verstandener Strafvollzug kann jedoch nur die Grundlage für die Resozialisierung schaffen; das entscheidende Stadium beginnt mit der Entlassung. Nicht nur der Straffällige muß auf die Rückkehr in die freie menschliche Gesellschaft vorbereitet werden; diese muß ihrerseits bereit sein, ihn wieder aufzunehmen. Verfassungsrechtlich entspricht diese Forderung dem Selbstverständnis einer Gemeinschaft, die die Menschenwürde in den Mittelpunkt ihrer Wertordnung stellt und dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet ist. (...) Von der Gemeinschaft aus betrachtet verlangt das Sozialstaatsprinzip staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind; dazu gehören auch die Gefangenen und Entlassenen. Nicht zuletzt dient die Resozialisierung dem Schutz der Gemeinschaft selbst: diese hat ein unmittelbares eigenes Interesse daran, daß der Täter nicht wieder rückfällig wird und erneut seine Mitbürger oder die Gemeinschaft schädigt. (...)“ [201] Das Bundesverfassungsgericht bezieht ausdrücklich auch die „*Entlassenen*“ und nicht nur die Gefangenen mit ein.

Zudem ist auf eine zweite Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hinzuweisen, in der es sich explizit mit den Vorschriften des BZRG auseinandersetzte.[202] Hier argumentierte es, dass es der Resozialisierung Straffälliger diene, wenn Fristen verkürzt würden oder Einträge nicht verwertet werden dürften.[203] Der Eingetragene soll vom Misstrauen seiner Mitmenschen befreit werden.[204] Wenn die einschlägige Literatur die Resozialisierung vor allem auf den Strafvollzug bezieht, dann liegt das vermutlich daran, dass sie den Eintrag nicht im Blick hat. Das erkannte auch schon das BVerfG, als es in dieser Entscheidung formulierte: „*Der Gedanke der Resozialisierung hat in den letzten Jahrzehnten - wenn auch zunächst vor allem auf den Gebieten der Strafzumessung und des Strafvollzugs - zunehmend an Bedeutung gewonnen*.[205] Aber auch in der Literatur finden sich Stimmen, die das Grundrecht umfassender als die Chance, nach einer gewissen Zeit als unbeschriebenes Blatt wieder vollumfänglich am

[198] BVerfGE 152, 152 (190).
[199] *Lang,* in: BeckOK GG: Art. 2 GG Rn. 102.
[200] BVerfG NJOZ 2021, 1391 Rn. 194ff.; *Di Fabio,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 2 I Rn. 216; *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 120; *Werner*, in: Weber, Rechtswörterbuch, Resozialisierung.
[201] BVerfGE 35, 202 (235) = NJW 1973, 1226 (1232).
[202] BVerfGE 36, 174.
[203] BVerfGE 36, 174 (188); *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz, S. 2.
[204] BVerfGE 36, 174 (188).
[205] BVerfG 36, 174 (189).

gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und Vergebung zu erfahren, beschreiben.[206] Somit ist klar, dass sich auch das BZRG und somit auch das Führungszeugnis an dem grundrechtlich garantierten Anspruch auf Resozialisierung messen lassen muss.

(3) Der Zweck des Führungszeugnisses

Es ist nicht ganz klar, welches Ziel der Gesetzgeber mit dem Führungszeugnis verfolgt. Das ist nicht bloß eine theoretisch interessante Frage, sondern, da jede verhältnismäßige Einschränkung von Grundrechten einem geeigneten Zweck dienen muss, auch eine praktisch relevante.[207] Wenn man etwas tiefer als die bloße Bedienung des Informationsinteresses eines Dritten schürft, könnte eine tragfähige Rechtfertigung das oben dargestellte wirtschaftliche Interesse des Arbeitgebers bzw. dessen Schutz vor Straftaten durch rückfällige Mitarbeiter darstellen.[208] In Betracht kommen weiterhin das Informationsinteresse des Eingetragenen oder das öffentliche Interesse der Allgemeinheit daran, möglichst im privaten Rechtsverkehr oder im Kontakt mit Behörden nicht mit verurteilten Straftätern in Berührung zu kommen sowie ein Sicherungsinteresse.[209] Relativ schnell lässt sich das Informationsinteresse des Eingetragenen ablehnen, denn dieser hat neuerdings bereits die Möglichkeit, gemäß § 42 BZRG Einsicht in seine Eintragungen zu nehmen. Das Führungszeugnis ist für diesen Zweck auch unattraktiv, da es für den Antragssteller mit Kosten verbunden ist. Somit ist dieser Zweck des Zeugnisses, falls er je existierte, heute nicht mehr plausibel, sondern es dient der Auskunft an Dritte.[210]

Auf die Annahmen, die Gesellschaft habe ein Interesse, nicht mit Straftätern in Kontakt zu kommen, lässt sich antworten, dass sie, wie das BVerfG bereits ausgeführt hat, auch dafür verantwortlich ist, die straffällig Gewordenen zu integrieren.[211] Man kann insoweit von einer „doppelten Zielrichtung“ des Grundrechts sprechen.[212] Es mag zunächst befremden, auch der Gesellschaft ein Interesse an der Resozialisierung des Eingetragenen zuzuschreiben. Schließlich wurde über diesen ja ein Unwerturteil verhängt und er wurde, jedenfalls bei einer Freiheitsstrafe, zwangsweise von der staatlichen Gemeinschaft ausgeschlossen und isoliert. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Lebach-Urteil, also jenem, in dem es den Anspruch des Verurteilten auf Resozialisierung erstmals aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht ableitete, festgestellt, dass sich auch die Gesellschaft an ebenjener beteiligen müsse und die Gefahren einer Berichterstattung für die Wiedereingliederung des Betroffenen betont.[213] Die Forderung, einmal wieder Teil der Gesellschaft sein zu können, entspringe der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip.[214] Die Gesellschaft habe ein unmittelbares Interesse daran, dass der Täter nicht wieder rückfällig wird.[215] Diese solle ihre Missachtung und Ablehnung, mit denen sie dem Eingetragenen begegnet, ablegen. Eine so

[206] *Jarass*, NJW 1989, 857 (859).
[207] *Wendel*, Die Vorlage einer Bundeszentralregisterauskunft vor Begründung des Arbeitsverhältnisses, S. 96f. Vgl. *Kaspar*, KriPoZ 2020, 14 (15).
[208] *Peglau*, jurisPR-StrafR 2023, D.
[209] So auch *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 35.
[210] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 42 Rn. 11.
[211] BVerfGE 35, 202 (235).
[212] *Lang,* in: BeckOK GG: Art. 2 GG Rn. 97.
[213] BVerfGE 35, 202, Rn. 72; *Haffke*, GA 1975, 65 (73); *Albrecht*, in: Rotsch/Brüning/Schady, FS Ostendorf, S. 23 (32).
[214] BVerfGE 35, 202, 235f.
[215] BVerfGE 35, 202, 236; 98, 169 (200); NJOZ 2021, 1391 Rn. 195.

verstandene Sozialisation schützt also nicht nur den Verurteilten, indem sie erneute Rechtsbrüche seinerseits verhindert, sondern auch die Allgemeinheit.

Anders lässt sich eine umfassende Resozialisierung auch gar nicht verwirklichen. Ursprünglich sollte das Führungszeugnis die Gesellschaft vor den Straffälligen schützen.[216] Diese These überzeugt aber nicht, denn weitere Straftaten lassen sich durch das Führungszeugnis nicht verhindern, im Gegenteil: Durch die geringere Chance, einen Arbeitsplatz zu finden, wird der Verurteilte möglicherweise wieder in die Kriminalität getrieben.[217] Diejenigen, die von vornherein weiterhin mit Straftaten ihren Lebensunterhalt bestreiten wollen, spüren die Auswirkungen des Führungszeugnisses überhaupt nicht. Es werden tendenziell diejenigen Arbeitgeber bevorzugt werden, die sich nicht für Einträge im Führungszeugnis interessieren. Das Institut des Führungszeugnisses stellt also womöglich auch einen Anreiz zur Kriminalität dar. Vorsichtiger formuliert bestärkt es den Eingetragenen jedenfalls nicht darin, sich um einen Arbeitsplatz zu bemühen. Die Erkenntnisse aus der kriminologischen Forschung werden unten berücksichtigt.[218]

Es ist äußerst fraglich, ob das wirtschaftliche Interesse durch die Einstellung vorbestrafter Arbeitnehmer überhaupt geschmälert wird. Denkbar wäre zunächst, dass von diesen weiteren Straftaten, zum Beispiel Diebstähle oder Untreuedelikte, begangen werden. Das ist zunächst für jeden Arbeitnehmer möglich, denn durch das entgegengebrachte Vertrauen werden auch Tatgelegenheiten, zum Beispiel durch Zugriffsmöglichkeiten auf das Betriebseigentum oder Vollmachten, geschaffen. Das Institut des Führungszeugnisses behauptet konkludent, dass dieses Risiko bei Vorbestraften erhöht ist. Darauf ist später noch im Rahmen der kriminologischen Kritik am BZRG einzugehen. Zusammenfassend ist die Rückfallgefahr generell besonders in der ersten Zeit nach der Verurteilung groß und man kann diesbezüglich ein berechtigtes Interesse des Arbeitgebers innerhalb der ersten Jahre empirisch belegen.[219] Zudem steigt die allgemeine Rückfälligkeit mit der Zahl der Eintragungen kontinuierlich an.[220] Hier spielt vor allem auch die Einschlägigkeit der Vorstrafe eine Rolle. Die Mehrheit der Verurteilten wird nicht wieder auffällig[221] und die Zahlen befinden sich auch insgesamt nur auf niedrigem Niveau.

(4) Die Aussetzung zur Bewährung

Kritikwürdig ist außerdem, dass Verurteilungen, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde, nur unter den sehr strengen Voraussetzungen des § 32 II Nr. 6 BRZG nicht in das Führungszeugnis aufgenommen werden.[222] Es handelt sich lediglich um Sonderregeln für betäubungsmittelabhängige Straftäter.[223] Das wird zunächst der sanktionsrechtlichen Realität nicht gerecht, denn in der Strafpraxis hat sich die Bewährung durchgesetzt.[224] Die Bewährung soll den Verurteilten wieder probeweise der Gesellschaft annähern, um

[216] *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz., S. 66.
[217] So auch *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz., S. 66.
[218] II. 2. b. aa.
[219] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 181.
[220] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 180.
[221] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (646).
[222] Kritik schon bei: *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 75f.
[223] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 32 Rn. 10.
[224] Drei Viertel der aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen werden zur Bewährung ausgesetzt,

festzustellen, ob dieser wieder straffällig wird. Dies geschieht gemäß §§ 56, 57 StGB nur bei günstiger Legalprognose. Der Straftäter hat also dem Gericht schon gezeigt, dass er zu einem Leben ohne Straftaten fähig ist. Die von ihm ausgehende Gefahr ist also nach der intuitiven Prognose des Gerichts, aber auch nach statistischen Rückfallstudien gering.[225] Das BZRG erschwert dem Eingetragenen den Weg zurück in die Legalität, indem seine Vorstrafe im Führungszeugnis bestehen bleibt, sie legt der erfolgreichen Bewährung also Steine in den Weg. De lege ferenda sollte der Gesetzgeber in § 32 II Nr. 6 BZRG die Voraussetzung der Betäubungsmittel streichen. Zudem sollte auf den Ablauf der Widerrufsfrist verzichtet werden, diese kann bei der Tilgung berücksichtigt werden.[226]

§ 32 II Nr. 6 BZRG lautete dann: *Nicht aufgenommen werden Verurteilungen, durch die auf Freiheitsstrafe von nicht mehr als zwei Jahren erkannt worden ist, wenn die Vollstreckung der Strafe oder eines Strafrestes zur Bewährung ausgesetzt worden ist und keine weitere Strafe eingetragen ist.*

So könnten auch zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafen grundsätzlich nicht mehr in das einfache Führungszeugnis aufgenommen werden.

(5) Internationale Perspektive auf das Führungszeugnis und das Strafregister

Während in Deutschland der Problematik des Eintrags und des dazugehörigen Führungszeugnisses eher wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird, existiert in anderen Ländern dazu ein Diskurs, denn die meisten Staaten erfassen Verurteilte in einer dem Führungszeugnis ähnlichen Datei.[227] So greifen Arbeitgeber im Vereinigten Königreich ebenfalls schon lange auf Register von Vorstrafen potentieller neuer Mitarbeiter zu, bevor sie diese anstellen.[228] Ein Anliegen dieser Arbeit ist es, das Registerrecht wieder einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung zuzuführen. Zumindest im europäischen Ausland wird bereits ein steigendes Interesse am Eintrag im Strafregister attestiert.[229] Auch diese sollen hier vorgestellt werden. Außer Acht gelassen werden Regelungen der EU zum Strafregisteraustausch, denen ein eigenes Kapitel gewidmet wird. Im Folgenden wird des Weiteren der Begriff Strafregisterauszug verwendet, um zu verdeutlichen, dass es sich nicht um das speziell deutsche Führungszeugnis handelt.

Auch im europäischen Ausland ist der „criminal backround check", also die Überprüfung von zumeist potentiellen Arbeitnehmern durch einen Strafregisterauszug, umstritten. Es wird darauf von *Jacobs/Larrauri* hingewiesen, dass es weithin anerkannt sei, dass die Diskriminierung aufgrund einer früheren Verurteilung ein großes Hindernis für die Wiedereingliederung

Ostendorf, in: NK-StGB: 56Vorbemerkung zu den §§ 56 ff. Rn. 5.

[225] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 19.

[226] Siehe unten S. 91ff.

[227] Vgl. *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 6; Vgl. die Nachweise bei *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528 (530); *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (664); *Stefanou/Xanthaki*, Towards a European criminal record; *Corda/Rovira/van't Zand-Kurtovic*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 519 (521); *Herzog-Evans*, European Journal of Probation 2011, 4 (6) (für Frankreich)., siehe insgesamt vor allem die Sonderausgabe Criminology and Criminal Justice Vol. 4, die sich den „Kollateralfolgen" von Verurteilungen widmet.

[228] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50.

[229] *Corda/Rovira/van't Zand-Kurtovic*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 519 als einführender Beitrag zur Sonderausgabe Collateral Consequences of Criminal Records; siehe auch den Sammelband *Meijer/Annison/O'Loughlin*, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction.

Verurteilter ist.[230] Wenn ehemalige Straftäter keine Anstellung finden, erhöhe sich das Risiko ihrer Rückfälligkeit.[231] Zudem sind sie skeptisch hinsichtlich der Annahme, dass eine Überprüfung einer Person vor deren Einstellung das Risiko der Begehung einer Straftat verringert. Im Wesentlichen werden also durch sie die bereits aufgeworfenen Zweifel an der Wirksamkeit eines Strafregisters hinsichtlich der Verhinderung von Kriminalität bestärkt sowie die Hoffnung auf einen die Legalbewährung positiv beeinflussenden Effekt zerstreut. Insbesondere das Risiko von Arbeitslosigkeit wird als kriminalitätsfördernd beschrieben.[232]

Untersuchungen aus den USA und Großbritannien zeigen, dass in diesen Ländern 50-80 % der privaten Arbeitgeber auf solche Backround-Checks zurückgreifen, während solche Zahlen aber für Kontinentaleuropa nicht vorliegen.[233] Übertragen lassen sie sich aber nicht, denn die Länder des Common Law tendieren dazu, der Rehabilitation und allgemein der Resozialisierung des Eingetragenen eher weniger Aufmerksamkeit zu schenken als Kontinentaleuropa.[234] Daher liegt es nahe, dass dort vom Strafregisterauszug umfänglich Gebrauch gemacht wird und der Eintrag in einem Strafregister eine öffentliche und keine private Angelegenheit ist.[235] Zudem haben deutlich mehr Menschen einen Eintrag im Strafregister.[236] Dabei ist aber auch in den Staaten des Commonwealth anerkannt, dass der criminal record check einen Rückfall befördern kann.[237] In England haben die letzten Jahre aber dazu geführt, dass der Umfang des Führungszeugnisses eher zugenommen hat.[238] Dennoch besteht dort bislang keine Möglichkeit, einen Eintrag aus der polizeilichen Datenbank löschen zu lassen.[239] Auf diesen haben auch bestimmte Arbeitgeber Zugriff.[240] Es existieren also Länder, in denen sich die Lage der Verurteilten und deren Aussicht auf Rehabilitation deutlich düsterer als in Deutschland darstellt.

Der Diskurs auf dem europäischen Kontinent stellt sich als rehabilitationsfreundlicher dar. Zumeist wird wie in Deutschland das sog. „*Spent model*“ angewendet.[241] Dabei werden Verurteilungen nach einer bestimmten Zeit als erledigt oder getilgt angesehen.[242] Dies gilt aber auch in anderen Ländern nicht für alle Verurteilungen.[243] Darüber hinaus existieren weitere Sicherungen, damit ein exzessiver Gebrauch des Führungszeugnisses durch Arbeitgeber verhindert wird. So muss zum Beispiel in den Niederlanden eine Beschreibung der Tätigkeit an eine Zentralagentur, eine zwischengeschaltete Behörde, gereicht werden, die dann eine

[230] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50.
[231] *Jacobs/Larrauri*, Oxford Handbook Topics in Criminology and Criminal Justice 2016, VII. Conclusion.
[232] *Jacobs/Larrauri*, Oxford Handbook Topics in Criminology and Criminal Justice 2016, VII. Conclusion.
[233] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (55).
[234] So *Naylor*, European Journal of Probation 2011, 79; kritisch zur europäischen, vermeintlich "progressiven" Sichtweise *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528.
[235] *Larrauri/Rovira*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 27 (39).
[236] *Corda/Rovira/van't Zand-Kurtovic*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 519 (521 Abbildung 1).
[237] Stellvertretend *Naylor*, European Journal of Probation 2011, 79 für Australien.
[238] *Padfield*, European Journal of Probation 2011, 36 (41).
[239] *Padfield*, European Journal of Probation 2011, 36 (45).
[240] *Padfield*, European Journal of Probation 2011, 36 (40).
[241] So benannt von *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (S. 57ff.).
[242] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (57).
[243] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (58). In Deutschland siehe § 45 III BZRG.

abstrakte Prüfung der Arbeitsplatzrelevanz durchführt.[244] Fällt diese negativ aus, wird kein Führungszeugnis erteilt. Die skandinavischen Staaten haben das Recht des Arbeitgebers auf Vorlage eines Führungszeugnisses eingeschränkt, während in Frankreich, dem „Mutterland der Rehabilitation", nur Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren, die nicht zur Bewährung ausgesetzt wurden, sowie bestimmte Berufsverbote in den zur Vorlage bestimmten Registerauszug aufgenommen.[245] Der vorsichtigere Umgang könnte auf der tendenziell höheren Sensibilität gegenüber dem Datenschutz sowie der Auffassung, dass die Strafregisterauszüge überhaupt als solche sensiblen Daten angesehen werden, beruhen.[246] Den kontinentaleuropäischen Ländern gemein ist auch die fehlende gesetzliche Antwort auf die Frage, wann ein Arbeitgeber einen Strafregisterauszug vom Bewerber verlangen kann.[247]

Neben dem „*spent model*" existiert noch das sog. „*anti-discrimination model",* das zum Beispiel in Australien praktiziert wird.[248] Es beruht auf der International Labour Organization Discrimination and Employment and Occupation Convention von 1958 und verbietet eine Ungleichbehandlung aufgrund von Vorstrafen.[249] Der Wortlaut der Konvention erinnert stark an § 1 AGG. Der erste Artikel der Konvention lautet nämlich :[250]

1. For the purpose of this Convention the term discrimination includes-- (a) any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation;

2. Any distinction, exclusion or preference in respect of a particular job based on the inherent requirements thereof shall not be deemed to be discrimination.

Australien erließ einen weiteren Rechtsakt, der für die Berücksichtigung von Vorstrafen klare Regeln aufstellt, also näher ausführt, wann eine Diskriminierung iSd. Art. 1 II der o.g. Konvention vorliegen soll.[251] Es muss vor allem ein Zusammenhang zwischen der Vorstrafe bzw. anderen Merkmalen und der Tätigkeit vorliegen. Sollte eine Diskriminierung vorliegen, ist eine Schlichtung durch eine Kommission vorgesehen.[252] Diese Variante des Umgangs mit dem Eintrag wird in Deutschland gegenwärtig nicht betrieben.[253] So könnte man auch hierzulande darüber nachdenken, das AGG zu erweitern und Diskriminierungen wegen einer nicht einschlägigen, strafrechtlichen Vorbelastung zu erfassen, beispielsweise über ein

[244] *Boone*, EJP 2011, 63 (66); *Meijer*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 87 (103).
[245] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz; Einleitung Rn. 39.
[246] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (58).
[247] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (59). Das Erfordernis einer solchen Regelung begründet sie mit der „confidentiality" der Einträge.
[248] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (56f.); *Naylor*, European Journal of Probation 2011, 79 (88); kritisch zum australischen Modell auch *Keyzer/O'Donovan*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 227.
[249] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50; *Naylor*, European Journal of Probation 2011, 79 (88).
[250] Zit. N. Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), abrufbar unter https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111.
[251] Australian Human Rights Commission Act 1986 – Sect. 3 (1); *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (57).
[252] Australian Human Rights Commission Act 1986 – Sect. 7.
[253] Vgl. *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (57).

Merkmal der sozialen Herkunft.[254] Dabei handelt es sich allerdings um rechtspolitische Zukunftsmusik. In Australien ist dieser Schutz aber auch nicht sonderlich effektiv, denn es fehlt eine gerichtliche Instanz, die die Entscheidungen der Kommission durchsetzt.[255] Zudem kann man an dieser Herangehensweise kritisieren, dass es implizit einen extensiven Gebrauch des Strafregisterauszuges absegnet und der Vorbestrafte nur eine Art Widerspruchsrecht im Einzelfall hat.[256]

Daneben wird auch noch über ein „*sentencing model*" diskutiert, dass mit der rehabilitation judicaire verwandt ist und dem Richter die Entscheidung über ein Berufsverbot aufbürdet.[257] In Deutschland, aber auch in anderen Ländern, existiert bereits eine solche Maßnahme.[258] Der Vorteil wäre eine individuelle Bewertung des Einzelfalls, die anzustellende Prognose ist aber wiederum fehleranfällig.[259] Auch hier stellte sich dann die Frage nach der Rechtsnatur dieses Berufsverbots.[260] Eine starke Betonung der richterlichen Rehabilitierung findet sich zum Beispiel auch in Frankreich, wo die Hürden für eine derartige Bereinigung des Registers hoch sind.[261] Der Verurteilte darf keine Straftaten mehr begangen haben, muss dem Opfer Schadensersatz geleistet und eine etwaige Geldstrafe bezahlt haben. Es muss eine gewisse Zeit zwischen Verurteilung und Antrag liegen, abhängig von der Schwere des begangenen Delikts und einer etwaigen, bereits erfolgten Rückfälligkeit des Verurteilten in der Vergangenheit.[262] Zudem wird sein Verhalten im Strafvollzug bei der Entscheidung berücksichtigt. Dafür ist der Anwendungsbereich sehr weit.[263] Auch die schwersten Strafen können einer Rehabilitierung zugeführt werden.[264] Nichtsdestotrotz finden richterliche Rehabilitierungen in Frankreich nur sehr selten statt.[265]

Oben wurde festgehalten, dass oft behauptet wird, eine Aufgabe des Führungszeugnisses sei die Wahrung des wirtschaftlichen Interesses des Arbeitgebers, das möglicherweise durch die Einstellung eines ehemaligen Straftäters gefährdet sein könnte. Normativ kann man an dieser Prämisse schon aufgrund des Resozialisierungsgedankens zweifeln. Es existieren aber keine empirischen Untersuchungen aus Deutschland darüber, inwieweit diese Sorge vor der Begehung einer Straftat am Arbeitsplatz auch der Realität entspricht, sondern lediglich allgemeine Untersuchungen über die Rückfälligkeit Verurteilter. Anders verhält es sich in den USA, wo unter anderem die Rückfälligkeit ehemaliger Straftäter am Arbeitsplatz bereits untersucht wurde.[266] Diese bezieht sich auf 1,3 Millionen Verurteilte und nicht-Verurteilte, die

---

[254] Siehe die Diskussion bei *Ernst & Young Law GmbH*, Rechtsexpertise zum Bedarf einer Präzisierung und Erweiterung der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz genannten Merkmale, S. 74.
[255] *Naylor*, European Journal of Probation 2011, 79 (89).
[256] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (60).
[257] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (60).
[258] § 70 StGB.
[259] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (60).
[260] *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50 (61); In Deutschland handelt es sich bei § 70 StGB um eine Maßregel, *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: § 70 Rn. 1.
[261] *Herzog-Evans*, European Journal of Probation 2011, 4 (13).
[262] *Herzog-Evans*, European Journal of Probation 2011, 4 (13).
[263] *Herzog-Evans*, European Journal of Probation 2011, 4 (13) In Frankreich nahm die rehabilitation judiciaire auch ihren Anfang, die Regelungen finden sich in den Art. 782ff. Code de procédure pénale sowie Art. 133-12 ff des code pénal.
[264] In Deutschland sind hingegen Verurteilungen wegen bestimmter Delikte nicht tilgungsfähig, § 45 III BZRG.
[265] *Herzog-Evans*, European Journal of Probation 2011, 4 (13).
[266] *Lundquist/Pager/Strader*, Social Forces 96 (2018), 1039.

beim US-Militär angestellt wurden. Da es sich um beim Militär Beschäftigte handelt, ist die Wahrscheinlichkeit, eine Straftat zu begehen und dann bei dieser auch entdeckt zu werden, aufgrund schärferer Gesetze und einer umfassenderen Überwachung auch größer.[267] Daher können die Zahlen vermutlich nicht unmittelbar auf den privaten Sektor übertragen werden. [268] Interessanterweise ergab sich lediglich eine leicht höhere Wahrscheinlichkeit einer Straftat bei den bereits Verurteilten im Vergleich zu den Nichtverurteilten, genau 6,6 % zu 5 %.[269] Größer waren die Differenzen zwischen den verschiedenen Bildungsabschlüssen. Die Bewertung der allgemeinen Arbeitsleistung ehemaliger Straftäter fällt jedenfalls nicht schlechter aus als derjenigen ohne Vorstrafen. Für die Frage, ob der Arbeitgeber ein ökonomisches Interesse an dem Institut des Führungszeugnisses hat, lässt sich aufgrund dieser Untersuchung und des nur leicht erhöhten Risikos einer Straftat sowie einer ähnlichen Performance von Vorbestraften eine leise Skepsis anmelden. Diese verstärkt sich, bezieht man den Aspekt der Resozialisierung und den andauernden ehrenrührigen Vorwurf ein.

Somit kann man zusammenfassen, dass der kurze Einblick in den Umgang anderer Länder mit den Eintragungen eine Gemeinsamkeit dahingehend offenbart, dass jeder der erwähnten Staaten strafrechtliche Maßnahmen irgendwie erfasst und sich der Problematik der Rehabilitation bewusst ist. Die verschiedenen Lösungen, die die Staaten bei der Diskriminierung Vorbestrafter auf dem Arbeitsmarkt vorsehen, beinhalten für sich jeweils richtige Ansätze und könnten miteinander kombiniert werden. So ließe sich auch über eine Erweiterung des AGG nachdenken. Jedenfalls wird die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung für den Umgang mit dem Führungszeugnis auch von Autoren aus anderen Ländern erkannt.

(6) Zusammenfassung

Durch die oben vorgetragene Kritik ist klargeworden, dass die gegenwärtige Regelung des Führungszeugnisses defizitär ist. Zur Lösung wurden von arbeitsrechtlicher Seite verschiedene Ideen vorgetragen, die von der Anpassung des Fragerechts bis hin zur Abschaffung des Führungszeugnisses reichen.[270] Dabei sind Lösungen für das einfache, das erweiterte sowie das Behördenführungszeugnis zu unterscheiden.

Das einfache Führungszeugnis soll vor allem dem potentiellen Vertragspartner darüber informieren, ob Vorstrafen existieren. Hier ist zu beachten, dass die Gesellschaft kein Recht darauf hat, nicht mit Verurteilten und Vorbestraften in Kontakt zu kommen, außer dafür existiert ein sachlicher Grund, der das Resozialisierungsinteresse überwiegt. Dieser sachliche Grund könnte lediglich in der erhöhten Gefährlichkeit des Eingetragenen liegen. Wie später noch gezeigt wird, ist diese in den ersten drei Jahren nach der Verurteilung gegeben und ca. die Hälfte der Verurteilten erleidet überhaupt einen Rückfall.[271] Ein gewisses Interesse des Arbeitgebers ist also einerseits zuzugestehen. Andererseits wird über das Führungszeugnis, anders als bspw. beim Fragerecht des Arbeitgebers, keine Relevanz der Vorstrafe für die

[267] *Lundquist/Pager/Strader*, Social Forces 96 (2018), 1039 (1054).
[268] *Lundquist/Pager/Strader*, Social Forces 96 (2018), 1039 (1060f.).
[269] *Lundquist/Pager/Strader*, Social Forces 96 (2018), 1039 (1054).
[270] Im Überblick bei *Husemann*, AuR 2012, 471-475; *Wendel*, Die Vorlage einer Bundeszentralregisterauskunft vor Begründung des Arbeitsverhältnisses, S. 11ff; *Milthaler*, Das Fragerecht des Arbeitgebers nach den Vorstrafen des Bewerbers, S. 202ff.
[271] Siehe unten S. 87ff.

jeweilige Stelle sichergestellt. So nutzt es eine strukturelle Überlegenheit des Vertragspartners aus und gerät in einen Konflikt mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, das die Rechtsprechung des BAG mit dem Fragerecht des Arbeitgebers eigentlich schützen wollte.[272] Diese Unterlegenheit kann das Recht nicht bestärken oder in Kauf nehmen, sondern es sollte den Schwächeren in Schutz nehmen.[273] Dies geschieht aber nicht, im Gegenteil, der Gesetzgeber nimmt diese rechtswidrige Praxis billigend in Kauf. Gegen eine Beschränkung des Führungszeugnisses wird angeführt, der Arbeitgeber benötige eine zuverlässige, vollständige Auskunft, die beim Fragerecht wegen potenzieller Lügen nicht gegeben sei.[274] Diese Ansicht überschätzt die Gefährdung wirtschaftlicher Interessen des Arbeitgebers bei der Einstellung eines Vorbestraften, die nur in relativ engen Grenzen gegeben sein dürfte. Anzuerkennen ist allerdings, dass die gegenwärtige Praxis, vor allem die Rechtsprechung, vom Arbeitgeber sogar eine Erforschung der Vorstrafen fordert und sonst Schadensersatzansprüche gewährt[275] und dass bei einem Fragerecht auch über die Antwort eine Urkunde ausgestellt werden kann.[276] Erforderlich wäre also ein Umdenken vieler Seiten. Zumindest momentan wäre eine Abschaffung des Führungszeugnisses für Erwachsene so nicht realisierbar. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Resozialisierungsinteresse des Eingetragenen jedenfalls in den meisten Fällen das Interesse des Arbeitgebers an einer Auskunft, die eben nicht besonders aussagekräftig ist, überwiegen dürfte.

Die gegenwärtigen Ausnahmen bei der Aufnahme schützen jenes nicht ausreichend. Als Kompromiss wäre eine gesetzliche Regelung, die zumindest die Einschlägigkeit der Vorstrafen für die Ausstellung des Zeugnisses für einen Arbeitgeber fordert, wünschenswert. Die Lösung hier wäre ein sog. „Arbeitgeberführungszeugnis“, bei dem das Begehren eines Führungszeugnisses vom Arbeitgeber geltend gemacht und bspw. von der Registerbehörde individuell auf seine Plausibilität und die Einschlägigkeit der Vorstrafe hin geprüft wird. Ein ähnlicher Weg wird bereits durch die Niederlande beschritten. Der Gesetzgeber hat sich später sogar befürwortend unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BAG zum Fragerecht des Arbeitgebers hinsichtlich eines „einschlägigen“ Führungszeugnisses geäußert, das von ihm erdachte Gesetz aber dann nicht erlassen.[277] Zur praktischen Umsetzung dieses Instituts existieren bereits verschiedene Vorschläge, auf die hier verwiesen werden kann.[278] Schwierig, aber nicht unmöglich, dürfte dabei die Feststellung der „Einschlägigkeit“ werden.[279] Der erhöhte Verwaltungsaufwand[280] ist kein plausibles Gegenargument, denn es wäre schon kurz nach dem Inkrafttreten des BZRG eine technische Lösung, die bestimmten Berufen bestimmte

[272] Vgl. BAG NJW 2013, 1115 (2. Ls.).
[273] Dieser Zweck des Rechts ist insbesondere im Privatrecht anerkannt, zum Beispiel beim Schutz des unerfahrenen Verbrauchers. Das Verhältnis von Arbeitnehmer-Arbeitgeber wird von *von Hippel*, Der Schutz des Schwächeren, S. 2 als „Paradebeispiel“ bezeichnet. Zum Schutz des Mieters *von Hippel*, Der Schutz des Schwächeren, S. 19ff.
[274] *Milthaler*, Das Fragerecht des Arbeitgebers nach den Vorstrafen des Bewerbers, S. 204; *Wendel*, Die Vorlage einer Bundeszentralregisterauskunft vor Begründung des Arbeitsverhältnisses, S. 11.
[275] BGH NJW 2013, 3366 (3369).
[276] *Husemann*, AuR 2012, 471 (472).
[277] BT-Drucks. 14/ 6814, S. 10; *Wendel*, Die Vorlage einer Bundeszentralregisterauskunft vor Begründung des Arbeitsverhältnisses, S. 14; *Husemann*, AuR 2012, 471 (472).
[278] *Milthaler*, Das Fragerecht des Arbeitgebers nach den Vorstrafen des Bewerbers, S. 220; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 39.
[279] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 168.
[280] *Husemann*, AuR 2012, 471 (472); *Wendel*, Die Vorlage einer Bundeszentralregisterauskunft vor Begründung des Arbeitsverhältnisses, S. 12.

Straften zuordnet und so zumindest im Ansatz eine Einschlägigkeit herstellt, möglich gewesen.[281] Praktisch realisierbar ist der Vorschlag also allemal. Die Erteilung oder Versagung eines solchen Führungszeugnisses stellte zudem einen Verwaltungsakt dar, der mit den üblichen Rechtsmitteln angegriffen werden könnte. Alternativ könnte man dem Eingetragenen bspw. mit der Erweiterung des AGG eine Möglichkeit geben, auf diskriminierende Anfragen entsprechend zu reagieren. Der Nachteil dieser Lösung ist aber, dass ihre Wahrnehmung dem Eingetragenen überlassen bleibt.

Aber auch die Nichtaufnahme von Straftaten gemäß § 32 II BZRG sollte erweitert werden. Es wäre zu fordern, dass die Fristen für die Nichtaufnahme sich auf die ersten drei Jahre nach der Verurteilung beschränken. Des Weiteren ist eine zur Bewährung ausgesetzte Strafe nicht aufzunehmen. Die Benachteiligung von Sexualstraftätern sollte im einfachen Führungszeugnis zurückgenommen werden.

Für Tätigkeitsfelder bspw. im sozialen Bereich, die die Zusammenarbeit mit besonders schutzbedürftigen Menschen erfordert, oder in herausgehobenen staatlichen Positionen ist wiederum das Interesse der Allgemeinheit an einer Kenntnis erhöht und sollte besondere Berücksichtigung finden. Dieses erhöhte Interesse ist besonders in der Kinder-und Jugendarbeit plausibel, denn ein soziales Näheverhältnis ist aus empirischer Perspektive besonders anfällig für sexuelle Übergriffe, wobei Verwandte seltener zu den Tätern zählen als sonstige Menschen aus dem engeren Umfeld.[282] Zudem ist es durchaus nachvollziehbar, dass staatliche Institutionen an Glaubwürdigkeit verlören, sollten sie erst kürzlich Verurteilte einstellen oder gar zu Beamten ernennen. Es lässt sich auch sehr allgemein von „Vertrauenspositionen" sprechen.[283] Also sind spezielle Regelungen für besondere Tätigkeiten hier nicht von vornherein abwegig. Diese Bedürfnisse ließen sich in ein solches Arbeitgeberführungszeugnis integrieren. Die gegenwärtigen Regelungen sind aber zu unspezifisch im Hinblick auf die Anforderungen an diese Vertrauensposition. Der Gesetzgeber sollte sowohl einen präzisen Katalog an anforderungsberechtigten Stellen sowie einen Katalog an Straftaten einsetzen, die er für besonders schützenswert bzw. besonders gefährlich hält.[284] Der gegenwärtige Katalog an Sexualstraftaten, wie er bspw. in § 32 V BZRG auftaucht, ist zu unspezifisch.

cc. Die unbeschränkte Auskunft an Behörden

Die andere Form der Auskunft stellt die unbeschränkte Auskunft aus dem Register nach § 41 I dar. Diese stellt den gesamten Inhalt des Registers und somit einen tiefgehenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen dar.[285] Das ist der Grund für die nach § 41 I BZRG abschließende Beschränkung auf ausgewählte auskunftsberechtigte

[281] So bereits *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969 (1972).
[282] *Eschelbach*, in: Matt/Renzikowski, Strafgesetzbuch: § 176 Rn. 6; *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 60 Rn. 39 Letztere verwenden den Begriff des „Nahraumdelikts".
[283] zum Begriff *Wendel*, Die Vorlage einer Bundeszentralregisterauskunft vor Begründung des Arbeitsverhältnisses, S. 209f, die aber insgesamt für eine Lösung nach dem § 32 I 1 a.F., heute § 26 I 1 BDSG eintritt.
[284] Vgl. *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 39 mit Beispielen aus Skandinavien.
[285] Kritische Stellungnahme der Bunderegierung zu einer Erweiterung des Katalogs BT-Drucks. 16/4018, S. 7; *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn. 1; *Kugelmann*, RDV 2010, 216 (221). Ob die Vorschrift diesem Grundrecht genügend Rechnung trägt, wird unterschiedlich beurteilt, dafür *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 94f.; dagg. allgemein zum BZRG: *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz, S. 101.

Stellen.[286] Das BZRG überlässt es vor allem dem Führungszeugnis, die Rehabilitierung des Verurteilten zu erleichtern.[287] Die unbeschränkte Auskunft soll ausschließlich staatlichen Stellen dazu dienen, ganz bestimmte, festgelegte Aufgaben wahrzunehmen. Dahinter sollen die Interessen des Betroffenen zurückstehen.[288] Gemäß § 41 III 2 BZRG muss immer ein Zweck angegeben werden; dieser muss den gesetzlichen Vorgaben entsprechen und wird von der Registerbehörde überprüft.[289]

Ursprünglich war das Strafregister ein nur für die Justiz geschaffenes Instrument.[290] Das lässt sich noch heute an § 41 II BZRG erkennen, der Strafgericht und Staatsanwaltschaft im Hinblick auf Eintragungen nach § 17 JGG und Verurteilungen zu Jugendstrafe, bei denen der Strafmakel als beseitigt erklärt ist, privilegiert und eine Auskunft ausnahmsweise erlaubt. Auch anhand des § 41 I BZRG wird ersichtlich, dass aber von einem Justizinstrument heute jedenfalls nicht mehr die Rede sein kann, sehen doch verschiedenste Behörden, wie Finanz-, Ausländer- und Luftsicherheitsbehörden, ihre Interessen hier berücksichtigt.[291] Der Katalog in Absatz I wurde in der Vergangenheit ständig erweitert und umfasst mittlerweile 14 Nummern. Das beruht auf dem Bestreben der Behörden, doch auch in den Kreis der Privilegierten aufgenommen zu werden und sich für jede Behörde, die mit staatlichen Aufgaben betraut ist, ein besonderes Sicherheitsinteresse eruieren lässt.[292] Letzteres ist also kein taugliches materielles Abgrenzungskriterium zwischen berechtigten und unberechtigten Behörden. Verwunderlich ist zum Beispiel, dass die Rechtsanwaltskammern gemäß § 41 I Nr. 11 BZRG aufgeführt werden, nicht aber beispielsweise die Ärztekammern.[293] Allein die formale Stellung des Rechtsanwaltes als ein Organ der Rechtspflege nach § 1 BRAO vermag das noch nicht zu erklären. Schon aufgrund der bloßen Anzahl berechtigter Behörden lässt sich an der Restriktivität des Tatbestandes zweifeln.[294] Zudem verhindert die abschließende Aufzählung zwar die Anzahl der auskunftsberechtigten Behörden, nicht aber deren möglicherweise extensiven Gebrauch von Auskünften.[295] Über diese Bedenken kann man auch hinwegsehen und die Auswahl der Prärogative des Gesetzgebers unterstellen, allerdings besteht die Gefahr, dass immer mehr Stellen ein unbeschränktes Auskunftsrecht erhalten, ohne dass ein plausibler Grund dafür vorliegt.[296]

Darüber hinaus sind oberste Bundes- und Landesbehörden, also zum Beispiel Bundes- oder Landesministerien gemäß § 41 I Nr. 2 BZRG, zwar auskunftsberechtigt, aber an keinen Zweck gebunden.[297] Dies beruht möglicherweise auf einem „Vertrauensvorschuss“, den der Gesetzgeber diesen Behörden gewährte.[298] Zum Teil wird eine einschränkende Auslegung vorgeschlagen, die darin wurzelt, dass das hier betroffene Recht auf informationelle

[286] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn. 9.
[287] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn. 7.
[288] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn.5.
[289] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn. 68.
[290] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 94.
[291] Vgl. *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 95.
[292] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn. 7; *Lederer/Dittmann/Graf*, MSchrKrim 93 (2010), 442.
[293] *Küppers* in: Burhoff/Kotz Handbuch für die strafrechtliche Nachsorge, S. 786.
[294] *Jescheck*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 235.
[295] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 92.
[296] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn. 53.
[297] Kritisch *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969.
[298] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (661).

Selbstbestimmung nur durch eine den Verwendungszweck präzise bestimmende gesetzliche Grundlage eingeschränkt werden kann.[299] Dem wird man im Ergebnis zustimmen müssen. Dafür spricht zunächst die Systematik des § 41 I BZRG.[300] In allen anderen Nummern ist die Auskunft der Behörde auf einen bestimmten Zweck begrenzt. Gemäß § 41 III 2 müssen auch oberste Behörden einen Zweck angeben, dieser kann aber ihrem gesamten Tätigkeitsbereich entspringen. Zu fordern ist die Pflicht zur detaillierten Angabe des Zwecks, damit dieser durch ein Gericht überprüft werden kann.[301] Der Gesetzgeber hat mit § 21a I BZRG zwar eine Pflicht zur Protokollierung eingeführt, diese dient aber eher internen Beweiszwecken, damit die Daten nicht missbraucht werden.[302] Eine wirkliche Einschränkung oder Selbstkontrolle, wie sie bei den anderen Nummern erreicht wird, ist dadurch nicht gegeben.[303] Nun könnte man mit dem Sinn und Zweck der Regelung argumentieren und so behaupten, dass allen obersten Landes- oder Bundesbehörden im Vergleich zu den übrigen Stellen eine besondere Verantwortung für die Sicherheit zukäme und daher eine herausgehobene Stellung vertretbar sei. Schließlich ging der Gesetzgeber davon aus, dass eine unbeschränkte Auskunft nur durch staatliche Aufgaben von besonderer Bedeutung gerechtfertigt werden kann.[304] Auch das überzeugt nicht wirklich. Zu den obersten Behörden zählen auch die Ministerien, die wiederum unterschiedliche Ressorts und Aufgaben haben, die sich nicht mit Sicherheitspolitik beschäftigen. Dass jeder dieser Abteilungen eine besondere Bedeutung zukommt, ist fernliegend. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich der § 41 I Nr. 2 noch auf dem alten Stand des Datenschutzrechts befindet und bisher nicht reformiert wurde.[305] Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass überwiegende Allgemeininteressen und eine klare gesetzliche Grundlage vorhanden sein müssen, um das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einzuschränken.[306] Eine einengende Auslegung wahrt also die verfassungsrechtlichen Anforderungen.[307]

Die besondere Stellung des § 41 I Nr. 2 BZRG wird auch am bereits erwähnten § 43 BZRG ersichtlich. Demnach sind oberste Behörden unter bestimmten engen Voraussetzungen berechtigt, Eintragungen nachgeordneten Behörden mitzuteilen, wenn diese nicht in ein Führungszeugnis aufgenommen werden. Dies ist eine Ausnahme des in § 41 III 2 BZRG geregelten Grundsatzes, dass eine Weitergabe nicht zu erfolgen hat.[308] Es ist umstritten, ob die Vorschrift auch für die Weitergabe von Behördenführungszeugnissen gilt.[309] Das kann unter den gestiegenen Anforderungen an den Datenschutz nicht überzeugen. Die Weitergabe relativiert auch den ohnehin umfassenden Katalog des § 41 I BZRG, in dem nachgeordnete Behörden eigentlich keine Berücksichtigung finden. Nach hier vertretener Auffassung ist das Fehlen des Zwecks bei obersten Behörden rechtswidrig und kann somit nicht auch noch perpetuiert werden. Die von § 43 BZRG aufgestellten Zwecke für die Weitergabe durch oberste

---

[299] *Kugelmann*, RDV 2010, 216 (223); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn. 27.
[300] *Kugelmann*, RDV 2010, 216. (221).
[301] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 92.
[302] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 42c Rn. 3.
[303] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz., S. 92.
[304] BT-Drucks. IV/477, S. 22; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn. 6.
[305] *Kugelmann*, RDV 2010, 216 (223).
[306] BVerfGE 65, 1, 2. Ls..
[307] siehe auch: *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (661).
[308] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 43 Rn. 4.
[309] Bejahend *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 43 Rn. 4; a.A.: *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 43 Rn. 1; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 43 Rn. 7.

Behörden sind zwar eng, allerdings steht der Betroffene angesichts dieser Praxis, bei der möglicherweise sein APR verletzt wird, faktisch ohne Rechtsmittel dar. Zwar handelt es sich bei der Weitergabe um einen Justizverwaltungsakt, nur wird auch hier der Betroffene oftmals keine Kenntnis von dem Vorgang erlangen.[310] Auch hier ist also zumindest eine zwingende Mitteilung an den Eingetragenen vorzusehen, wenn man sich nicht schon dazu entschließt, ganz auf die Weitergabe zu verzichten. Eine Mitteilung an den Betroffenen hat auch den Vorteil, dass die Behörde sich noch einmal über das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen bewusstwerden kann.

dd. Unbeschränkte Auskunft an den Eingetragenen

Der Eingetragene hat gemäß § 42 BZRG ebenfalls einen Anspruch auf eine unbeschränkte Einsicht in seine Registereinträge. Die gegenwärtige Regelung beruht auf Art. 15 I DS-GVO. Sie dient also der Wahrnehmung datenschutzrechtlicher Auskunftsrechte, war aber vorher schon in ähnlicher Form vorgesehen.[311] Es handelt sich um das gleiche Verfahren wie beim Führungszeugnis. Der Auszug muss allerdings im Bundesamt für Justiz oder bei einem vom Antragsteller zu benennenden Amtsgericht eingesehen werden, um den Missbrauch durch den Arbeitgeber und die Umgehung des § 32 II BZRG zu verhindern.[312] Daher erfolgt die Erteilung auch nicht in schriftlicher Form oder über einen Online-Zugang. Die Wahrnehmung dieser Form der Auskunftserteilung ist, auch wenn sie für den Antragsteller kostenfrei ist,[313] nicht sonderlich attraktiv.

e. Entfernung & Tilgung

Für die Rehabilitierung ebenso wichtig wie die Frage, wer von dem Eintrag erfahren kann, ist, wann der Eintrag wieder aus dem Zentralregister gelöscht wird. Sämtliche Eintragungen sind zeitlich begrenzt. Sie werden entweder entfernt oder getilgt. Der Unterschied ist, dass eine Entfernung die sofortige Löschung, aber keine sonstigen Rechtsfolgen bedeutet. Sie ist gegenüber der Tilgung vorrangig.[314] Diese bewirkt zwar auch die Löschung, allerdings zieht sie mit dem Verwertungs- und Vorhalteverbot des § 51 I BZRG und des Verschweigerechts nach § 53 I BZRG auch „materielle Rechtswirkungen“ nach sich.[315] Diese gelten nicht für entfernte Eintragungen.[316] Für Eintragungen nach § 11 BZRG wurden aber in § 24 III-V BZRG der Tilgung ähnliche Rechtsfolgen und auch der Mitzieheffekt sowie eine Überliegefrist geregelt. Die Entfernung bedeutet daher lediglich die Löschung des Datensatzes auf dem elektronischen Datenträger.[317] Zudem lassen sich auch Eintragungen entfernen, für die eine Tilgung von vornherein nicht in Betracht kommt, wie zum Beispiel solche nach § 10 BZRG.[318] Es lässt sich allgemein eine Parallele zu Internetsuchmaschinen und dem Recht auf

---

[310] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 43 Rn. 14; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 43 Rn. 18.
[311] Bundesbeauftrage für Datenschutz und die Informationsfreiheit, abrufbar unter https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Polizei-Strafjustiz/National/Bundeszentralregister.html; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 42 Rn. 4 Vorher beruhte sie auf § 19 I BDSG.
[312] Vgl. *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 42 Rn. 13.
[313] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 42 Rn. 11 zur alten Fassung.
[314] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 24 Rn. 2.
[315] *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 54.
[316] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 24 Rn. 9.
[317] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 24 Rn. 10.
[318] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 24 Rn. 11.

Vergessenwerden ziehen.[319] Unabhängig von der Tilgung sind die Fristen zur Nichtaufnahme in das Führungszeugnis. Diese sind generell kürzer, sodass jeder Eintrag, der zu tilgen ist, bereits zuvor nicht mehr bzw. nie in das Führungszeugnis aufzunehmen war.

aa. Entfernung

Die Entfernung richtet sich nach den §§ 24 ff. BZRG. Sie wurde oben bereits bezüglich § 11 angesprochen. § 24 BZRG soll vor einer Überlastung des Registers schützen, das sonst ins Unermessliche zu wachsen droht.[320] Zunächst werden Einträge nach drei Jahren entfernt, wenn gemäß § 24 I BZRG der Tod der eingetragenen Person mitgeteilt wurde oder sie gemäß § 24 II BZRG über 90 Jahre alt ist. Diese Altersgrenze wurde in der Vergangenheit kontinuierlich erhöht,[321] vermutlich aufgrund der erhöhten Lebenserwartung. Somit kann die Verurteilung eines über 90-jährigen Menschen auch nicht in das Register eingetragen werden.[322] Eine Begehung erneuter Straftaten jenseits der 90 ist äußerst unwahrscheinlich.[323] Warum aber nun gerade 90 ausgewählt wurde, bleibt unklar.

Eine Eintragung, die der Tilgung nicht unterliegt, kann außerdem nach § 25 BZRG aus dem Register entfernt werden. Dies ist für Eintragungen nach § 10 oder § 11 BZRG, also Entscheidungen von Verwaltungsbehörden oder wegen Schuldunfähigkeit, relevant.[324] Über die praktische Bedeutung dieser Regelung gehen die Meinungen auseinander.[325] Dies mag an der zwischenzeitlich veränderten Rechtslage, insbesondere der Benachrichtigungspflicht nach § 11 II BZRG liegen. Jedenfalls müssen die Sonderregeln, bspw. § 19 BZRG für § 10 BZRG, vorrangig bemüht werden.[326] Bei der Entscheidung nach § 25 I 1 BZRG darf kein, dem Rehabilitierungsinteresse des Betroffenen entgegenstehendes, öffentliches Interesse vorliegen. Es handelt sich um eine Ermessensentscheidung der Behörde, bei der im Wesentlichen eine Prognose über die Gefährlichkeit des Eingetragenen zu treffen ist.[327] Bedeutende Gesichtspunkte sind der Zeitfaktor und die Tatumstände sowie die Frage, ob es sich beispielsweise um ein Bagatell- oder Kapitalverbrechen gehandelt hat.[328] Das regelmäßig vorliegende Interesse des Eingetragenen an einem eintragsfreien Register reicht allein nicht aus.[329] Anhand dieser Formulierung lässt sich erkennen, dass der Gesetzgeber dem Allgemeininteresse grundsätzlich den Vorrang gegenüber dem Individualinteresse einräumt.[330] Der Betroffene trägt auch die Beweislast.[331] Nach alledem sind die Erfolgsaussichten eines

[319] *Doerfer/Scholz*: Ist das gerecht? Bundeszentralregister & Führungszeugnis - Wer darf was wissen?, Minute 7:40.
[320] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 24 Rn. 4.
[321] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 24 Rn. 4.
[322] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 24 Rn. 12.
[323] Die Rückfallraten gehen mit dem Alter kontinuierlich zurück, *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 53.
[324] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 25 Rn. 4.
[325] *Kalf*, StV 1991, 580 (583) spricht von „besonderen Ausnahmefällen"; dagg.: *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 60 „große praktische Bedeutung".
[326] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 25 Rn. 1; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 25 Rn. 4.
[327] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 25 Rn. 21.
[328] *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 61; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 25 Rn. 24.
[329] Übersicht der Gründe bei *Kalf*, StV 1991, 132 (138ff.).
[330] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 25 Rn. 27.
[331] *Cording*, StV 1995, 48 (51).

solchen Antrags gering.[332] Zudem ist die Registerbehörde nicht dazu befugt, die Entscheidung beispielsweise der Staatsanwaltschaft auf ihre sachliche Richtigkeit hin zu überprüfen, außer diese leidet an einem offensichtlichen Mangel.[333]

Weitere Möglichkeiten, eine Eintragung zu entfernen, stellen die §§ 12 II 2, 13 II 2, 16 II, 19 und 63 I BZRG dar.[334] Da die Übersicht aber nur dem Grundverständnis der Systematik des BZRG dienen soll, wird auf eine Darstellung dieser Normen verzichtet.

bb. Tilgung

Im Unterschied zu den Fristen für die Nichtaufnahme einer Verurteilung in das Führungszeugnis sollen die Tilgungsfristen vor allem das Interesse an der Zuverlässigkeit des Registers berücksichtigen.[335] Allerdings stellt die Tilgung auch die letzte Stufe der registerrechtlichen Wiedereingliederung dar.[336] Sie verhindert in endgültiger Weise die Kenntnis der eingetragenen Verurteilung für alle Auskunftsberechtigten und rechtfertigt sich nach der Ansicht des BGH aus der entsühnenden Wirkung einer Bestrafung.[337] Für die Resozialisierung bedeutender, wenn auch rechtlich weniger wirkungsvoll, sind die Fristen für die Nichtaufnahmen in das Führungszeugnis, denn jenes wird regelmäßig einem größeren Empfängerkreis zugänglich sein.[338]

Gemäß § 45 I BZRG erfolgt die Tilgung nach Ablauf einer Frist, sie erfolgt also gesetzlich.[339] Die Frist richtet sich grundsätzlich nach der verhängten Strafe und sieht Fristen zwischen fünf und zwanzig Jahren vor. Sonderregelungen existieren wiederum vor allem für die Sexualdelikte, diese hat der Gesetzgeber erst kürzlich erweitert, um sexueller Gewalt gegen Kinder vorzubeugen.[340] Dadurch wurde die Tilgungsfrist verdoppelt. Ist die Frist abgelaufen, wird die zu tilgende Eintragung gemäß § 45 II BZRG nach einem Jahr entfernt. Die sog. Überliegefrist von einem Jahr dient dazu, sicherzustellen, dass die Tilgungshemmung auch dann eingehalten wird, wenn neue Verurteilungen erst nach Eintritt der Tilgungsreife mitgeteilt werden.[341] Für den Betroffenen erwachsen aus dieser Überliegefrist keine Nachteile, solange keine neue Eintragung erfolgt. Gemäß § 45 II 2 BZRG darf währenddessen niemandem, außer dem Betroffenen, Auskunft erteilt werden.[342] Der Fristbeginn richtet sich gemäß § 47 I BZRG nach § 36 BZRG, also auch nach dem Tag des ersten Urteils. Die Tilgungsfrist und die für die

---

[332] *Sonnen*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 543 (554).
[333] OLG Hamm, Beschl. v. 1.8.2019 – 1 VAs 1/19, BeckRS 2019, 39781, Rn. 14.
[334] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 24 Rn. 11.
[335] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 46 Rn. 5. Für die Berechungung der Fristen gelten in Ermangelung von Sonderregelungen die §§ 186ff. BGB, BGH NStZ-RR 2014, 356.
[336] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Vorbemerkung Vierter Abschnitt, Rn. 1.
[337] BGH NJW 1973, 66 (67); *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 98; *Lederer/Dittmann/Graf*, MSchrKrim 93 (2010), 442 (453) zum psychiatrischen Sachverständigen.
[338] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 15.
[339] sog. Rehabilitation de droit, die bereits unter dem Straftilgungsgesetz, also dem Vorläufer des BZRG, galt, *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 98. Gegen die Tilgung nach Fristablauf wurde ursprünglich Kritik erhoben, da sie ohne Mitwirkung des Betroffenen eintrete, *Mumme/Sieverts*, ZStW 57 (1938), 771 (779).
[340] BT-Drucks. 19/23707, S. 2, 23f, der anschaulich die Verschärfung des Registerrechts in diesem Bereich nachzeichnet.
[341] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 45 Rn. 20 mit Beispiel; *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 45 Rn. 8.
[342] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 45 Rn. 24 zur Kritik an der alten Fassung.

Nichtaufnahme in das Führungszeugnis laufen also parallel.[343] Dazu muss Tilgungsreife eingetreten sein, d.h. es müssen die materiellen Voraussetzungen gegeben sein, also entweder eine Frist abgelaufen oder im Fall der Anordnung der Tag der Entscheidung angebrochen sein und es darf keine Hemmung vorliegen.[344] Eine solche Hemmung liegt gemäß § 47 II BZRG unter anderem vor, wenn die Vollstreckung einer Strafe oder Maßregel noch nicht erledigt ist. In § 47 III BZRG schlägt sich der bereits besprochene Mitzieheffekt nieder, der auch als „*Grundsatz der Unteilbarkeit des Registerinhalts*" bezeichnet wird.[345]

Es finden nicht die §§ 42, 43 StPO, sondern die §§ 186 ff. BGB bei der Fristberechnung Anwendung.[346] Zur Veranschaulichung der Berechnung der Tilgungsfristen und der Nichtaufnahme in das Führungszeugnis ein kurzer Beispielsfall:[347] A wird am 15.01.2023 zu einer Geldstrafe von 100 Tagessätzen verurteilt. Eine solche Verurteilung unterfällt nicht der Ausnahme nach § 32 II Nr. 5a) BZRG und wird somit in das Führungszeugnis aufgenommen. Sie wird gemäß § 34 I Nr. 1a) aa) BZRG nach 3 Jahren nicht mehr in das Führungszeugnis aufgenommen und gemäß § 46 I Nr. 2 a) BZRG nach 10 Jahren aus dem Register getilgt. Die Frist beginnt in beiden Fällen gemäß § 47 I BZRG i.V.m. § 36 BZRG mit dem Tag der Verkündung des Urteils zu laufen, also mit dem 15. 01. 2023. Dieser ist gemäß § 187 II 1 BGB einzuberechnen, beide Fristen laufen nebeneinander. Die Verurteilung wird somit mit dem Ablauf des 14. 01. 2026 nicht mehr in das Führungszeugnis aufgenommen und mit dem Ablauf des 14.01.2033 tritt die Tilgungsreife gemäß § 45 II BZRG ein. Die Entfernung der Eintragung erfolgt dann ein Jahr später, mit dem Ablauf des 14.01.2034. Daneben sind noch zwei Besonderheiten zu beachten: Grundsätzlich hemmt die fehlende Vollstreckungserledigung gemäß §§ 37 I, 47 II BZRG den Fristablauf. Dies gilt jedoch nicht bei der Geldstrafe, denn deren Vollstreckung ergibt sich nicht gemäß § 47 II BZRG aus dem Register.[348] Außerdem darf das Register gemäß §§ 38, 47 III keine weiteren, nicht tilgungsfähigen Eintragungen enthalten. Das ist bei A glücklicherweise der Fall, käme eine weitere Verurteilung dazu, wäre deren Nichtaufnahmefrist für den Eintrag in das Führungszeugnis bzw. Tilgungsfrist für den Eintrag in das Zentralregister maßgeblich.[349] Zehn bzw. elf Jahre nach dem Urteil ist A dann rehabilitiert, wenn er in dieser Zeit nicht erneut verurteilt wurde.

Die Registerbehörde hat zudem die Möglichkeit, die Tilgung gemäß § 49 I BZRG in besonderen Fällen entgegen den §§ 45, 46 anzuordnen. Nach den Worten des Kammergerichts handelt es sich bei der vorzeitigen Tilgung um den „*schwerwiegendsten und in der Regel endgültigen Eingriff in den Registerbestand*",[350] wobei sich des Öfteren Eingetragene die falsche Hoffnung machen, mit einer von ihnen nachgewiesenen Eingliederung könnten sie sich des Eintrags auf diese Weise vorzeitig entledigen. Die Regelung ähnelt dem § 39 I BZRG, der aber nur auf die Nichtaufnahme in das Führungszeugnis ausgerichtet ist. Auch sie ist seltenen

[343] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 47 Rn. 6.
[344] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 45 Rn,. 14.
[345] *Bücherl,* in: BeckOK StPO: § 47 BZRG Rn. 9; *Pfeiffer*, NStZ 2000, 402 (404).
[346] BGH NStZ-RR 2014, 356.
[347] Siehe auch *Pfeiffer*, NStZ 2000, 402 (406) mit Beispiel zum Mitzieheffekt.
[348] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 47 Rn. 13.
[349] Vgl. *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 47 Rn. 21.
[350] KG Beschl. v. 29.8.2014 – 4 Vas 48/12, BeckRS 2014, 19170, Rn. 59; Beschl. vom 23.11.2017, BeckRS 2017, 157177 Rn. 10; Beschl. vom 10.08.2015, BeckRS 2015, 19698 Rn. 4.

Ausnahme- bzw. Härtefällen vorbehalten.[351] Eine Straflosigkeit soll nicht ausreichen, denn diese sei ja Voraussetzung der Tilgung.[352] Auch nach gründlicher Recherche ist keine Entscheidung des KG auffindbar, bei der ein Antrag als zulässig und begründet angesehen wurde. Daher wird sie für diese Untersuchung nicht weiter relevant. Sie ist jedenfalls kein Äquivalent einer *rehabilitation judicaire*.

Von der Tilgung ausgenommen sind Verurteilungen zu lebenslanger Freiheitsstrafe und die Anordnung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder der Sicherungsverwahrung gemäß § 45 III BZRG. Die Ausnahme von der Tilgung stellt vermutlich einer der schwersten Einschränkungen des Rechts auf Resozialisierung dar, die die Betroffenen erleiden können. Die Eintragungen können lediglich nach § 24 I, II BZRG aus dem Register entfernt werden.[353] Im Einzelfall kann zwar eine unbillige Härte zu einer Anordnung nach § 49 I BZRG führen, dieser wird in der Praxis aber nur selten zum Erfolg führen. Auch ist zu beachten, dass die Einträge nach § 45 III BZRG nur nach § 24 BZRG entfernt werden können, also bei Verurteilungen zu einer Strafe frühestens mit der Vollendung des 90. Lebensjahres. Eine Rehabilitierung findet somit für die meisten der Eingetragenen nie mehr statt.[354] Diese Ausnahmen sind nicht nachvollziehbar und der Gesetzgeber hat sich zu ihren Gründen nicht geäußert.[355] Die besondere Berücksichtigung von Sexualstraftaten wurde oben bereits kritisiert.[356] Sozialethisch ist eine solche Annahme der Unverzeihlichkeit bestimmter Taten für eine Gesellschaft nicht haltbar und eigentlich auch überwunden.[357] Der Täter darf nicht zum Objekt der Strafverfolgung gemacht werden.[358] Ihm muss eine Chance verbleiben, seine Freiheit wiederzuerlangen und sich nach der Verbüßung wieder in die Gemeinschaft einzuordnen, denn er ist eine „*gemeinschaftsgebundenes Individuum*".[359] Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist der Strafvollzug ein „Behandlungsvollzug", der auf Wiederbefähigung ausgerichtet ist.[360] Konsequenterweise darf dann auch kein wie auch immer gearteter Annex der Strafe, der das Leben weiterhin erschwert, die Zeit nach dem Vollzug überdauern. Für die meisten Menschen bedeutet die Ausnahme von Tilgungsfähigkeit nach § 45 III BZRG, dass der Eintrag sie ihr ganzes Leben begleitet. Auch ist dies nicht mehr exklusiv lebenslang Inhaftierten und Sicherungsverwahrten vorbehalten, sondern neuerdings auch für schwere Sexualdelikte vorgesehen. Während man bei der lebenslangen Freiheitsstrafe, die zumeist aufgrund eines Mordes als schwerstem Verbrechen des StGB verhängt wird, noch historische Gründe heranziehen kann,[361] können sich die Sexualdelikte nicht auf die Begründung berufen. In der Literatur wird vertreten, dass solchen schweren Taten besondere Aussagekraft über die Persönlichkeit des Angeklagten zukommt und sie deswegen im Register

---

[351] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 49 Rn. 4.
[352] KG Beschl. vom 23.11.2017, BeckRS 2017, 157177 Rn. 10
[353] *Bücherl,* in: BeckOK StPO: § 45 BZRG Rn. 9.
[354] kritisch schon *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 120 aber zum lebenslänglichen Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte.
[355] BT-Drucks. VI/477, S. 23.
[356] Siehe dazu die Seiten 92ff.
[357] *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, S. 335.
[358] BVerfG NJW 1977, 1525 (1526).
[359] BVerfG NJW 1977, 1525 (1526, 1528).
[360] BVerfG NJW 1977, 1525 (1528).
[361] *Doerfer/Scholz*: Ist das gerecht? Bundeszentralregister & Führungszeugnis - Wer darf was wissen? Minute 9: 20. Ob allerdings historische Gründe eine solche, für den Eingetragenen schwerwiegende Ausnahme rechtfertigen können, oder ob es sich dabei nicht vielmehr um eine beschwichtigende Ausrede handelt, ist problematisch.

verbleiben müssen.[362] Das leuchtet aber nicht ein. Es handelt sich vielmehr um Verbrechen, die vom Gesetzgeber als gravierende Rechtsgutsverletzungen erachtet werden und deshalb besonders hart bestraft werden. Daraus lässt sich aber nicht schließen, dass diese Handlungen auch für den Täter zu einem einschneidenden Erlebnis oder persönlichkeitsverändernden Moment werden. Warum eine Tötung zur Verdeckung einer Straftat mehr über die Persönlichkeit aussagen soll als die mittels eines hinterlistigen Überfalls begangene Körperverletzung, ist fraglich. Die kriminologische Forschung ordnet Tötungsdelikte den sog. „Spontan- oder Konfliktttaten" zu. Sie gehen also zumeist aus eskalierenden Streitsituationen hervor.[363] Es ist also nicht erkennbar, woher die besondere Aussagekraft über die Persönlichkeit oder den Charakter rühren soll. Der Gesetzgeber konterkariert mit dieser Regelung die Entscheidung des BVerfG und riskiert so ohne sachlichen Grund Friktionen mit dem Persönlichkeitsrecht der Eingetragenen. Nach einer kürzlich ergangenen Entscheidung des EuGH ist die lebenslange Speicherung bestimmter personenbezogener, unter anderem biometrischer Daten ohne Rücksicht auf die Erforderlichkeit wegen eines Verstoßes gegen die sog. JI-Richtlinie unionsrechtswidrig.[364] In diesem Fall ging es um polizeiliche Daten, die sehr eng mit der künftigen Aufklärung von Straftaten und Identifikation von Straftätern verknüpft waren, zum Beispiel Fingerabdrücke. Da auf das BZRG aber die DS-GVO Anwendung findet, ist die Entscheidung nicht von unmittelbarer Bedeutung.[365] Der Gedanke, dass regelmäßig überprüft werden sollte, ob die Speicherung personenbezogener Daten noch erorderlich ist, entspringt nach Ansicht des EuGH aber dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.[366] Dieser gilt auch hier. Der Gesetzgeber sollte somit auch schwerste Straftaten einer Tilgung zuführen.

cc. Anordnung der Tilgung wegen Gesetzesänderung

Nach der gegenwärtigen Rechtslage werden Eintragungen, sollte das der Verurteilung zugrundeliegende Strafgesetz in eine Ordnungswidrigkeit umgewandelt worden sein oder nun für die Handlung keine Strafe mehr vorsehen, nicht automatisch getilgt, sondern gemäß § 48 BZRG nur auf Antrag der betroffenen Person. Der Antrag soll die Registerbehörde vor Überlastung schützen.[367] Nach Ansicht des EGMR muss eine solche Möglichkeit gemäß Art. 13 EMRK zumindest bei Einträgen, die auf einer verfassungswidrigen Norm beruhen, auch vorgesehen sein.[368] Während früher lediglich eine Anordnung der Tilgung bei einer Umwandlung in eine Ordnungswidrigkeit in Betracht kam, ist der Gesetzgeber zu Recht im Wege eines „Erst-Recht-Schlusses" dazu gekommen, auch bei der Änderung der Strafbarkeit in die Straflosigkeit einer Handlung die Anordnung der Tilgung zu ermöglichen.[369] Daran kann man erkennen, dass der Eintrag eng mit der strafrechtlichen Unrechtsbewertung verknüpft ist.

Dieses Verfahren stößt aufgrund der wenigen Informationen, die der Eintrag gemäß § 5 BZRG über die Verurteilung preisgibt, schnell an Grenzen, da dieser über die der Verurteilung

[362] *Bücherl,* in: BeckOK StPO: § 45 BZRG Rn. 10.
[363] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie., § 57 Rn. 2.
[364] EuGH, Urt. 30.01.2024 C-118/22.
[365] Siehe oben S. 13f.
[366] EuGH, Urt. 30.01.2024 C-118/22, Rn. 39, 41f.
[367] BT-Drucks. 183/17, S. 30; für eine Aufhebung von Amts wegen *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 48 Rn. 6.
[368] EGMR, Urt. v. 07.11.2013 – 31913/07 ua (E.B. and others v. Austria), Rn. 93; Besprechung bei *Maringele*, NLMR 2013, 403.
[369] BT-Drucks. 183/17, S. 30.

zugrundeliegenden Tathandlung und das angewendete Gesetz nur wenige Informationen preisgibt. Sollte ein komplexer Tatbestand mit verschiedenen Absätzen und Varianten einschlägig gewesen sein, ist teilweise unklar, ob dieser noch besteht oder eben geändert wurde. Das lässt sich an der nunmehr realisierten Erlaubnis des Besitzes von Cannabis gemäß § 3 CanG nachvollziehen. Es erfolgte in der Vergangenheit eine Eintragung, die mit „Verstoß gegen § 29 BtMG“ bezeichnet wird, aber nicht erkennen lässt, welches Betäubungsmittel überhaupt verwendet wurde.[370] Somit ist also nicht klar, ob nach der gegenwärtigen Rechtslage eine Straffreiheit besteht. Hier wird eine Einzelfallprüfung durch die Staatsanwaltschaft anhand der Strafakten nach § 41 I CanG angestrebt.[371] Gegen eine ablehnende Entscheidung steht der Rechtsweg gemäß § 23 EGGVG offen. Das würde einen erheblichen Mehraufwand bedeuten, der aber auch der sonst nicht ermittelnd tätig werdenden Registerbehörde nicht aufgebürdet werden soll und somit den Staatsanwaltschaften zuzumuten sei.[372] Zudem sei nur dort juristisch geschultes Personal vorhanden.[373] Aufgrund der Sorge vor einer erheblichen Mehrbelastung haben sich auch die Ausschüsse des Bundesrats ablehnend zu dem Gesetz an sich und besonders zu den §§ 40, 41 CanG geäußert.[374] Anträge auf Einberufung des Vermittlungsausschusses fanden keine Mehrheit.[375] Das Cannabisgesetz wurde am 27.03.2024 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und ist zum 01.04.2024 in Kraft getreten.[376] Die Regelungen zum Tilgungsverfahren wurden in §§ 40, 41 CanG beibehalten, treten aber gemäß Art. 15 III erst am 01.01.2025 in Kraft. Inwiefern die Sorgen der Ausschüsse berechtigt waren, wird sich dann zeigen.

f. Die Rechtswirkungen der Tilgung

Die Rechtsfolgen der Tilgung waren unter der Geltung des Straftilgungsgesetzes noch umstritten.[377] Heute existieren hierzu gesetzliche Regelungen, vor allem das Verschweigerecht nach § 53 I BZRG sowie das Verwertungsverbot nach § 51 I BZRG. Die Rechtslage hat sich also für den Eingetragenen verbessert.[378]

aa. Das Verwertungsverbot

Bereits vor der eigentlichen Tilgung, nämlich mit Eintritt der Tilgungsreife, wird der Betroffene gemäß § 51 I weitgehend seines Strafmakels entledigt.[379] Die Norm statuiert heute ein recht umfassendes materiell-rechtliches Vorhalte- und Verwertungsverbot[380] und wird auch als die

[370] BT-Drucks. 20/8704, S. 134.
[371] BT-Drucks. 20/8704, S. 136f.
[372] BT-Drucks. 20/8704, S. 135.
[373] BT-Drucks. 20/8704, S. 136.
[374] Ausschussempfehlung des Gesundheits- und des Rechtsausschusses sowie des Ausschusses für innere Angelegenheiten, BR-Drucks. 92/1/24, S. 8. Er äußert sich des Weiteren besorgt über einen Dammbruch bezüglich zukünftiger Entkriminalisierungstendenzen, S. 9.
[375] BR-Drucks. 92/24.
[376] Gesetz zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 27.03.2024, BGBl. I Nr. 109.
[377] BT-Drucks. 183/17, S. 30; *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 128ff.; Überblick bei BVerfGE 36, 174 (184).
[378] BVerfGE 36, 174 (184); *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Vorbemerkung Vierter Abschnitt, Rn. 2.
[379] BVerfGE 36, 174 (188); *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 96.
[380] *Bücherl,* in: BeckOK StPO: § 51 BZRG Rn. 17. Umstritten sind auch die Rechtswirkungen im Privatrecht, dazu *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz, S. 84 ff.

„*wichtigste (...) Rechtswirkung der Tilgung*“ bezeichnet.[381] Sie stellt somit auch die für die Justiz relevanteste Vorschrift des gesamten BZRG dar[382] und ist jüngst im Rahmen der Reform der Wiederaufnahme von Strafverfahren zuungunsten von Freigesprochenen wieder in die Diskussion geraten.[383] Sie verbietet die Verwertung der Verurteilung sowohl bei der Strafzumessung als auch die Indizwirkung der Tatsachenfeststellung für sämtliche Folgeverfahren.[384] Dies gilt auch dann, wenn der Angeklagte sich selbst zu seiner Verteidigung auf die den tilgungsreifen Eintragungen zu Grunde liegenden Tatsachen beruft.[385] § 51 II BZRG soll vor allem eine Berücksichtigung des Verwertungsverbots im Privatrecht verhindern.[386] Weitere Ausnahmen finden sich in § 52 BZRG. Diese erlangen jedoch nur in besonderen Fällen Bedeutung, etwa bei einer Offenlegung der Eintragung durch den Betroffenen oder Dritte.[387] Der Gesetzgeber hat kürzlich durch die Einfügung des Nr. 5 klargestellt, dass eine Ausnahme eine klare gesetzliche Regelung erfordert und nicht durch eine erweiternde Auslegung herbeizuführen sei.[388]

Der § 51 BZRG (damals § 49) war bereits Gegenstand einer Entscheidung des BVerfG, die einen Antrag auf konkrete Normenkontrolle mit dem Ziel, den § 49 BZRG a.F. wegen eines Verstoßes gegen Art. 97, 20 III, 3 I GG für verfassungswidrig zu erklären, für unbegründet hielt.[389] Die vorlegenden Amtsgerichte waren der Ansicht, sie seien durch das Verwertungsverbot in ihrer richterlichen Unabhängigkeit beschränkt und die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege sei gefährdet.[390] Das Bundesverfassungsgericht hielt die Herausnahme bestimmter Vorgänge sowohl auf der Ebene der Beweiswürdigung als auch bei der Strafzumessung hingegen für vertretbar.[391] Es müssten, um der Rechtsstaatlichkeit Genüge zu tun, nicht sämtliche Umstände berücksichtigt werden bzw. anders formuliert die Wahrheit sei nicht um jeden Preis zu erforschen.[392] Die Strafrechtspflege wäre durch die Anwendung auch nicht sonderlich eingeschränkt, zumal die Aufführung aller Vorstrafen „einseitige Wertungen“ erleichtere.[393] Lange zurückliegende Straftaten beeinflussten die Strafzumessung ohnehin nicht mehr entscheidend.[394] Zudem sei das Interesse des Verurteilten an seiner

[381] *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 96.
[382] Kritischer Überblick bei *Creifelds*, GA 1974, 129.
[383] *Bröckers*, KriPoZ 2022, 15.
[384] BGH StV 1985, 322f.; NJW 1990, 2264.
[385] BGH NSTZ-RR 2001, 237. Umstritten ist, ob § 51 I BZRG, der dem Wortlaut nach zunächst nur auf Verurteilungen nach § 4 gilt, analog auf Freisprüche und eingestellte Verfahren anzuwenden ist. Diese Frage wird aber hier, da es sich um eine kompakte Darstellung handeln soll, nicht weiter ausgeführt.
[386] BT-Drucks. VI/1550 S. 22; kritisch *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 169, 179 f.; *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 51 Rn. 46.
[387] *Bücherl,* in: BeckOK StPO: § 52 BZRG Rn. 1; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 52 Rn. 5.
[388] BR-Drucks. 183/17, S. 31 mit Verweis auf die Entscheidung des BVerwG vom 21. November 2013 – 2 B 86/13 - (juris).
[389] BVerfGE 36, 174; dazu *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (659f.). Auch später ebbte die rechtspolitische Diskussion um eine Lockerung des absoluten Verwertungsverbotes nicht ab, siehe *Granderath*, ZRP 1985, 319.
[390] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (659); ausführlich: *Pryzwanski*, Auswirkungen des Vorhalte- und Verwertungsverbotes des Bundeszentralregistergesetzes im Strafrecht.
[391] BVerfGE 36, 174 (186).
[392] BVerfGE 36, 174 (187); zustimmend *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (659f.).
[393] BVerfGE 36, 174 (187).
[394] BVerfGE 36, 174 (187).

Resozialisierung zu berücksichtigen.[395] So überwiegt das Interesse der Justiz an den Eintragungen jedenfalls nicht das Interesse des Freigesprochenen.

bb. Das Verschweigerecht

Das Verschweigerecht nach § 53 I BZRG als zweite Säule der Rechtswirkung der Tilgung besagt, dass der Verurteilte sich „als unbestraft bezeichnen darf",[396] wenn die Eintragung zu tilgen ist oder nicht bzw. nicht mehr in das Führungszeugnis aufzunehmen ist. Ist die Verurteilung in das Führungszeugnis aufzunehmen, wird die Nichtaufnahme aufgrund kürzerer Fristen schneller eintreten als die Tilgung. Diese Vorschrift muss im Zusammenhang mit den Auskunftsbeschränkungen gesehen werden, denn diese wären ohne ein Recht, die Vorstrafe zu verheimlichen, ohne Wert.[397] Sie gilt grundsätzlich sowohl gegenüber Privatpersonen als auch Behörden.[398] Zu beachten sind die Ausnahmen nach § 53 II BZRG. Demnach steht Zeugen vor Gericht oder bei einer staatsanwaltlichen Vernehmung kein Auskunftsverweigerungsrecht zu, da diese Stellen ja gemäß § 41 I Nr. 1 BZRG unbeschränkt auskunftsberechtigt sind. So wird auch die Bedeutung des Katalogs in § 41 I BZRG noch einmal erhöht. Die Voraussetzung dieser Ausnahme ist aber eine Belehrung.[399] Die Frage nach anhängigen Ermittlungsverfahren wird von § 53 BZRG nicht erfasst.[400]

Eine Bedeutung kommt diesem Recht vor allem bei der Zulässigkeit des Fragerechts des Arbeitgebers zu, der Arbeitnehmer darf eine Verurteilung im Rahmen des § 53 I Nr. 1 BZRG verschweigen und muss keine Anfechtung des Arbeitsvertrages wegen § 123 BGB fürchten.[401] Daneben kann auch die rein psychische Wirkung der Ablösung des Labels „Vorbestrafter" erleichternd sein.[402] Im Umkehrschluss muss der Eingetragene sich bis zur Tilgungsreife der Eintragung als „Krimineller" bezeichnen lassen. Eine Strafbarkeit nach §§ 185 ff. ist für diese, vor dem Eintritt der Tilgungsreife der Wahrheit entsprechenden Aussage jedenfalls nicht gegeben.[403]

Ein Problem dieser Vorschrift ist, dass der Betroffene meist nichts von seinem Glück weiß, denn er erhält weder eine Mitteilung über den Eintritt der Tilgungsreife noch über deren Rechtsfolgen.[404] Im Zweifelsfall wird der Eingetragene nicht selbst etwas berechnet haben, was schon den Gerichten und Behörden nicht immer gelingt.[405] Dennoch obliegt ihm die Prüfpflicht, die er entweder über ein kostenpflichtiges Führungszeugnis oder den Antrag nach § 42 BRZG wahrnehmen wird.[406] Hier hat der Gesetzgeber die Umgehung des Verwertungsverbotes, die er im Ansatz erkannte und durch das Verschweigerecht verhindern wollte,[407] nicht zu Ende

[395] BVerfGE 36, 174 (188); *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (659).
[396] kritisch zu dieser Formulierung *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 100.
[397] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 98; *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 104; *Rebmann/Uhlig*, Bundeszentralregistergesetz, § 53 Rn. 1.
[398] *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 105.
[399] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 53 Rn. 26.
[400] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 53 Rn. 20.
[401] Umfassend dazu *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 53 Rn. 13 ff.; *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 108.
[402] *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 107.
[403] *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 32f.
[404] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 103.
[405] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 103.
[406] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 53 Rn. 33.
[407] Vgl. BT-Drucks. VI/477, S. 24f.; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 53 Rn. 4.

gedacht. Zu fordern wäre also eine Mitteilungspflicht über den Eintritt der Tilgungsreife sowie die Rechtsfolgen. Eine immer wiederkehrende Argumentation des Gesetzgebers bezüglich vorgeschlagener Neuerungen beschränkt sich dabei auf die Überforderung bzw. Entlastung der Registerbehörde.[408] Überzeugend ist sie nicht, denn die Benachrichtigung könnte maschinell erfolgen und wäre ohne großen Aufwand umzusetzen.

g. ausländische Urteile

Der letzte Abschnitt des zweiten Teils beschäftigt sich mit der Eintragung ausländischer Urteile in das BZRG. Für eine vollständige Abbildung der Persönlichkeit des Betroffenen, wie sie vom Zentralregister angestrebt wird, ist es auch nötig, ausländische Verurteilungen zu erfassen, insbesondere im heutigen Europa, in dem nationale Grenzen ihre Bedeutung verlieren.[409] Die zentralen Regelungen treffen §§ 54, 55 BZRG. Sie stellen ein zweistufiges Prüfungsschema auf.[410]

Es muss sich um eine rechtskräftige, strafrechtliche Verurteilung durch ein nichtdeutsches Gericht handeln, die amtlich mitgeteilt wurde. Vor allem muss ein vergleichbarer deutscher Straftatbestand vorliegen. Hier liegt ein Problem vor, denn die Übermittlungen erfolgen häufig über den Strafnachrichtenaustausch. Dabei werden lediglich Mitteilungen auf Formblättern übersandt, die Personaldaten und Angaben zur Verurteilung enthalten.[411] Eine Darstellung des Sachverhaltes fehlt. So ist nur eine summarische Prüfung möglich.[412] Diese muss von der Behörde dann mit großer Sorgfalt vorgenommen werden. Der Gesetzgeber hat die Eintragung durch die „*doppelte Negation*“ in § 55 I BZRG erleichtert.[413] Der Sachverhalt kann gemäß § 54 I Nr. 2 BZRG auch sinngemäß umgestellt werden, dh dass die Verurteilung dann eintragungsfähig ist, wenn es zur Verurteilung durch ein deutsches Gericht gekommen wäre, hätte der Verurteilte eine vergleichbare Handlung in Deutschland begangen wie jene abgeurteilte Person im Ausland.[414] Ein Beispielsfall war die Verurteilung eines Deutschen, der versuchte, unerlaubt nach England einzureisen. Die illegale Einreise nach England ist nach deutschem Recht nicht strafbar.[415] Hier muss also der Sachverhalt so umgestellt werden, dass beurteilt werden kann, ob die illegale Einreise nach Deutschland strafbar sei.[416] Nicht umgestellt werden darf hingegen die ausländische Strafnorm.[417] Eine Einschränkung erfolgt gemäß § 53a BZRG. Die Verurteilung muss wesentlichen Grundsätzen der deutschen Rechtsordnung entsprechen. Dabei sind zumindest zwei Verstöße gegen den sog. „ordre public“ denkbar.[418] Zunächst kann das Urteil fehlerhaft sein. Der Fehler muss aber offensichtlich sein, denn die Registerbehörde ist nicht befugt, eine revisionsähnliche Prüfung vorzunehmen.[419] Fehler in der Strafzumessung sind von der Behörde hingegen nicht zu erörtern.[420] Beachtlich

[408] Zum Beispiel BR-Drucks. 183/17, S. 30.
[409] Schon *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz., § 54 Rn. 1.
[410] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 54 Rn. 4.
[411] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 54 Rn. 29.
[412] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 54 Rn. 29.
[413] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 54 Rn. 29.
[414] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 54 Rn. 33.
[415] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 54 Rn. 33.
[416] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 54 Rn. 6; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 54 Rn. 33.
[417] BGHSt 23, 151, 155; *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 54 Rn. 27.
[418] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 53a Rn. 6ff.
[419] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 53a Rn. 6.
[420] OLG Hamm, MDR 1985, 342.

ist wiederum vor allem die Beachtung völkerrechtlicher Mindeststandards, des sog. Fair-trial-Grundsatzes.[421] Hinzu kommt bei Urteilen eines Mitgliedstaates der europäischen Union nach § 53a S. 2 BZRG die Relevanz der GRCh.

Liegt die Eintragungsfähigkeit vor, erfolgt die Eintragung und gemäß § 55 II 1 BZRG eine unverzügliche Anhörung des Betroffenen. Die Entfernung des Eintrags richtet sich nach § 55 II 2 BZRG. Gemäß § 56 I 1 BZRG werden ausländische Urteile den deutschen gleichgestellt. Zu Problemen kann die Verschiedenartigkeit mancher ausländischer Sanktionen führen.[422] Gemäß § 56 I 2 BZRG werden dann Rechtsfolgen herangezogen, die diesen am meisten entsprechen.

Es mag aber auch Eintragungen geben, denen keine vergleichbare deutsche Regelung gegenübersteht.[423] Gerade für Heranwachsende führt diese Regelung aber auch zu Problemen. Denn für diese kommt gemäß § 105 I JGG eine Anwendung des Allgemeinen oder des Jugendstrafrechts in Betracht. Werden Sie unter Anwendung von Jugendstrafrecht zu einer Freiheitsstrafe verurteilt, wird diese unter den Voraussetzungen des § 32 II Nr. 3, 4 BZRG nicht in ein Führungszeugnis aufgenommen.[424] Ausländische freiheitsentziehende Maßnahmen werden aber stets als Freiheitsstrafe in das Register eingetragen.[425] Somit erscheint diese auch im Führungszeugnis.[426] Das stellt eine Schlechterstellung von im Ausland verurteilten Heranwachsenden gegenüber im Inland verurteilten Heranwachsenden dar. Dies hat auch das BMJ gesehen und angeordnet, dass die Registerbehörde im Einzelfall Registervergünstigungen nach § 39 BZRG anordnen soll, um unbillige Härten zu vermeiden.[427] Die Registerbehörde muss dann prüfen, ob hier die Anwendung von Jugendstrafrecht in Betracht käme. Dazu wird sie in der Regel eine Abschrift der Auslandsverurteilung anfordern und gemäß § 105 I Nr. 1 JGG eine umfassende Prüfung der Persönlichkeit des Heranwachsenden durchführen müssen.[428] Sie hat also einen erheblichen Aufwand. Die Registerbehörde übernimmt jene Aufgabe, die bei einer deutschen Verurteilung das Tatgericht vorgenommen hätte. Dies ist eine der wenigen Gelegenheiten für sie, nicht nur verwaltend tätig zu werden, sondern eigenständig Entscheidungen zu treffen.

Die gegenseitige Anerkennung von Urteilen und der Austausch über diese innerhalb der EU führt zu registerrechtlichen Problemen, denen aber aufgrund ihrer Komplexität ein eigenes Kapitel gewidmet wird.

h. Rechtsmittel & Rechtsschutz

Es sei nochmals betont, dass die Registerbehörde nicht die Rechtmäßigkeit des Urteils überprüft. Dies bleibt richtigerweise den gerichtlichen Instanzen vorbehalten. Die Untersuchung der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen der Registerbehörde sind der Zuständigkeit

[421] OLG Hamm, NStZ 1988, 136; Überblick über die Fallgruppen bei *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 53a Rn. 8ff.
[422] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 56 Rn. 11f.
[423] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 56 Rn. 6.
[424] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 56 Rn. 15.
[425] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 56 Rn. 2; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 56 Rn. 15.
[426] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 56 Rn. 15.
[427] Erlass v. 9.8.1995 – II B 3 – 4240 – 1 – 210450/95.
[428] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 56 Rn. 16.

der Verwaltungsgerichte entzogen, sondern unterliegen der ordentlichen Gerichtsbarkeit.[429] Dem Eingetragenen stehen drei Rechtsbehelfe zur Verfügung. Zu unterscheiden sind Fälle, in denen die Beschwerde und solche, in denen kein Rechtsbehelf vorgesehen ist.[430] Die Hürden für die erfolgreiche Einlegung eines Rechtsbehelfs des BZRG sind relativ hoch.[431]

aa. Beschwerde

Diese wird durch das BZRG in bestimmten Fällen, zum Beispiel bei Ablehnung eines Antrags auf Entfernung einer Eintragung nach §§ 10, 11 BZRG, gem. § 25 II BZRG oder auf Nichtaufnahme einer Verurteilung in das Führungszeugnis gem. § 39 III BZRG vorgesehen. Falls die Behörde der Beschwerde nicht abhilft, legt sie den Vorgang gemäß § 18 BZRGVwV dem Bundesministerium der Justiz vor. Dieses prüft die Entscheidung vollumfänglich nach. Bei einer erneuten Ablehnung wird dem Bescheid eine Rechtsmittelbelehrung beigefügt, demnach gegen die Zurückweisung gem. §§ 23, 24 II EGGVG, also in Form eines Antrags auf gerichtliche Entscheidung, vorgegangen werden kann.[432] Über diesen entscheidet das KG durch nicht anfechtbaren Beschluss.[433] An die Begründung des Antrags hat jenes Gericht in der Vergangenheit so hohe Anforderungen gestellt, dass diese vom BVerfG wegen Verstoßes gegen Art. 19 IV GG für verfassungswidrig erklärt wurden.[434]

bb. Antrag auf gerichtliche Entscheidung

Falls das BZRG keine förmlichen Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Registerbehörde vorsieht, wie zum Beispiel in den Fällen des § 48 BZRG, ist dagegen der Antrag auf gerichtliche Entscheidung statthaft.[435] Gleiches gilt, wenn die Betroffenen den Eintrag als solchen für unrechtmäßig halten.[436] Zuständig ist gemäß § 12 Nr. 1 SGV NRW iVm § 25 I EGGVG immer das OLG Hamm, da die Registerbehörde ihren Sitz in Bonn hat.[437] Dieses prüft aber gemäß § 24 I EGGVG nur Verletzungen des Rechts, also ob der Antragsteller in seinen Rechten verletzt ist, wenn Ermessensmissbrauch[438] oder Willkür vorliegen.[439]

cc. Dienstaufsichtsbeschwerde

Schließlich ist die Dienstaufsichtsbeschwerde gegen alle Entscheidungen der Registerbehörde statthaft. Sie ist an keine Form oder Frist gebunden. Wenn ihr von der Leitung der Registerbehörde nicht abgeholfen wird, ist sie dem BMJ vorzulegen. Dessen Entscheidung kann dann wiederum nicht gerichtlich überprüft werden. [440]

---

[429] Kritisch *Küppers*, in: Burhoff/Kotz, Handbuch für die strafrechtliche Nachsorge, Rn. 271.
[430] *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 111.
[431] *Küppers*, in: Burhoff/Kotz, Handbuch für die strafrechtliche Nachsorge, Rn. 277.
[432] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 32.
[433] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 32 Das KG ist zuständig, da das Bundesministerium der Justiz seinen Sitz in Berlin hat.
[434] BVerfG, Beschluss. v. 3.6.2014 (2 BvR 517/13) = HRRS 2014 Nr. 669, Rn. 13ff.; *Küppers*, in: Burhoff/Kotz, Handbuch für die strafrechtliche Nachsorge, Rn. 278.
[435] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 33.
[436] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 33; OLG Hamm, NStZ-RR 2013, 84.
[437] *Tolzmann*, Bundesregistergesetz, § 1 Rn. 35.
[438] KG, NStZ-RR 2009, 27.
[439] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 32; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 35.
[440] *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 113.

dd. Ersatz- und Abwehransprüche

Zudem können Fehler bei der Registrierung zur Entstehung von Ansprüchen aus Amtshaftung oder Delikt führen. Anerkannt ist beispielsweise, dass Vorschriften des BZRG Schutzgesetze i.S.d. § 823 II BGB darstellen.[441] Zudem kommen Amtshaftungsansprüche jedenfalls dann in Betracht, wenn Tilgungsfristen falsch berechnet werden.[442] Bei einem Verstoß gegen das Verwertungsverbot, zum Beispiel durch die Presse, kommt, wie bereits erwähnt, ein Unterlassungsanspruch analog § 1004 I 1 BGB in Betracht.[443] Der strafrechtliche Schutz ist eher schwach ausgeprägt. Das BZR soll jedenfalls keine öffentliche Urkunde, Datei und kein öffentliches Register i.S.d. § 271 StGB, sondern eine „innerdienstliche" Aufzeichnung darstellen.[444] Das Register beweise nicht die Richtigkeit der Mitteilungen.[445] Das Führungszeugnis stellt aber eine Urkunde im Sinne des § 267 I StGB dar.[446]

4. Das Erziehungsregister

Der dritte Teil des BZRG (§§ 59-64) behandelt das Erziehungsregister. Auch zu den Eintragungen jugendlicher oder heranwachsender Straftäter existiert ein Diskurs, der nicht außenvorgelassen werden soll und der weitere Denkanstöße für eine Kritik des Zentralregisters bereithält.[447] Es handelt sich bei dem Erziehungsregister um ein rechtlich eigenständiges Register, das lediglich organisatorisch mit dem BZR verbunden ist.[448] Das Erziehungsregister weist im Vergleich zum BZR einige Besonderheiten auf, die in der Prämisse des Erziehungsgedankens des JGG[449] und dem breiteren Katalog an ambulanten und stationären Maßnahmen wurzeln.[450] Dieser Prämisse muss auch das formelle Jugendstrafrecht dienen.[451] Gleichzeitig wird hier der Kontrast zwischen prospektiver Erziehung und retrospektiver Erinnerung an vergangene Straftaten noch eindrücklicher.[452] Man kann von einer weitgehenden Antinomie sprechen. Es soll zudem auf die Besonderheit der Beseitigung des Strafmakels eingegangen werden sowie auf die besonders im Jugendstrafrecht problematische

[441] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 188; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 3 Rn. 6 m.w.N.; *Tremml*, Die Rechtswirkungen der Straftilgung., S. 134.
[442] BGHZ 17, 153 = NJW 1955, 988.
[443] Dazu auch BAG NZA 1998, 712 (713); OLG München ZUM-RD 2005, 514; LG Hamburg Beck RS 2009, 139465.
[444] *Fischer*, Strafgesetzbuch, § 271 Rn. 8a; zum Einwohnermelderegister AG Bremen NStZ-RR 2005, 341.
[445] BGH, Urt. v. 15.1.1964 – 2 StR 487/63, Rn. 7 abrufbar unter https://research.wolterskluwer-online.de/document/215a1247-7182-4dfc-a5a5-ed33cfaa222d (letzter Zugriff 25.01.2023).
[446] AG Villingen-Schwenningen, Urt. v. 17.4.2019 – 6 Ds 32 Js 14846/17 = BeckRS 2019, 6973 Rn. 18f.
[447] siehe insbesondere *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, die teilweise als ein Gegenentwurf zum damals frisch in Kraft getretenen BZRG verstanden werden kann; Überblick auch bei *Ernst*, ZJJ 2017, 365 (368f.).
[448] *Bücherl,* in: BeckOK StPO: § 59 BZRG Rn. 1; *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 16; *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 59 Rn. 1; kritisch dazu *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 20; a.A: *Götz*, Bundeszentralregistergesetz, § 55 Rn. 3. Es ist historisch auf eine Anordnung zur Einführung einer gerichtlichen Erziehungskartei durch die NS-Rechtspolitik zurückzuführen, *Eisenberg/Kölbel*, Jugendgerichtsgesetz, § 5 Rn. 82. Siehe auch § 67 BZRG.
[449] BT-Drucks. 6/477, 25 f.; *Bücherl,* in: BeckOK StPO: § 59 BZRG Rn. 1.
[450] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 988; ein positives Fazit ziehen auch *Böhm/Feuerhelm*, Einführung in das Jugendstrafrecht, S. 278f.
[451] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 9.
[452] *Albrecht*, Jugendstrafrecht, S. 419; DVJJ bei *Meister*, ZfJ 1971, 264f.; *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 8.

Sanktionseskalation. Auch wird sich zeigen, dass Jugendliche, wie auch schon im JGG, nicht durchgehend privilegiert, sondern teilweise auch diskriminiert werden.

a. Überblick

Die Bestimmungen für Einträge im Erziehungsregister unterscheiden sich erheblich von jenen für das Zentralregister. Gemäß § 59 BZRG gelten die Vorschriften über das Zentralregister zwar grundsätzlich auch für das Erziehungsregister. Es erfasst vor allem weniger schwerwiegende Sanktionen, schwere Strafen unterfallen den Regelungen zum Zentralregister, § 60 I BZRG. Während die Jugendstrafe und Maßregeln der Besserung und Sicherung in das BZR eingetragen werden, verbleibt vor allem die Verhängung von Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln im Erziehungsregister.[453] Eine Eintragung unterbleibt gemäß § 11 III BZRG, wenn die Verantwortlichkeit des Jugendlichen nach § 3 S. 1 JGG fehlt oder ihr Fehlen nicht ausgeschlossen werden kann.[454] Die Ausnahmen nach §§ 60 ff. BZRG beziehen sich daneben vor allem auf die Auskunftsberechtigung in § 61 BZRG und die Entfernung von Eintragungen nach § 63 BZRG.[455] Gemäß § 61 I BZRG dürfen Eintragungen nur den dort genannten Gerichten und Behörden, vor allem der Justiz und dem Jugendamt, mitgeteilt werden, insbesondere nicht der Polizei.[456] Der Jugendliche soll dadurch gegenüber dem Erwachsenen, der auch die Effekte des Führungszeugnisses erdulden muss, bessergestellt und eine Stigmatisierung, die auch von staatlichen Behörden ausgehen kann, vermieden werden.[457] Nur die schwereren Straftaten sollen in das Zentralregister eingetragen werden.[458]

aa. Das Führungszeugnis für Jugendliche

Auch der Jugendliche kann ein Zeugnis ab Vollendung des 14. Lebensjahres beantragen, es wird jedoch zumeist keine Eintragungen enthalten. Erziehungsmaßregeln und Zuchtmittel sind gemäß §§ 60 I, 5 II BZRG grundsätzlich nicht in das Zentralregister und somit auch nicht in das Führungszeugnis aufzunehmen.[459] Es enthält dann gemäß § 32 II Nr. 3 BZRG vor allem Jugendstrafen von mehr als zwei Jahren, die nicht zur Bewährung ausgesetzt wurden. Nicht in das Führungszeugnis aufgenommen werden außerdem gemäß § 32 II Nr. 2 BZRG Schuldsprüche nach § 27 JGG sowie gemäß § 32 II Nr. 4 BZRG Verurteilungen zur Jugendstrafe, wenn der Strafmakel als beseitigt erklärt und dies noch fort gilt, also nicht widerrufen wurde.[460] Zudem profitiert der Jugendliche von kürzeren Nichtaufnahmefristen. Es wird vorausgesetzt, dass eine konsequente Erinnerung an jedwede verhängte Sanktion die Sozialisation des Jugendlichen deutlich erschwert und so die oben benannte Antinomie

[453] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 5 JGG Rn. 82; *von Wedel/Eisenberg*, NStZ 1989, 505; kritisch *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 24, der dafür eintritt, nur noch Jugendstrafen mit einer Dauer von über 4 Jahren in das Zentralregister einzutragen.
[454] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 5 JGG Rn. 78.
[455] *Ernst*, ZJJ 2017, 365.
[456] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 1010; *von Wedel/Eisenberg*, NStZ 1989, 505.
[457] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, S. 1010; *Ernst*, ZJJ 2017, 365 (366); *Gerken/Berlitz*, in: Gerken/Schuman, Ein trojanisches Pferd im Rechtsstaat, S. 11 (32) m.w.N.; *von Wedel/Eisenberg*, NStZ 1989, 505.
[458] *Bücherl,* in: BeckOK StPO: § 59 BZRG Rn. 1; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 59 Rn. 4. Wie zu erklären ist, dass die Jugendstrafe in das BZR eingetragen wird, bleibt offen. Auch hier ist der Erziehungsgedanke schließlich nicht außer Kraft gesetzt, sondern soll im Gegenteil sogar vorrangig berücksichtigt werden, § 18 II JGG. Auf Taten eines Jugendlichen wird hier (prozessuales) Erwachsenenstrafrecht in Form der Registervorschriften angewendet.
[459] *Hofmann*, ZfA 1975, 1 (34).
[460] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 993.

erkannt.[461] Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass Jugendlichen ab dem 14. Lebensjahr auch der Anspruch aus § 42 BZRG zusteht.

Die oben genannten Bedenken lassen bereits das Führungszeugnis für Erwachsene in keinem guten Licht erscheinen.[462] Noch größer sind die Herausforderungen des Führungszeugnisses für Jugendliche und Heranwachsende, bei denen ebenfalls die Jugendstrafe, nicht aber Erziehungsmaßregel und Zuchtmittel, eingetragen wird, sollte sie nicht zur Bewährung ausgesetzt worden sein. Wenn schon bei Erwachsenen jedenfalls das einfache Führungszeugnis so nicht beizubehalten ist, kann bei Jugendlichen der Vorrang der positiven Spezialprävention erst recht zu keinem anderen Ergebnis führen, denn sie sind noch vulnerabler in der Beeinträchtigung ihrer Lebensführung. Bei Jugendlichen und Heranwachsenden lässt sich mangelndes künftiges Legalverhalten, das ein wesentlicher Grund für das Institut des Führungszeugnisses ist, auch noch weniger präzise vorhersagen.[463] Der mit Jugendstrafe Bedachte soll besonders gefährlich sein, womit der Sicherungsgedankte betont und die Erziehung, die auch bei der Jugendstrafe bestimmend sein soll, abgeschwächt wird.[464] Tatsächlich erfahren die Annahmen empirische Bestätigung, so weisen Jugendliche nach der Verbüßung einer Jugendstrafe besonders hohe Rückfallquoten auf, ca. 70 % werden in einem Zeitraum von drei Jahren wieder verurteilt.[465] Ein Zusammenhang mit dem Vorhandensein einer Arbeits- oder Ausbildungsstelle und der Rückfälligkeit konnte in der oben zitierten Studie und anderen Untersuchungen nicht festgestellt werden.[466] Diese Daten sprechen jedenfalls für eine erhöhte Gefährlichkeit der Jugendlichen und eher geringe Auswirkungen der beruflichen Einschränkungen des Führungszeugnisses auf die Rückfälligkeit. Daher könnte man der Ansicht sein, die Aufnahme der Jugendstrafe in das Führungszeugnis sei gerechtfertigt. Diese Werte sind allerdings zunächst dahingehend zu relativieren, dass durchaus Drittfaktoren eine Rolle spielen können und außerdem nicht das bloße Vorhandensein eines Jobs, sondern die damit verbundenen integrativen Erfahrungen, wie Anerkennung, Zukunftsorientierung und das Erlernen sozialer Fähigkeiten eine große Rolle für die Legalbewährung spielen.[467] Außerdem bleibt weniger Zeit für die Begehung von Straftaten.[468] Diese werden in der Statistik aber nicht erfasst und der demotivierende, anspruchslose oder stressige Arbeitsplatz stellt keinen integrativen Faktor dar.[469] So könnte die Aneignung dieser sozialen Fähigkeiten einen „turning point“ im Leben des Verurteilten, wie ihn bereits *Sampson & Laub* beschrieben, darstellen.[470] Positive Erfahrungen im Arbeitsumfeld werden aber vom Ausschluss, den der Eintrag bewirken kann, verhindert. So könnte das Führungszeugnis selbst einen Faktor für die hohe Rückfälligkeit darstellen. Jedenfalls ab dem 27. Lebensjahr soll ein gesichertes

[461] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 988; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 59 Rn. 4.
[462] Oben S. 21ff.
[463] Kritisch auch der Europarat, Recommendation No. R (84) 10 of the committee of ministers to member states on the criminal record and rehabilitation of convicted persons vom 21.06.1984; dazu *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (9).
[464] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 36.
[465] *Hartenstein et al.*, ZJJ 2023, 148 (150).
[466] *Hartenstein et al.*, ZJJ 2023, 148 (155f.); *Hartenstein/Prätor*, in: Endres/Suhling, Behandlung im Strafvollzug, S. 507 (508) m.w.N.
[467] *Hartenstein et al.*, ZJJ 2023, 148 (156); *Hartenstein/Prätor*, in: Endres/Suhling, Behandlung im Strafvollzug, S. 507 (509f).
[468] *Hartenstein/Prätor*, in: Endres/Suhling, Behandlung im Strafvollzug, S. 507 (510).
[469] *Hartenstein et al.*, ZJJ 2023, 148 (156).
[470] *Hartenstein/Prätor*, in: Endres/Suhling, Behandlung im Strafvollzug, S. 507 (509f.).

Arbeitsverhältnis zur Prävention beitragen.[471] Die UN kam 1985 bereits zu dem Ergebnis, dass Dritte keinen Zugriff auf das Register haben sollten.[472] Auch dogmatisch überzeugt die vollzogene Annäherung der Jugendstrafe an die Freiheitsstrafe für Erwachsene nicht, denn sie ist den sonstigen jugendgerichtlichen Maßnahmen aufgrund des immer noch vorherrschenden Erziehungsgedankens näher.[473]

Das Führungszeugnis sollte also für Jugendliche und Heranwachsende überhaupt nicht erteilt werden.[474] Die unbeschränkte Auskunft sollte aber im Sinne einer Einbeziehung der Vergangenheit des Jugendlichen beibehalten werden.

bb. weitere Unterschiede

Gemäß § 63 I BZRG werden Eintragungen im Erziehungsregister am 24. Geburtstag entfernt, solange nicht gemäß § 63 II BZRG ein Eintrag im Zentralregister vorliegt und dieser nicht tilgungsreif ist. Es gibt, anders als im Zentralregister, keine Tilgungsfristen.[475] Dadurch soll es möglich bleiben, kriminelle Karrieren bis zum o.g. Zeitpunkt nachzuvollziehen.[476] Gemäß § 64 IV BZRG gilt das Vorhalte- und Verwertungsverbot auch für aus dem Erziehungsregister entfernte Eintragungen.[477] Es ist jedenfalls zu begrüßen, dass der Gesetzgeber die registerlichen Regelungen an die Bedürfnisse von Jugendlichen und Heranwachsenden angepasst hat. Wiederum kann man daran erkennen, dass er zu einem rücksichtsvollen und problembewussten Vorgehen durchaus in der Lage und sich der Herausforderung eines ausgewogenen Registerrechts bewusst ist, denn es werden nur wenige Entscheidungen in das Erziehungsregister eingetragen.[478] Aber auch das Erziehungsregister ist aber nicht über jeden Zweifel erhaben. Bemerkenswert ist auch hier das Streben des Gesetzgebers, den Katalog der in das Zentral- oder Erziehungsregister aufzunehmenden Maßnahmen zu erweitern.[479] Dennoch kann der gegenwärtige Katalog noch als restriktiv und mit Justiz und Jugendamt als die wesentlichen Behörden umfassend angesehen werden.

Diversionsrechtliche Entscheidungen nach §§ 45, 47 JGG werden, anders als bei Erwachsenen, gemäß § 60 I Nr. 7 BZRG in das Erziehungsregister eingetragen. Jugendliche und Heranwachsende sind hier im Hinblick auf spätere Verfahren, bei denen sich der Eintrag belastend auswirkt, also schlechter gestellt als Erwachsene, zumal die Einstellung anders als in der StPO nicht der Zustimmung bedarf.[480] Der Zweck dieser Ungleichbehandlung wird vor allem mit dem vollständigen Bild vom Jugendlichen gerechtfertigt, das notwendig sei, um

---

[471] *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (8).
[472] *Vereinte Nationen*, ZStW 99 (1987), 266 (278).
[473] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 17 Rn. 4; *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 24; anders allerdings jüngst der BGH, Urt. v. 04.06.2024, 5 StR 205/23, Rn. 14.
[474] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 36; *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 62; dagg. schon BT-Drucks. VI/1550, S. 16.
[475] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 63 Rn. 1; kritisch dazu *Albrecht*, Jugendstrafrecht, S. 419.
[476] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 63 Rn. 9.
[477] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 63 Rn. 4.
[478] *Ernst*, ZJJ 2017, 365 (366).
[479] dazu aus dem jüngeren Schrifttum *Ernst*, ZJJ 2017, 365 (366f.).
[480] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 45 Rn. 9; *von Galen/Beth*, in: Goeckenjan/Puschke/Singelnstein, Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 80. Geburtstag, S. 201.

dessen Erziehung zu realisieren.[481] Der BGH ist der Ansicht, auch von eingestellten Verfahren gehe eine Warnwirkung aus.[482] Ob die Kenntnis von einem eingestellten Verfahren, bei dem nicht einmal die Schuld festgestellt wurde, wirklich notwendig ist, soll hier nicht erörtert werden.[483] Hier könnte man jedenfalls insofern nicht von einem Strafmakel, sondern einem Verdachtsmakel sprechen.[484] Das Bundesverfassungsgericht konnte bei Verfassungsbeschwerden gegen nach §§ 45, 47 JGG eingestellte Verfahren hingegen keine Beschwer erkennen.[485] So kann der Erziehungsgedanke jedenfalls auch zu einer größeren Belastung der Eingetragenen führen.

b. Die Beseitigung des Strafmakels und die richterliche Rehabilitierung

Eine Besonderheit des Erziehungsregisters, zu der sich keine Parallele im Recht des Zentralregisters findet,[486] ist die Möglichkeit zur Beseitigung des Strafmakels nach § 97 JGG sowie § 100 JGG. Darin kann man einen Ausdruck der früher auch im Strafgesetzbuch vorgesehenen richterlichen Rehabilitierung oder rehabilitation judiciaire sehen.[487] Dafür lassen sich drei Gründe anführen: Starre Fristen werden der dynamischen Entwicklung eines Jugendlichen nicht gerecht, der Unterschied zwischen einem 15 und einem 17-Jährigen in Reife und Entwicklung kann größer sein als bei Erwachsenen gleicher Altersdifferenz.[488] Neben dieser entwicklungspsychologischen Gegebenheit soll die vorzeitige Rehabilitierung einen normativen Anreiz zur Legalbewährung darstellen.[489] Daneben werden teilweise noch die „moralisch-psychologischen Wirkungen" einer richterlichen Wiederherstellung des bemakelten sozialen Ansehens betont.[490] So sollen Defizite in der Entwicklung mittels eines positiven Impulses und einer Bezeugung von Vertrauen abgeschwächt werden.[491]

Der § 100 S. 1 JGG ist dabei vorrangig zu berücksichtigen.[492] Er regelt, dass der Eintrag nach durchstandener Bewährung zwingend bzw. automatisch zu beseitigen ist, außer es handelt sich nach Satz 2 um ein dort benanntes Sexualdelikt.[493] Letztere Ausnahme wird in der Literatur zu Recht als ein stigmatisierender „Systembruch" bezeichnet und allgemein abgelehnt.[494] Die gesonderte Berücksichtigung von Sexualstraftätern wird auch in dieser Untersuchung

---

[481] Vgl. BT-Drucks. VI/377, S. 25f; Vgl. BT-Drucks. 18/11933, S. 31; *von Galen/Beth*, in: Goeckenjan/Puschke/Singelnstein, Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 80. Geburtstag, S. 201 (204).
[482] BGH StV 1991, 64 allgemein zum Strafverfahren.
[483] kritisch: *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 45 Rn. 62 Die Lösung ist nach der Literatur unter anderem ein Zustimmungserfordernis, *Vereinte Nationen*, ZStW 99 (1987), 266; *von Galen/Beth*, in: Goeckenjan/Puschke/Singelnstein, Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 80. Geburtstag, S. 201 (212).
[484] *von Galen/Beth*, in: Goeckenjan/Puschke/Singelnstein, Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 80. Geburtstag, S. 201.
[485] BVerfG, Beschl. v. 06.09.2004 – 2 BvR 1208/04 = BeckRS 2004, 30344324; sehr kritisch: *von Galen/Beth*, in: Goeckenjan/Puschke/Singelnstein, Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 80. Geburtstag, S. 201 (209f.).
[486] *Ostendorf/Rose,* in: Ostendorf NK-JGG: Grundlagen zu den §§ 97-101 JGG Rn. 1.
[487] Siehe Seite 6; Vgl. *Mumme/Sieverts*, ZStW 57 (1938), 771 (779).
[488] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 1000.
[489] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 1000; *Laubenthal/Baier/Nestler*, Jugendstrafrecht, Rn. 1005; dagg.: *Schatz,* in: HK-JGG: § 97 JGG Rn. 4, der eine solche Funktion allein § 97 II JGG zuschreibt.
[490] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 1008.
[491] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 1008.
[492] Zum Verhältnis und zur statistischen Häufigkeit BT-Drucks. 10/6739, S. 15; *Ostendorf/Rose,* in: Ostendorf NK-JGG: Grundlagen zu den §§ 97-101 JGG Rn. 4.
[493] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 100 JGG Rn. 2f.
[494] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 100 JGG Rn. 2a; *Böhm/Feuerhelm*, Einführung in das Jugendstrafrecht, S. 279; *Ostendorf/Rose,* in: Ostendorf NK-JGG: Grundlagen zu den §§ 97-101 JGG Rn. 5.

kritisiert.[495] Die Folge einer Entscheidung nach § 100 JGG ist, dass künftig nur noch Staatsanwaltschaften und Gerichte Auskunft bzgl. eines angestrebten Strafverfahrens erteilt wird.[496] Für das Führungszeugnis hat die Beseitigung aber keine Bedeutung.[497] Sollte der Verurteilte erneut mit einem Verbrechen oder einem Vergehen auffällig werden, wird die Beseitigung des Strafmakels gemäß § 101 JGG, außer in besonderen Fällen, widerrufen.

Der zweite Fall der Beseitigung des Strafmakels, der § 97 JGG, setzt neben einem Antrag vor allem den Nachweis eines rechtschaffenen Lebenswandels voraus. Ob damit lediglich ein straffreies Verhalten oder eine darüber hinaus die Rechtsordnung bejahende Gesinnung gemeint ist, bleibt umstritten.[498] Für die erste Auffassung spricht, dass ansonsten die Grenzen zu der besonderen Würdigkeit nach § 97 II 1 JGG verschwimmen.[499] Zudem sollten moralisierende Erwägungen möglichst ausgeschlossen werden. Der Erziehungsgedanke umfasst nicht das Erlernen von Moral und Anstand, sondern die Befähigung des Verurteilten, sein Leben straffrei zu verbringen.[500] Der Antrag kann gemäß § 97 II 1 JGG grundsätzlich erst nach zwei Jahren gestellt werden. Sollte sich der Verurteilte „besonders würdig" zeigen, könnte demnach die Anordnung nach § 97 I 1 JGG gemäß § 97 II 1 JGG auch bereits früher ergehen. Dafür werden dann aber auch besondere Leistungen oder eine herausragende Haltung gefordert.[501] In den Details ist unklar, wie diese Haltung im Einzelfall nachzuweisen sein soll bzw. was überhaupt „besondere Würdigkeit" bedeuten soll.[502] Der § 97 JGG hat gegenüber dem § 100 JGG den Vorteil, dass die Verurteilung hier auch nicht mehr in das Führungszeugnis aufgenommen wird, die Tilgungsfrist auf 5 Jahre verkürzt wird und der Verurteilte sich als unbestraft bezeichnen kann.[503] Die gegenwärtige Regelung darf in der Reichweite ihrer Rechtsfolgen aber auch nicht überschätzt werden. Sie soll nicht die Tilgung ersetzen, sondern bewirkt nur eine „Übermittlungsbeschränkung."[504] Der so beseitigte Eintrag kann nach h.M. auch noch in der Strafzumessung berücksichtigt werden, er unterliegt keinem Verwertungsverbot.[505] Der Mitzieheffekt nach § 47 III 1 BZRG wird ebenso nicht eingeschränkt.[506]

Es ist bedauerlich, dass der Gesetzgeber für Erwachsene auf diese Möglichkeit zur richterlichen Rehabilitierung verzichtet hat.[507] Dabei käme aufgrund der praktischen Erwägungen nur ein Nebeneinander von automatischer und selbst herbeigeführter Rehabilitierung in Betracht, auf

---

[495] Siehe unten Seite 92f.
[496] *Laubenthal/Baier/Nestler*, Jugendstrafrecht, Rn. 1006.
[497] *Goerdeler/Rose,* in: Ostendorf NK-JGG: § 100 JGG Rn. 5.
[498] Für ersteres *Dessecker*, StV 1998, 678 (683); *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 97 JGG Rn. 11; Überblick bei *Schatz,* in: HK-JGG: § 97 JGG Rn. 23ff.; *Brunner/Dölling*, Jugendgerichtsgesetz, § 97 Rn. 7.
[499] *Goerdeler/Rose,* in: Ostendorf NK-JGG: § 97 JGG Rn. 7.
[500] *Schatz,* in: HK-JGG: § 97 JGG Rn. 24.
[501] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 97 JGG Rn. 9.
[502] *Albrecht*, Jugendstrafrecht, S. 423.
[503] *Goerdeler/Rose,* in: Ostendorf NK-JGG: § 97 JGG Rn. 12; *Laubenthal/Baier/Nestler*, Jugendstrafrecht, Rn. 1009; Kölbel in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 97 JGG Rn. 14.
[504] BGH NJW 1964, 1732; BVerwG ZJJ 2014, 293, 294.
[505] Für eine Berücksichtigung BGH NStZ-RR 2019, 190f.; *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 1007; *Goerdeler/Rose,* in: Ostendorf NK-JGG: § 97 JGG Rn. 12; *Schatz,* in: HK-JGG: § 97 JGG Rn. 37; dagg.: *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 100 JGG Rn. 3a.
[506] Kölbel in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 97 JGG Rn. 14.
[507] Vgl. *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, S. 340.

dessen Vorzüge der Europarat schon 1984 hingewiesen hat.[508] Die durch die Registerbehörde anzuordnenden, eng gelagerten Fälle des §§ 25 I, 49 I BZRG reichen dafür nicht aus.[509] Warum eine Regelung der richterlichen Anordnung von Registervergünstigungen nicht mehr im Recht des Zentralregisters auftaucht, leuchtet nicht ein, denn zumindest der oben genannten Zwecke des Anreizes zur Legalbewährung greift auch hier. Damit könnte man zusätzlich zur starren gesetzlichen Rehabilitierung dem Eingetragenen einen zusätzlichen Anreiz dazu geben, sich normkonform zu verhalten und darüber hinaus auch systematisch ähnlich wie bei der Aussetzung der Strafe zur Bewährung eine Individualisierung vornehmen.[510] Auch bei Erwachsenen mögen starre gesetzliche fristen dem Einzelfall manchmal nicht gerecht werden. So wäre auch nicht das Interesse an einer effektiven Strafverfolgung geschmälert, denn genau diesen Belang könnte der Richter ja mit dem individuellen Interesse des Eingetragenen abwägen. Die Gefahr des Rückfalls, die oben als eine der Prämissen genannt wurde, wäre nach einer gewissen, straffreien Zeit nicht mehr so groß. Zuzugeben ist, dass sich eine solche Regelung nur positiv für diejenigen auswirkt, die eine lange Tilgungsfrist zu erwarten haben.[511] Genau bei jenen wäre aber auch zuerst anzusetzen. Der Jugendliche oder Heranwachsende mag verletzlicher sein, allerdings wird er auch schon durch zahlreiche andere Vergünstigungen, wie kürzere Tilgungsfristen, privilegiert. Auch der Erwachsene wird durch den Strafmakel belastet. Die Auswirkungen der Beseitigung sind überschaubar, es wäre ein zusätzlicher Anreiz zur Legalbewährung gegeben und durch die Fristenregelung des § 97 II JGG wird verhindert, dass der Strafmakel in den besonders vulnerablen ersten zwei Jahren beseitigt wird. Durch die Möglichkeit des Widerrufs, wie in § 101 JGG, wäre eine auch eine Abschreckung vor weiteren Taten möglich. Die richterliche Entscheidung wäre ein zusätzlicher Schritt, quasi ein Angebot an den Verurteilten, diesen wieder ein Stück in die Rechtsgemeinschaft aufzunehmen. Man könnte die registerliche Bereinigung so stufenweise vornehmen.[512] Eine künftige Regelung ließe sich entweder im BZRG oder direkt im StGB verorten, wobei sie StGB im aufgrund der Rechtsnatur des Eintrags zwar ihre Berechtigung hätte, allerdings einen systematischen Fremdkörper darstellte. Überzeugender wäre daher eine Regelung im BZRG.

Es existiert allerdings auch grundsätzliche Kritik an den §§ 97, 100 JGG. Zunächst drücke die Beseitigung aus, dass dieser Strafmakel durch den Gesetzgeber akzeptiert und legalisiert werde.[513] Das ist einerseits richtig, allerdings spricht das nicht gegen die Regelung an sich, sondern gegen das gesamte Konzept der Bemakelung. Die Regelung wäre vielmehr eine resozialisierungsfreundliche Abschwächung der Folgen. Außerdem wird geäußert, die Beseitigung käme in der Regel zu spät und sei deswegen nur *„sozialkosmetisches Beiwerk*“, das eine Minderheit begünstige.[514] Daran ist richtig, dass die entscheidende Zeit der

---

[508] Recommendation No. R (84) 10 of the committee of ministers to member states on the criminal record and rehabilitation of convicted persons vom 21.06.1984; *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (18).
[509] Siehe den Beschluss des KG vom 29.08.2014 - 4 VAs 48/12 BeckRS 2014, 19170.
[510] Vgl. *Lackner*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 226 (229); Gegen eine Vergleichbarkeit, aber ohne Begründung KG BeckRS 2014, 19170, Rn. 66.
[511] Siehe dazu die Diskussion auf den Seiten 55ff.
[512] ebenfalls positiv *Ostendorf/Rose,* in: Ostendorf NK-JGG: Grundlagen zu den §§ 97-101 JGG Rn. 5.
[513] *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 464; *Lackner*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 226 (229); *Haffke*, GA 1975, 65 (66); dem folgend *Albrecht*, Jugendstrafrecht, S. 421.
[514] *Albrecht*, Jugendstrafrecht, S. 423f.

Wiedereingliederung nach der Haftentlassung beginnt und die Weichen nach zwei Jahren weitgehend gestellt sein werden. Allerdings drückt sich in diesem Argument auch die gesamte Hilflosigkeit gegenüber der registerlichen Härte aus. So könnte man auch generell die Tilgung oder die Nichtaufnahme angreifen, denn auch diese kommen im spezialpräventiven Sinne oft viel zu spät.[515] Das spricht noch nicht dagegen, die Regelung als solche, die eine weitere Option der Abschwächung der entsozialisierenden Folgen des Registers vorsieht, resignativ zu verteufeln. Eine Abschaffung des Registers im Ganzen wird hier nicht verfolgt, sondern ein die Folgen abmildernder Kompromiss. In der Geschichte des Strafregisters existierten vor der Tilgung kraft Fristablaufs schon Regelungen für eine richterlich angeordnete Tilgung,[516] also wäre eine richterlich angeordnete Beseitigung des Strafmakels wahrlich keine Revolution. Es wäre also wünschenswert, eine ähnliche Regelung wie den § 97 JGG in das BZRG aufzunehmen.

Der § 100 JGG, der die Beseitigung des Strafmakels nach durchstandener Bewährung vorsieht, begünstigt denjenigen, der sich bereits für die Einhaltung der Rechtsordnung entschieden hat oder ihr zumindest nicht mehr aggressiv gegenübersteht. Die erfolgreich durchstandene Bewährung hat auch beim erwachsenen Eingetragenen registerliche Konsequenzen, die aber sehr überschaubar und unzureichend sind. So werden Freiheitsstrafen zwischen drei Monaten und einem Jahr nur gemäß § 34 I Nr. 1 b) BZRG noch für drei Jahre in das Führungszeugnis aufgenommen und gemäß § 46 I Nr. 2 b BZRG nach zehn Jahren getilgt, wenn es sich dabei um die einzige eingetragene Freiheitsstrafe handelt. Das ist jeweils eine Verbesserung um zwei bzw. fünf Jahre. Sollte der Strafmakel beseitigt werden, wären diese dann de lege ferenda gar nicht mehr aufzunehmen. Das wäre nur konsequent. Während selbst der zu einer Freiheitsstrafe Verurteilte gemäß § 57 I 1 StGB diese Chance erhält, bleibt der Registerbestand von solchen Vergünstigungen unberührt. Der Eintrag kann als Nebenwirkung der erlassenen Strafe im Führungszeugnis nicht fortbestehen, wenn der Betroffene schon gezeigt hat, dass er sich gebessert hat. Ansonsten wäre der Vertrauensbonus, dem man scheinbar dem Verurteilten durch den Straferlass gewährt, unvollständig. Eine Alternative dazu wäre die Fristverlängerung nach §§ 34 III, 46 III BZRG nicht nach der abstrakten, verhängten Freiheitsstrafe, sondern nach der konkret verbüßten Freiheitsstrafe zu bemessen.[517] Somit sollten die §§ 97, 100 JGG oder vergleichbare Regelungen auch für erwachsene Verurteilte gelten. Die entsprechenden Rechtsfolgen wären zu ergänzen. Eine Regelung entsprechend des § 97 JGG für Erwachsene könnte lauten:

> *§ 49 BZRG*: *Begeht der Verurteilte innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren nach Verbüßung der letzten Freiheits-bzw. Ableistung der Geldstrafe keine weiteren Straftaten, soll das Tatgericht auf Antrag des Verurteilten die Beseitigung des Strafmakels anordnen.*

[515] *Götz*, JZ 1973, 496 (498).
[516] siehe *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 299f.; *Rebmann*, NJW 1983, 1513 (1514); *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 121; *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 460.
[517] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 34 Rn. 13.

Eine dem § 100 JGG ähnelnde Regelung wird unten besprochen.[518] Die richterliche Tilgung wurde aber vom damaligen Gesetzgeber abgelehnt,[519] weswegen die Aufnahme einer solchen auch wegen der heute geänderten Vorzeichen der Strafgesetzgebung eher unrealistisch ist.

c. Die Sanktionsspirale

Trotz der für die Jugendlichen und Heranwachsenden günstigeren Regelungen stellen sich die bei Erwachsenen angesprochenen Probleme, wie oben bereits angedeutet, hier ebenso.[520] Insbesondere wird von der Literatur die sog. „Sanktionseskalation" bzw. die „Sanktionsspirale" besprochen.[521] Diese existiert auch im Erwachsenenstrafrecht, hat aber bei Jugendlichen noch gravierendere Auswirkungen und wird deswegen hier angesprochen.[522] Damit gemeint ist die sich spiralartig verschärfende Wahl der Strafart und der Strafhöhe als Reaktion auf einen Rückfall.[523] Jugendrichter orientieren sich bei der Verhängung von Strafen vor allem an zwei Kriterien: Vorstrafenbelastung des Täters und Schwere des begangenen Delikts.[524] Bei wiederholter Straffälligkeit werden, auch bei Jugendlichen, konsequent härtere Strafen verhängt.[525] Das Erziehungsregister verpflichtet die Gerichte zwar nicht dazu, liefert aber die nötigen Daten.[526] Ein gesetzlicher Zwang zu diesem Vorgehen existiert nach der Abschaffung der automatischen Rückfallschärfung nach § 48 StGB a.F. nicht mehr.[527] Härtere Strafen sind schon per se problematisch, denn sie stellen einen schwereren Eingriff in die Grundrechte des Verurteilten dar. Außerdem wird die Bedeutung der Strafhärte künftiger Sanktionen relativiert.[528]

Ein Folgeproblem ist aber auch, dass höhere Strafen einen Rückfall fördern könnten. Hier ist sich die Literatur nicht einig. Während manche von einer „Austauschbarkeit der Sanktionen" sprechen,[529] ergibt die Studie von *Gerken* und *Berlitz*, dass eine härtere Sanktion die Wiederholungsquote ansteigen lässt.[530] *Bliesener*/*Thomas* deuten die Ergebnisse ihrer Studie tendenziell in eine die schwerere Sanktion bevorzugende Richtung bei größerer Tatschwere.[531] Ist die Tatschwere geringer, bewirkt eine geringere Sanktion auch günstigere Effekte für die Entwicklung des Straftäters.[532] Diese Studie mahnt also eher zu einer Differenzierung hinsichtlich der Tatschwere. Aber auch hier wäre eine unreflektierte Verschärfung der Reaktion

---

[518] S. 91ff.
[519] BT-Drucks. IV/477, S. 15 „keine strafrechtliche Entscheidung".
[520] *Beulke/Swoboda*, Jugendstrafrecht, Rn. 988.
[521] Die verwendeten Stichworte unterscheiden sich teilweise. *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 116 spricht neutraler von "Strafenprogression".
[522] Vgl. *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 5 JGG Rn. 8.
[523] dazu und zum labeling approach *Neubacher*, Kriminologie, Kap. 10 Rn. 10.
[524] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 18 Rn. 12; hier unterscheiden sie sich also nicht von ihren Kollegen des Erwachsenenstrafrechts, s. oben Seite 69; kritisch BGH BeckRS 2022 5053, Rn. 5.
[525] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 30 Rn. 63 m.w.N; *Gerken/Berlitz*, in: Gerken/Schuman, Ein trojanisches Pferd im Rechtsstaat, S. 11 (12ff.). Demnach zählt die deliktische Vorbelastung auch international zu den am häufigsten angewendeten Strafzumessungsfaktoren.
[526] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 5 JGG Rn. 82; *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 5; *Gerken/Berlitz*, in: Gerken/Schuman, Ein trojanisches Pferd im Rechtsstaat, S. 11 (12).
[527] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (656).
[528] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 5 JGG Rn. 8.
[529] *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 331 m.w.N.; in diese Richtung auch *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 41 Rn. 11; kritisch *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 35.
[530] *Gerken/Berlitz*, in: Gerken/Schuman, Ein trojanisches Pferd im Rechtsstaat, S. 11 (25f.).
[531] *Bliesener/Thomas*, in: Rotsch/Brüning/Schady, FS Ostendorf, S. 73 (86f.).
[532] *Bliesener/Thomas*, in: Rotsch/Brüning/Schady, FS Ostendorf, S. 73 (87).

dann fehl am Platz, wenn der Verurteilte mit einem Delikt geringerer Tatschwere auffällig wird. Allgemein wird man den Einfluss der Dauer von Freiheitsstrafen auf die Legalbewährung als noch nicht geklärt bezeichnen müssen.[533] Teilweise sind die oben getroffenen Schlussfolgerungen nicht auf das Jugendstrafrecht bezogen. Am erfolgversprechendsten wird das sog. Risk-Need-Responsivity mit einer individuellen Anpassung von Sanktionen gesehen.[534] Die Spezialprävention, die beim Jugendstrafrecht im Vordergrund stehen sollte, bleibt somit bei einer unreflektierten, den Einzelfall missachtenden Strafschärfung auf der Strecke. Dazu hält das Register aber anscheinend an.

Daraus schließen *Gerken/Berlitz*, man solle das Erziehungsregister abschaffen, denn die Hoffnung auf eine Reform haben sie aufgegeben.[535] Zuzugeben ist dieser radikalen Lösung, dass die gegenwärtige Aufstellung des Erziehungsregisters und auch des Zentralregisters defizitär ist. Wie oben bereits angesprochen, ist die Festschreibung einer belastenden Erinnerung jedenfalls kontraintuitiv, wenn eigentlich mit einer Sanktion die Zukunft des Jugendlichen aktiv gestaltet werden soll.[536] *„Das Strafregisterrecht ist dagegen pessimistisch (...).“* lautet eine pointierte Analyse.[537] Allerdings ist der Kern des Problems nicht das Erziehungsregister, sondern dessen Handhabung durch die Justiz. Im Jugendstrafrecht existiert, wie auch im Erwachsenenstrafrecht und im BZRG, keine Norm, die vorgibt, dass bei einem Rückfall eine schärfere Sanktion gewählt werden müsste. Der Rechtsprechung stünde es frei, auf die Einträge nicht reflexartig mit höheren Strafen zu reagieren.[538]

Eine Abschaffung des Erziehungsregisters käme einer resignativen Ausklammerung der Vergangenheit des Beschuldigten gleich. Man kann den Einträgen auch eine gewisse Bedeutung bei der Feststellung der Verfestigung einer kriminellen Karriere nicht absprechen. Unklar ist dann auch, wie ohne die Kenntnis über das Leben des Jugendlichen beispielsweise schädliche Neigungen gemäß § 17 II JGG festgestellt werden sollen.[539] Nur, wenn man davon ausginge, die eskalierende Praxis ließe sich nur ohne Register verhindern, müsste man dessen Existenz ernsthaft in Frage stellen. Ein positiver Aspekt des Eintrags ist hingegen, dass er es dem Richter ermöglicht, bei Prognoseentscheidungen auf objektive Kriterien zurückzugreifen, die es ihm erlauben, von einer rein intuitiven Herangehensweise abzusehen. Diese ist mit großen Unsicherheiten belegt[540] und kann so zulasten desjenigen, der noch nie in Erscheinung getreten ist, aber keinen guten Eindruck auf das Gericht macht, gehen. Müsste der Richter die Prognose stets auf seinem Eindruck aus der Hauptverhandlung oder den sonstigen Kenntnissen, die ihm über den Angeklagten vorliegen, aufbauen, hinge der Ausgang der wichtigen Entscheidung wohl noch mehr am subjektiven Gefühl. Die Informationen, die das BZRG

---

[533] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 41 Rn. 26.
[534] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 41 Rn. 13.
[535] *Gerken/Berlitz*, in: Gerken/Schuman, Ein trojanisches Pferd im Rechtsstaat, S. 11 (34). Dies schließen sie auch daraus, dass einer Eskalation die rechtliche Grundlage im JGG fehle. Da sie auch der Ansicht sind, Erziehung und Strafe schlössen sich aus, sollte man auch das ganze Jugendstrafsystem abschaffen. Zudem seien Forschungsinteressen nicht berührt; tendenziell auch *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 6; *Fernandez*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 267 (S. 285f.).
[536] zustimmend ebenfalls *Ernst*, ZJJ 2017, 365 (369).
[537] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 8; DVJJ bei *Meister*, ZfJ 1971, 264 (265) spricht insofern von einem Widerspruch.
[538] kritisch bereits *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 117; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (665).
[539] *Mumme/Sieverts*, ZStW 57 (1938), 771 (777).
[540] *Kett-Straub/Kudlich*, Sanktionenrecht, § 13 Rn. 6.

bereitstellt, geben zumindest eine kleine Orientierung über das Vorleben des Täters. Allerdings ist dieser Vorteil wiederum dahingehend zu relativieren, dass das Register eben in der Gerichtspraxis nicht als ein Faktor unter vielen angesehen wird, sondern maßgeblich bei Entscheidungen über die Zukunft des Angeklagten oder Verurteilten entscheidet und fast ausschließlich strafschärfend berücksichtigt wird.

Bei vor man über eine Abschaffung des Registers nachdenkt, sollten also weniger radikale Maßnahmen eruiert werden. Man kann anerkennen, dass das Register mit seinen kleinen Datensätzen, die gemäß § 5 BZRG v.a. persönliche Daten des Verurteilten und die verhängte Strafe enthalten, eine *„justizielle Reduktion der Lebenswirklichkeit*" und eine Beschränkung des Blicks auf die Vergangenheit des Eingetragenen befördert.[541] Der Richter wird quasi motiviert, auch nicht mehr zu berücksichtigen und anhand der verstümmelten Informationen lässt sich keine Entscheidung wirklich individuell bemessen.[542] Dazu wurde oben aber angeraten.

Mit größeren Datensätzen zumindest bei Jugendlichen könnte man die Richter vielleicht auch dazu anhalten, den Werkzeugkasten des JGG auszuschöpfen, statt immer härtere Sanktionen anzuordnen.[543] Auch hier kann man sich wieder auf die Sanktionsforschung beziehen. Bei Personen, bei denen eine hohe Rückfallquote angenommen wird, und um solche muss es dem BZR-Anwender ja insbesondere gehen, haben sich speziell angepasste Sanktionsformen als besonders effektiv erwiesen.[544] Das entsprechende Risk-Need-Responsivity-Modell der modernen Behandlungsforschung geht davon aus, dass Maßnahmen individuell angepasst und Risikofaktoren herausgearbeitet werden müssen.[545] Diese Anpassung könnte man mit detaillierteren Datensätzen, die zum Beispiel Risikofaktoren enthalten, eher erreichen. Dagegen spricht aber schon die Unklarheit, welche Informationen für eine solche Anpassung der Sanktionen nötig wären.[546] Eine Kenntnis über die Vergangenheit des Jugendlichen liegt auch den Jugendgerichtshilfen vor bzw. wird von diesen ermittelt.[547] Hier muss also nicht nur auf das Register zurückgegriffen werden. Abschreckend sind die Beispiele bei *Müller*, der zwar bereits vor über 100 Jahren eine solche Idee vertrat, aber in das Register bspw. auch die Veranlagung zu ungezügeltem Geschlechtstrieb aufnehmen wollte.[548] Dagegen sprechen zudem datenschutzrechtliche Aspekte, zusammengefasst durch das Gebot der Datenminimierung als Ausfluss der Verhältnismäßigkeit.[549] Insbesondere, wenn sensible Informationen aus dem Privatleben des Jugendlichen aufgenommen werden sollen, sind an

---

[541] *Albrecht*, Jugendstrafrecht, S. 419; *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 30 Rn. 65.
[542] *Albrecht*, Jugendstrafrecht, S. 419.
[543] schon *Müller*, Vorstrafen und Strafregister, S. 73
[544] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 41 Rn. 13; s.a. *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 33.
[545] Überblick bei *Schmidt*, Bewährungshilfe 66 (2019), 211 (212ff.); Zu den spezifischen Ansprechbarkeitsfaktoren *Stück/Brunner*, Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 16 (2022), 329.
[546] Zu den personalen und sozialen Faktoren *Eisenberg/Kölbel*, Jugendgerichtsgesetz, § 5 Rn. 47ff.; hier zu weit: *Gerken/Berlitz*, in: Gerken/Schuman, Ein trojanisches Pferd im Rechtsstaat, S. 11 (33f.). Man müsste nicht sämtliche Faktoren, die irgendwie zur Täterwerdung beigetragen haben könnten auflisten, sondern eine Auswahl hinsichtlich einer zu treffenden Maßnahme treffen. Beispielsweise ließe sich beschreiben, was bei der vorherigen Sanktionierung genau unternommen wurde.
[547] *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 38 Rn. 10.
[548] *Müller*, Vorstrafen und Strafregister, S. 74.
[549] *Gerken/Berlitz*, in: Gerken/Schuman, Ein trojanisches Pferd im Rechtsstaat, S. 11 (35). Dieses wird insbeodnere in Art. 5 I lit.c DS-GVO festegehalten, *Pötters,* in: Gola/Heckmann, DS-GVO: Art. 5 Rn. 22; *Roßnagel,* in: NK-Datenschutzrecht: Art. 5 DS-GVO Rn. 116ff.

einen solchen Eingriff aber hohe Anforderungen zu stellen. Bereits der bloße gegenwärtige Vermerk über die Entscheidung stellt eine sensible und daher zu schützende Angabe dar. Zwar könnte man auch eine größere Geeignetheit voraussetzen, sollten die umfangreicheren Eintragungen der Resozialisierung förderlich sein. Genau diese Geeignetheit ist aber ebenso fraglich, denn der oben gemachte Vorschlag leidet an der erst zu beweisenden Hypothese, dass die Wahrscheinlichkeit, dass umfassendere Einträge auch echte Berücksichtigung fänden, größer sei. Möglich ist auch, dass die Richter trotzdem zu der oben beschriebenen Sanktionsspirale neigen. Größere Datensätzen führen somit auch nicht zwangsläufig zu einer Abschwächung oder gar einem Ende der Sanktionsspirale. Eine ersatzlose Abschaffung des Erziehungsregisters wurde ebenso abgelehnt. Im Erwachsenenstrafrecht stellt sich die Situation wieder anders dar. Dass das gegenwärtige, starre Sanktionssystem für eine Anpassung von Sanktionen nur wenige Möglichkeiten bietet,[550] ist zwar ein weiteres Praxisproblem, zeigt aber nur die zu behebenden Defizite auf und spricht nicht gegen informativere Eintragungen.

Somit bleibt es hier bei dem Appell, eine Sanktionsspirale im Hinblick auf die Wiedereingliederung des Verurteilten zu vermeiden und besonders im Jugendstrafrecht das oben besprochene Modell der individuellen Anpassung der Sanktionen umzusetzen. Die reflexhafte Strafschärfung kann nicht dem Register angelastet werden, sondern ist eine eingeübte Praxis an den Gerichten. Daher sollten auch vor allem jene eine Veränderung anstreben.

II. Aufgaben & Problematik des Registers

Nachdem die Systematik und verschiedene Probleme des BZRG erörtert wurden, bleibt fraglich, welche Aufgabe das Gesetz eigentlich erfüllen soll.

1. Aufgaben des Registers

Historisch waren Strafregister vor allem ein Instrument der Justiz und somit der Strafverfolgung.[551] Privatpersonen wurde überhaupt keine Auskunft erteilt. Die Einträge dienten vor allem als Beweisbeschaffungsmittel für diverse justizielle Entscheidungen. Nach wie vor ist die Bereitstellung dieser Informationen die wichtigste Aufgabe des Registers.[552] So rekurriert auch der Gesetzgeber auf das Interesse an einem lückenlosen Register, vor allem der mit der Rechtspflege befassten Gerichte und Behörden, ohne diese aber näher zu beschreiben.[553] Er bescheinigt heute dem Register eine „*wichtige kriminal- und sicherheitspolitische Bedeutung*."[554] Es liege weiterhin im Interesse der Allgemeinheit, begangene Straftaten möglichst lückenlos zu dokumentieren.[555] Zudem sei es der Resozialisierung verpflichtet.[556]

---

[550] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 33.
[551] *Jescheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, S. 919; *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 66; *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 11; *Rebmann*, NJW 1983, 1513; *Schoreit*, GA 1975, 362 (363); *Mumme/Sieverts*, ZStW 57 (1938), 771.
[552] *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 1; *Uhlig*, in: Jehle, Datensammlungen und Akten in der Strafrechtspflege, S. 45, (49); *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159.
[553] BT-Drucks. VI/1550, S. 1; kritisch auch *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969.
[554] BT-Drucks. 20/8704 (Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Cannabisgesetz), S. 135.
[555] BT-Drucks. 18/11933, S. 17.
[556] BT-Drucks. 18/11933, S. 17; dazu später S. 123ff.

Eine über diesen sehr allgemeinen Sinn herausragende, präzisere Bestimmung bietet der Gesetzgeber nicht an.

a. Aufgaben des Staates

Der Schutz staatlicher Institutionen wird unter anderem durch die unbeschränkte Auskunft von Behörden in § 41 I BZRG realisiert. Das Gericht und andere Behörden wollen eine möglichst umfassende Kenntnis von der strafrechtlichen Vergangenheit des Eingetragenen erlangen.[557] Zudem sollen präventiv Gefahren durch vorbelastete Personen, die möglicherweise rückfällig werden könnten, vermieden werden.[558] Des Weiteren dient das Register auch dazu, den Vorbestraften aus gesellschaftlich relevanten Positionen fernzuhalten und so das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen sicherzustellen.[559] Dies korrespondiert auch mit dem Strafzweck der positiven Generalprävention.[560] Ob das nun daher rührt, dass der Eingetragene einer solchen Position unwürdig ist oder ob es an einem möglichen Rückfall liegt, ist damit noch nicht entschieden.

Insbesondere dann, wenn eine Persönlichkeitsentwicklung nachvollzogen oder bewertet werden soll, also zum Beispiel bei der Erteilung eines Waffenscheins, greift auch die Verwaltung gerne auf die Eintragungen zurück.[561] Diverse Behörden besitzen gemäß § 41 I Nr. 6-14, III BZRG eine Auskunftsberechtigung. Damit sollen Gefahren für die Allgemeinheit abgewendet werden.[562] Darüber hinaus erhalten Behörden ein umfangreicheres Führungszeugnis. Man hält es nach wie vor für ein bedeutendes Mittel, um das Wesen des Betroffenen zu erforschen.[563] Im Jugendstrafrecht wird auch durch die Informationen, die das BZRG liefert, über das Vorhandensein schädlicher Neigungen entschieden.[564] Bei welchen hoheitlichen Entscheidungen die Einträge genau relevant werden, soll später erörtert werden. Neben diesen eher praktisch orientierten Aufgaben hat das BZR auch eine verfassungsrechtliche Bedeutung. Das BZRG soll gerade die verfassungsmäßige Schranke des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung darstellen.[565] Ein Rückgriff auf das subsidiäre BDSG ist ausgeschlossen.[566]

Man kann also zusammenfassen, dass das BZRG nicht nur einen, sondern mehrere Zwecke verfolgt. Hauptaufgabe bleibt aber das „Konservieren" von Informationen. Daneben dient es der Gefahrenabwehr. Zudem wird allgemein die Prämisse zugrunde gelegt, ohne die Erfassung begangener Straftaten könnte die Persönlichkeit des Bürgers nicht umfassend und zutreffend beurteilt werden.[567] Auf die Verfolgung von Strafzwecken durch das Register soll hier noch nicht eingegangen werden.

---

[557] BT-Drucks. 18/11933, S. 17; *Dünnebier*, JZ 1958, 713 (715); *Jescheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, S. 919.
[558] BT-Drucks. 17/5224, S. 19; *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 5.
[559] *Müller*, Vorstrafen und Strafregister, S. 57.
[560] Unten S. 128ff.
[561] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz., Einleitung Rn. 47.
[562] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (630); s.a.: *Pfeiffer*, NStZ 2000, 402.
[563] Bspw. VG Schwerin, Urt. v. 1.10.2014 – 7A 1891/13, Rn. 22 zu § 35 I 1 GewO.
[564] BT-Drucks. 18/11933, 31.
[565] *Küppers*, in: Burhoff/Kotz, Handbuch für die strafrechtliche Nachsorge, Rn. 18.
[566] *Küppers*, in: Burhoff/Kotz, Handbuch für die strafrechtliche Nachsorge, Rn. 18.
[567] So zum Beispiel *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 1; kritisch *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (632).

b. Interessen Privater

Diese Wahrnehmung staatlicher Aufgaben nimmt auch heute noch einen bedeutenden Teil ein, jedoch ist sie nicht mehr, anders als nach der Bundesratsverordnung vom 16. 06. 1882, der alleinige Zweck.[568] Dies kann man schon an der Existenz des Führungszeugnisses erkennen. Zunächst diente es, auch wenn es banal anmutet, der Selbstinformation des Eingetragenen. Ursprünglich wurde Privatpersonen gar keine Auskunft erteilt.[569] Frühere Regelungen sahen sogar weitgehende Versagungsmöglichkeiten vor und verpflichteten den Antragsteller den Grund anzugeben.[570] Heute wird dem Betroffenen gemäß § 42 BZRG ein Anspruch auf Auskunft bereitgestellt.[571] Eine Resozialisierung durch die Kenntnis des Täters von seinen Einträgen ist fernliegend.

Der Eintrag soll aber auch die Interessen Dritter, also weder solche des Staates noch des Eingetragenen, befriedigen. Das Führungszeugnis soll den Sicherheitsinteressen privater oder öffentlicher Arbeitgeber dienen und wird teilweise im Vergleich zu den privaten Registern, wie zum Beispiel der Schufa, aufgrund der staatlichen Datensicherung, als vorzugswürdig erachtet.[572] Dabei wird vorausgesetzt, dass es zwangsläufig ein Register geben müsse, wenn nicht staatlich, dann aber jedenfalls privat.

Insoweit lässt sich auf die oben bereits geführte Diskussion verweisen. Zunächst werden bereits recht viele Eintragungen nicht in das Führungszeugnis aufgenommen, was ein vollständiges Bild von der kriminellen Karriere verhindert und eher gegen eine solche Einordnung spricht. Dagegen spricht auch, dass der Betroffene selbst den Anspruch auf Erteilung hat und nicht Dritte. Diente das Zeugnis den berechtigten Interessen Dritter, hätte der Gesetzgeber auch diesen einen Anspruch geben können, wie er es beispielsweise bei Behörden gemäß § 31 I BZRG getan hat. Allerdings ist die Praxis, das Führungszeugnis beim Arbeitgeber vorzulegen, seit Jahrzehnten etabliert, sodass der Gesetzgeber diese kannte und in Kauf nahm. Individuelle Interessen eines potentiellen Arbeitgebers werden also vor allem durch das Führungszeugnis verwirklicht.

Durch *Heuser* wird auch ein explizites Interesse des durch die Straftat Verletzten an der Eintragung geltend gemacht. [573] Daran lässt sich aber zweifeln. Von manchen wird für die §§ 165, 200 StGB eine solche Funktion der Genugtuung vorgesehen.[574] Hier wird die Tat aber tatsächlich öffentlich, also in einer Zeitung o.ä, bekannt gemacht. Zudem beschränkt sich diese Reaktion auf Beleidigungsdelikte. Eine Vergleichbarkeit ist insoweit nicht gegeben. Wie dieses genau aussehen soll, ist nämlich unklar. Letztlich wird hier die Frage nach der Rechtfertigung des Eintrages durch das bloße Vergeltungsinteresse aufgeworfen. Weder entstehen dadurch irgendwelche Ansprüche, noch wird es ihm zusätzliche Befriedigung verschaffen, denn er wird von der Eintragung im Normalfall ja gar keine Kenntnis erlangen. *Heuser* äußert sich nicht weiter dazu. Man kann ein Interesse des Verletzten aus einer präventiven Perspektive nur dann

[568] *Rebmann*, NJW 1983, 1513; zur alten Rechtslage *Besold*, Das Strafregister, S. 9.
[569] *Rebmann*, NJW 1983, 1513.
[570] *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969 (1970), Fn. 12.
[571] BT-Drucks. 18/11933, S. 28f.
[572] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz., Einleitung Rn. 51.
[573] *Heuser*, Kriminalistik 1959, 101 (105).
[574] *Bosch/Schittenhelm,* in: Schönke/Schröder: § 165 StGB Rn. 1.

konstruieren, wenn man annimmt, jenem läge etwas daran, künftige Rechtsgutsverletzungen anderer Personen durch diesen Täter zu verhindern. Dann müsste man von der Prämisse ausgehen, der Eintrag verhindere eine Rückfälligkeit, indem er beispielsweise Tatgelegenheiten verringert. Wenn überhaupt, wäre diese Fernhaltung des Täters auch vor allem ein staatliches Interesse. Das erscheint aber schon sehr fernliegend. Dieses Argument ist somit nicht einleuchtend. Letztlich wäre also für den Verletzten nur der Wunsch nach Vergeltung ein Grund für die Eintragung.

Daneben soll auch die Forschung von den Eintragungen profitieren.[575] Nach § 42a I BZRG können unter bestimmten Voraussetzungen personenbezogene Daten mitgeteilt werden. Diese sind für die soziologische und die kriminologische Forschung von erheblicher Bedeutung und eignen sich besonders, um Rückfälle nachvollzeihen zu können und daraus zu schließen, ob eine bestimmte Sanktion spezialpräventiv wirkungsvoll war oder nicht.[576] Die Hürden sind aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen aber relativ hoch. Zudem ergeben sich insbesondere für Rückfallstudien Beschränkungen aufgrund der Eigenarten des BZRG.[577] Es war also nicht bereits von vornherein auch auf die Bedürfnisse der (Rückfall-)Forschung abgestimmt.

Zudem kann man sich die Frage stellen, ob das Register auch öffentlichen Interessen, insbesondere dem Informationsbedürfnis, welches durch die Presse wahrgenommen wird, dienen soll. Schließlich ist die Bevölkerung heute, wenn nicht schon immer, sehr an Verbrechen und der kriminellen Laufbahn der Täter interessiert.[578] Zunächst lässt sich festhalten, dass das BZRG keine Information der Presse vorsieht. Sie ist jedenfalls nicht gemäß § 41 I BZRG auskunftsberechtigt. Vielmehr stellt sich die grundlegendere Frage, die schon mehrfach durch das BVerfG behandelt wurde, in welchem Ausmaß die Medien über zurückliegende Straftaten berichten dürfen.[579] Es geht also um die klassische Abwägung zwischen der Meinungsfreiheit von Massenmedien und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Angeklagten. Diese Abwägung wird unter anderem vom BZRG und hier insbesondere von den Tilgungsfristen und dem Eintritt des Verwertungsverbotes bestimmt, denn hier lässt sich der gesetzgeberische Wille erkennen, nach welcher Zeitspanne eine Tat in Vergessenheit geraten soll.[580]

c. Ergebnis

Zusammenfassend dient der Eintrag sowohl Interessen des Staates als auch privater Akteure. Interessen des Eingetragenen oder des Geschädigten an einer Registrierung sind nicht erkennbar. Dem Staat soll durch das Register die Prävention erleichtert werden, des Weiteren benötigt er das Register, um Verurteilte von bestimmten Positionen fernzuhalten. Private sollen sich über das Führungszeugnis über künftige Vertragspartner informieren können und so vor allem wirtschaftliche Belange wahrnehmen. Die Presse oder andere Medien haben keinen

[575] Umfassend dazu *Götting*, in: Hilgendorf/Rengier, Festschrift für Wolfgang Heinz, S. 84.
[576] *Hase*, Bundeszentralregistergesetz, § 42a Rn. 1; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (635).
[577] *Lederer/Dittmann/Graf*, MSchrKrim 93 (2010), 442 (457); *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 34f. Sie weisen besonders auf die Ausklammerung der Verfahrenseinstellungen nach §§ 153, 153a StPO und die unvollständigen Einträge hin. Vereinzelt soll es auch zu Fehleinträgen kommen.
[578] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (634).
[579] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (634) m.w.N.
[580] insbes. BVerfG NJW 2006, 1865; dazu *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (634).

Zugriff auf das Register. Daneben ist auch die Forschung an den Einträgen interessiert, bspw. um Rückfallstudien zu erstellen.

2. Problematik

Die Problematik der Bemakelung, die daraus folgende Stigmatisierung und eine sich daraus ergebende erneute Begehung von Straftaten wurde bereits mehrfach angesprochen. Dessen war sich auch der historische Gesetzgeber bewusst. So hat schon die amtliche Begründung zum StTilgG treffenderweise dazu ausgeführt:

„Wer nach erstandener Strafe eben um der Bestrafung willen überall verschlossene Türen findet, wer sich trotz redlichen Bemühens durch die Tatsache, daß er einmal gefehlt und Strafe erlitten hat, immer wieder der allgemeinen Mißachtung preisgegeben und im Daseinskampfe behindert sieht, der muß letzten Endes die Hoffnung und damit den Antrieb verlieren, sich eine geachtete Stellung im Leben wieder zu erobern, und wird so auf die Bahn des Verbrechens zurückgestoßen."[581]

Dem bleibt auch aus der heutigen Perspektive, in der die Gesellschaft sich auf Sicherheit besinnt und das Interesse an Straftaten kontinuierlich wächst, nichts hinzuzufügen. Teilweise werden die vom Eintrag verursachten Probleme bei der Reintegration in der deutschen und ausländischen Literatur auch als „*Kollateralschäden*" bezeichnet und mit anderen Folgen zusammengefasst.[582] Dieser Begriff impliziert jedoch fälschlicherweise, dass die Konsequenzen des Eintrags unbeabsichtigt oder unvorhersehbar sind.[583] Wie bereits oben erläutert, ist auch das BZRG, trotz mancher Gegenmaßnahmen, nicht vor den negativen Folgen der Eintragung gefeit. Treffend, aber eigentlich verteidigend formulierte *Schoreit*: *„Das Verlagern der letzten Fernziele einer Traum-Strafrechtsreform in das Registerrecht – indem nur das aufgenommen wird, was nicht als resozialisierungsfeindlich empfunden wird - hätte bald ein Register voller weißer Seiten zur Folge."*[584]

Die tiefergehende Problematik ist aber die möglicherweise nicht vorhandene Konzeption des BZRG. Diese wurde bereits wenige Jahre nach dem Inkrafttreten Gesetzes von *Haffke* in Frage gestellt, seither aber nicht mehr bearbeitet.[585] *Haffke* stellte auf mehrere Fragen ab, die der Gesetzgeber sich hätte stellen müssen, um einen theoretischen Unterbau für das BZRG zu gießen und behaupte, sie seien unbeantwortet geblieben.[586] Diese beschäftigen sich zunächst damit, welche Interessen an einer Registrierung bestehen könnten. Dies wurde oben besprochen. Anschließend müsse man sich darüber klarwerden, welche Vorstellungen mit diesen Aufgaben verbunden sind und dahinterstehen und sich zu guter Letzt damit

---

[581] Aktenstück Nr. 1486 der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung v. 21.11.1919, zit. n. *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 4.
[582] *Corda/Rovira/van't Zand-Kurtovic*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 519; *Larrauri/Rovira*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 27 (28); *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528; *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (3) s. a. *Dessecker*, in: Boers/Schaerff, Kriminologische Welt in Bewegung, S. 476.
[583] *Larrauri/Rovira*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 27 (1f.) Vgl. *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 34 Rn. 17ff.
[584] *Schoreit*, GA 1975, 362 (363).
[585] So *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (627); im Überblick für alle Register aber auch *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz., S. 4.
[586] *Haffke*, GA 1975, 65 (68).

auseinandersetzen, wie man jene Annahmen normativ oder empirisch bewerten könnte.[587] Da die Entwicklung eines solchen theoretischen Unterbaus auch ein Anliegen dieser Arbeit ist, werden die Fragen zwecks einer Systematisierung hier aufgegriffen und so die Frage nach dem Konzept des Gesetzgebers beantwortet.

a. Prämissen des Gesetzgebers

Im Folgenden muss nun versucht werden, hinter die oben genannten Interessen zu schauen und dabei Prämissen darzulegen, auf denen das BZRG fußt. Hinter den Aufgaben stehen schließlich implizite Annahmen. Auch hier muss man zwischen der Rechtsprechung und den Vorstellungen anderer Institutionen differenzieren.[588]

aa. Folgen des Eintrags

Die Prämissen, mit denen Staat und Gesellschaft das BZRG untermauern, lassen sich anhand der spezifischen Folgen des Eintrags für den Betroffenen nachvollziehen. Allgemein wird dieser bei der Beurteilung der Schwere der Schuld und bei Prognoseentscheidungen relevant. Der nachfolgende Katalog erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll vielmehr die umfassenden rechtlichen und tatsächlichen Wirkungen des Eintrags verdeutlichen.[589] Außerdem ist zu betonen, dass dies alles keine Rechtsfolgen sind, die durch das BZRG oder andere Gesetze ausdrücklich getroffen werden, sondern oftmals erst durch die Behörde oder die Rechtsprechung. Auch hier gilt das zur Sanktionsspirale gesagte, nämlich dass das Register eigentlich nur die Ressource „Eintrag“ zur Verfügung stellt, aus der dann eine hoheitliche Entscheidung geformt wird. Der Eintrag stellt oftmals einen bedeutenden Faktor dar. Dies hat der Gesetzgeber aber vorhergesehen und auch beabsichtigt, indem er für bestimmte Behörden Auskunftsberechtigungen oder das Führungszeugnis schuf. Auch in diesen Konsequenzen ähneln sich die deutsche Praxis und jene anderer europäischer Staaten.[590]

(1) Einfluss auf Ermittlungen

Schon im Rahmen der Ermittlungen durch die Strafverfolgungsbehörden wird der Eintrag möglicherweise verwendet, um den Kreis der Tatverdächtigen eingrenzen zu können. Auch Polizisten haben gemäß § 41 I Nr. 5 BZRG ein Recht zur unbeschränkten Auskunft, wenn sie als Hilfsbeamte der StA tätig werden.[591] So könnte der Eintrag auch zu einer Ausprägung selektiver Strafverfolgung beitragen,[592] da die Staatsanwaltschaft dazu angehalten sein könnte, in das wesentliche Ermittlungsergebnis auch die Vorstrafenbelastung aufzunehmen.[593] Das bedeutet, dass aufgrund eines Eintrags im Zentralregister genau deswegen gezielt gegen jene Person ermittelt wird, wenn diese in den Kreis der Tatverdächtigen aufgenommen wird.[594] Eine

[587] *Haffke*, GA 1975, 65 (68).
[588] Zu den vergleichbaren Konsequenzen des Eintrags in den Niederlanden *Meijer*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 87 (88ff.).
[589] Zu den Rechtswirkungen der Tilgung auch schon *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 138ff.
[590] *Corda/Rovira/van't Zand-Kurtovic*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 519 (520); für die USA *Prescott/Starr*, Harvard Law Review 133 (2020), 2461 (2468ff.).
[591] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn. 37.
[592] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 5; zur Kontrollmacht der Polizei *Meier*, Kriminologie, § 9 Rn. 42ff.
[593] *Schneider,* in: KK-StPO: § 200 Rn. 21; *Schmittat/Sautner/Velten*, R & P 2023, 39
[594] Vgl. *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 27 Rn. 62.

mehrfache Auffälligkeit kann des Weiteren bei der Staatsanwaltschaft, nach Abschluss der Ermittlungen, als Indikator für die Notwendigkeit einer Anklage gesehen werden.[595] Welchen Einfluss der Eintrag im Zentralregister bei Ermittlungen von Polizei und Staatsanwaltschaft genau hat, ist noch nicht geklärt.[596] In einer Auswertung vorhandener psychologischer Studien kamen *Schmittat/Sautner/Velten* jüngst zu dem Ergebnis, dass Vorstrafen möglicherweise aufgrund verschiedener psychologischer Faktoren einen Einfluss auf die Anklageerhebung haben könnten, weil sie entweder die Bewertung der Person oder die Bewertung der Beweislage verändern.[597] Dies müsste aber durch weitere Untersuchungen geklärt werden.[598]

(2) Strafzumessung und Rechtsprechung des BVerfG

In der Hauptverhandlung sollen die Vorstrafen gemäß § 243 V 5 StPO nur erörtert werden, wenn sie für die Entscheidung bedeutend sind.[599] Eine der bedeutendsten Rechtsfolgen liegt in § 46 II StGB, also in den Grundsätzen der Strafzumessung, begründet. Es wird hier unter anderem an das Vorleben des Täters angeknüpft. Dies ist, wie auch international üblich, das wichtigste Strafzumessungskriterium.[600] Der für die Praxis wichtigste Ausschnitt des Lebenslaufs ist die Zahl der bisherigen Verurteilungen sowie die Art und Schwere der verhängten Sanktionen.[601] Diese überragende Rolle der Vorstrafe wird durch den Eintrag ins Register erst ermöglicht. Dieselbe Position nimmt die Vorstrafe bei der Verhängung einer Jugendstrafe ein.[602] Hier kann der Strafmakel, wie gesehen, gemäß §§ 97, 100 JGG beseitigt werden.[603] Dies steht der strafschärfenden Berücksichtigung einer früheren Vorstrafe aber nicht entgegen.[604]

Die Begründung der Strafschärfung ist Gegenstand zahlreicher Diskussionen und Erörterungen. Vorgeschlagen wird einerseits die erhöhte Schuld des Täters aufgrund einer wiederholten Begehung von Straftaten und andererseits die Warnwirkung früherer Verfahren, deren Intensität offenbar nicht ausgereicht hat, den Täter vor der erneuten Straffälligkeit zu bewahren.[605] Von letzterem gehen die Rechtsprechung sowie verschiedene Stimmen in der Literatur aus.[606] Beide Aspekte lassen sich miteinander verknüpfen, wenn man behauptet, die Überwindung sich aus einer Warnwirkung früherer Verfahren ergebende „Hemmschwelle“

---

[595] *Meier*, Kriminologie, § 9 Rn. 61.
[596] *Schmittat/Sautner/Velten*, R & P 2023, 39 (41), (45); Siehe zum Beispiel zu Datenbanken in der Polizeiarbeit *Creemers/Guagnin*, Kriminologisches Journal 46 (2014), 138, allerdings nicht zum BZRG.
[597] auch eine Kombination beider Bewertungsebenen käme in Betracht *Schmittat/Sautner/Velten*, R & P 2023, 39 (44).
[598] *Schmittat/Sautner/Velten*, R & P 2023, 39 (42).
[599] *Schmittat/Sautner/Velten*, R & P 2023, 39 (40).
[600] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 30 Rn. 63; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (648). Dies gilt besonders für Länder, in denen eine dem § 48 StGB a.F. vergleichbare Vorschrift existiert, siehe zu Österreich *Schmittat/Sautner/Velten*, R & P 2023, 39 (40).
[601] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 207; *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 565 m. w. N.
[602] *Brögeler,* in: BeckOK JGG: § 18, § 18 Rn. 11.
[603] Siehe Seite 55ff.
[604] BGH, Beschl. v. 19.3.2019 – 3 StR 68/19 = BeckRS 2019, 6804.
[605] ausführlich: *Hörnle*, Tatproportionale Strafzumessung, S. 159ff.; zusammenfassend *Stuckenberg*, StV 2007, 655 (656) m.w.N.
[606] BGHSt 43, 106, 108; OLG München Beschl. v. 12.6.2012 – 5 St RR (I) 19/12; OLG Hamm Beschl. v. 30.6.2009 – 2 Ss 200/09; *Maier,* in: MüKo-StGB: § 46 Rn. 276; *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 100; *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: § 46 Rn. 31; *von Heintschel-Heinegg,* in: BeckOK StGB: § 46 Rn. 50; Diese soll sogar vorliegen, wenn das Verfahren eingestellt wurde oder mit einem Freispruch endete.

vergrößere die Schuld.[607] Ob die Tat rechtskräftig festgestellt wurde oder ob der Täter freigesprochen wurde, spielt keine Rolle.[608] Dies wird auch vom BGH im Hinblick auf die Unschuldsvermutung in Art. 6 II EMRK kritisiert, wenn es sich um einen anders gearteten Schuldvorwurf handelt.[609] Sowohl das Bedürfnis nach Vergeltung als auch nach Prävention sollen durch eine Vorstrafe also erhöht werden. Andere sehen in der erneuten Tat eine größere kriminelle Energie, ein größeres Tatunrecht und somit ein größeres Bedürfnis der Normbestätigung.[610] Zudem kann sich die Vorwerfbarkeit der Tat erhöhen.[611] Diese Diskussionen sollen hier nicht vertieft werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem älteren, bereits oben abgesprochenen Urteil zum registerlichen Verwertungsverbot auch zu diesem Umgang mit der Vorstrafe und somit auch mittelbar zum Eintrag Stellung bezogen.[612] Die Nichtverwertung länger zurückliegender Vortaten und Vorverurteilungen beeinträchtige die Strafrechtspflege nicht sonderlich, denn sie würden nicht viel zur Aufklärung der Täterschaft beitragen.[613] Die Täterschaft hänge selten direkt mit der Vorstrafe zusammen, allenfalls dort, wo sich aus der Art und Weise der Tatbegehung bestimmte, typische Muster ableiten ließen.[614] Bezüglich der Strafzumessung sei die Persönlichkeitsbeurteilung durch den Richter sowieso immer unvollständig.[615] Es entstünde durch die Auflistung aller Vorstrafen die Gefahr einer „*verzerrten Optik",* die vorschnelle Schlüsse zu Lasten des Eingetragenen begünstige.[616] Dies gelte umso mehr bei den älteren Einträgen.[617] Das BVerfG hat also bereits die Kritik der Literatur vorausgesagt und die Eintragungen richtigerweise eher kritisch und als nicht sonderlich aussagekräftig beurteilt. Daraus kann man auch ableiten, dass das öffentliche Interesse an einem so unbedeutenden Eintrag nicht besonders groß sein kann. Später hat das BVerfG noch einmal aus datenschutzrechtlicher Sicht zu den damals noch lebenslang zu speichernden Einträgen nach § 11 Nr. 1 BZRG Stellung genommen und wesentliche öffentliche Belange für eine Kenntnisnahme vorausgesetzt.[618] Bei letzterem ging das Gericht wegen der vermeintlich erhöhten, „*wenn auch häufig nur latenten*" Gefährlichkeit und der Möglichkeit einer Entfernung nach § 25 I BZRG von einer Verfassungsmäßigkeit aus.[619] Worin diese latente Gefährlichkeit bestehen soll, erläutert das Gericht nicht.

Damit ist nun die Problematik der Vorstrafe bei der Strafzumessung umrissen. Da hierzu, wie oben erwähnt, bereits zahlreiche Beiträge existieren, soll es hier nicht vertieft werden.

---

[607] OLG Thüringen, NStZ 1995, 90; *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 566; kritisch *Hörnle*, Tatproportionale Strafzumessung, S. 161f.
[608] *Stuckenberg*, StV 2007, 655 (656f.).
[609] BGH NStZ 2006, 620.
[610] Nachweise bei *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen Rn. 566.
[611] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 207.
[612] BVerfGE 36, 174; dazu *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (659f.).
[613] BVerfGE 36, 174, 186.
[614] BVerfGE 36, 174, 186.
[615] BVerfGE 36, 174, 187.
[616] BVerfGE 36, 174, 187.
[617] BVerfGE 36, 174, 187.
[618] BVerfG StV 1991, 556 mit den Beispielen der Zulassung zu gefahrgeneigten Tätigkeiten oder Erteilung waffenrechtlicher Erlaubnisse.
[619] BVerfG StV 1991, 556.

(3) Prognoseentscheidungen

Während die Strafzumessung eine Reaktion auf ein begangenes Unrecht darstellt, wird der Eintrag auch bei der Voraussage der Zukunft relevant. Generell wird dem Eintrag bei Legalprognosen aller Art eine große Bedeutung beigemessen. Von der Vergangenheit wird auf die Zukunft geschlossen. Im Rahmen des StGB sind dies vor allem die Aussetzung der Strafe zur Bewährung nach § 56 I StGB und die Unterbringung in der Sicherungsverwahrung gemäß § 66 I StGB. Insbesondere bei letzterer spielt der Hang zu Straftaten und die Anzahl der Vorverurteilungen eine große Rolle.[620] Der Hang gemäß § 66 I 1 Nr. 4 StGB bezeichnet einen *„aufgrund umfassender Vergangenheitsbetrachtung festgestellten gegenwärtigen Zustand."*[621] Hierbei spielt auch die frühere Delinquenz eine Rolle.[622] Außerdem muss der Täter bereits zwei Mal wegen einer Straftat der in Nummer 1 genannten Art zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden sein, § 66 I Nr. 2 StGB. Bei der Aussetzung zur Bewährung wird das Vorleben des Täters in § 56 I 2 StGB, wie in § 46 II StGB, explizit genannt. In diesem Zusammenhang kann bereits hier die besprochene Sanktionsspirale beginnen, wenn dem Vorbestraften eher die Aussetzung der Strafe zur Bewährung versagt wird.[623]

(4) Strafverfahrensrechtliche Entscheidungen

Auch im Strafverfahren werden zum einen Prognosen angestellt, zum anderen kommt es teilweise auf die Beurteilung der Schwere der Schuld an. Die Einstellung von Verfahren wird unter anderem nach §§ 153, 153a StPO beurteilt, hierbei kommt es vor allem auf die geringe Schuld eines hypothetischen Täters an. Diese wird nach herrschender Meinung nach der Strafzumessungsschuld, also den Kriterien des § 46 StGB im Rahmen einer Gesamtwürdigung beurteilt und hier kommt das Vorleben des Täters und somit der Eintrag ins Spiel.[624] Fehlende Vorstrafen können eine geringe Schuld begründen. Trotz der Bedingung, die Kriterien des § 46 II StGB seien überwiegend positiv zu berücksichtigen,[625] ergibt sich aus der Berücksichtigung der Vorstrafe generell auch die Versagung einer Einstellung bzw. die Option, eine Einstellung mit dem Hinweis auf erhebliche einschlägige Vorstrafen abzulehnen.[626] Das bedeutet aber auch, dass dem Eingetragenen eine Einstellung aufgrund seiner Vergangenheit teilweise nicht vergönnt sein dürfte und sich hier die oben besprochene Sanktionsspirale fortsetzt.[627]

Dies wird auch bei der Untersuchungshaft ersichtlich. Hier zeigt sich auch die oben angesprochene Relevanz des Eintrags bei Prognosen im Strafverfahren. Jene setzt gemäß § 112 I StPO einen Haftgrund voraus. Es kann hier unter anderem eine Wiederholungsgefahr gemäß § 112a StPO vorliegen. Die deswegen angeordnete Untersuchungshaft ist polizeilich-

---

[620] *Drenkhahn/Morgenstern,* in: MüKo-StGB: § 66 Rn. 93.
[621] BGH, NStZ-RR 2010, 203 (204).
[622] *Drenkhahn/Morgenstern,* in: MüKo-StGB: § 66 Rn. 96.
[623] Dass es dem Tatgericht auch freisteht, trotz Vorstrafen eine Aussetzung der Strafe zur Bewährung zu ermöglichen, zeigt KG, Urt. v. 26.2.2020 – (3) 161 Ss 8/20 (11/20)= BeckRS 2020, 6516 Rn. 6.
[624] *Beukelmann,* in: BeckOK StPO: § 153 Rn. 16; *Diemer,* in: KK-StPO: § 153 Rn. 12 m.w.N.; *Mavany,* in: Löwe-Rosenberg: § 153 Rn. 28; *Peters,* in: MüKo-StPO: § 153 Rn.18; a.A.: *Bloy*, GA 1980, 161 (172).
[625] *Mavany,* in: Löwe-Rosenberg: § 153 Rn. 28.
[626] *Schlothauer,* in: MAH-Strafverteidigung: § 3 Ermittlungsverfahren Rn. 277 zu § 153a StPO.
[627] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 28 Rn. 43; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (649).

präventiver Natur.[628] Also wird auch hier eine präventive Prognose über die Gefahr der Begehung von Straftaten durch den Beschuldigten angestellt. Für das Bestehen einer solchen Wiederholungsgefahr stellen die (einschlägigen) Vorstrafen des Beschuldigten Indizien dar.[629] Somit ist anzunehmen, dass Eingetragenen in der Tendenz öfter eine Untersuchungshaft droht als Nicht-Eingetragenen.[630] Der Beschuldigte leidet durch eine angeordnete Untersuchungshaft auch bereits vor dem Beginn der Hauptverhandlung unter dem Makel einer festgestellten, negativen Gefahrenprognose.[631] Aus diesem Makel resultiert auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit einer Freiheitsstrafe.[632] Ein Eintrag bedeutet also zumindest mittelbar, dass sich die strafverfahrensrechtliche Stellung des Beschuldigten bereits im Ermittlungsverfahren verschlechtert.

Aber auch wenn der Eingetragene nicht Beschuldigter ist, sondern lediglich Zeuge, kann ihm der Eintrag zum Verhängnis werden, sollte der vernehmende Richter an seiner Glaubwürdigkeit zweifeln. Er kann ihn dann nach dessen Vorstrafen fragen. Da das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Zeugen durch solche Befragungen betroffen ist, schreibt § 68a II 2 StPO vor, dass dieses Vorgehen nur dann zulässig ist, wenn die Glaubwürdigkeit des Zeugen in Frage steht oder um zu eruieren, ob ein Vereidigungsverbot nach § 60 I Nr. 2 StPO vorliegt.[633] Es soll kein standardisiertes Einholen eines BZR-Auszugs für Zeugen geben.[634] Der Gesetzgeber nimmt somit an, dass sich anhand vergangener Taten beurteilen lässt, ob der Zeuge gerade die Wahrheit spricht. Es ist offensichtlich, dass nicht jede Straftat die Glaubwürdigkeit schmälert.[635] Es muss also ein innerer Zusammenhang bestehen zwischen Vorstrafe und Aussage, denn es gibt richtigerweise keinen Erfahrungssatz, der nach dem Motto: „*Wer einmal lügt, dem glaubt man nicht*“, eine dauernde Unglaubwürdigkeit aus einer vorangegangenen Verurteilung ableiten lässt.[636] Auch hier müssten aber wieder weitere Kriterien, wie die Häufigkeit der Eintragungen und das Datum der Verurteilungen von der Rechtsprechung berücksichtigt werden. Auch bei „Aussage gegen Aussage“-Konstellationen ist der Zeuge nicht automatisch weniger glaubwürdig, nur weil es hier entscheidend auf seine Aussage ankommt.[637] Wer vor Jahren einmal wegen falscher Verdächtigung verurteilt wurde, kann trotzdem heute vor Gericht die Wahrheit sagen. Zudem können auch nicht rechtkräftige Verurteilungen oder Bußgeldbescheine wegen Ordnungswidrigkeiten unter Umständen eingeführt werden.[638] Wie hier ein Konnex zur Aussagequalität des Zeugen hergestellt werden soll, leuchtet nicht ein. Es spricht also viel dafür, diesem Aspekt kein oder nur wenig Gewicht

[628] BVerfGE 19, 342 (349).
[629] *Graf,* in: KK-StPO: § 112a Rn. 22; *Schmitt,* in: Meyer-Goßner/Schmitt StPO: § 112a StPO Rn. 14; *Morgenstern*, Die Untersuchungshaft, S. 471 m.w.N.
[630] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (648f.); Es ist noch darauf hinzuweisen, dass die unbeschränkte Auskunftsberechtigung der Justizvollzugsanstalten nach § 41 I Nr. 1 nicht für die Untersuchungshaft gilt, Tolzmann, Bundeszentralregistergesetz, § 41 Rn. 22.
[631] *Morgenstern*, Die Untersuchungshaft, S. 471f.
[632] umfassend: *Morgenstern*, Die Untersuchungshaft, S. 611.
[633] *Deutscher*, NStZ 2012, 359 (360).
[634] *Deutscher*, NStZ 2012, 359 (360)..
[635] *Deutscher*, NStZ 2012, 359 (360).
[636] OLG Bamberg (Z) MDR 2004, 647; siehe auch BGH NStZ 2001, 418.
[637] So aber *Deutscher*, NStZ 2012, 359 (360).
[638] *Deutscher*, NStZ 2012, 359. (361).

einzuräumen.[639] Der § 68a II 2 StPO zeigt aber, dass dem Eintrag eine Bedeutung bei der Beurteilung von Eigenschaften des Eingetragenen beigemessen wird.

(5) Strafvollzugsrechtliche Entscheidungen

Auch nach der Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe bleibt der Eintrag ein Entscheidungskriterium. Allgemein werden während des Strafvollzugs diverse Prognosen über die Persönlichkeit des Verurteilten und insbesondere die Gefahr einer Rückfälligkeit angestellt. Die Justizvollzugsbehörden sind gemäß § 41 I Nr. 1 BZRG unbeschränkt auskunftsberechtigt. Gemäß § 2 I StVollzG NRW ist der Vollzug so auszugestalten, dass der Gefangene sich nach der Entlassung wieder in die Gesellschaft eingliedern kann. Im Vollzug gilt also, allen Schwierigkeiten zum Trotz, das Ziel der Resozialisierung.[640] Damit wird schon im Rahmen des Einweisungsverfahrens begonnen. Nach § 104 III StVollzG NRW werden die Persönlichkeit und die Lebensumstände der Gefangenen erforscht. Es ist plausibel, dass die Anstalten hier auch auf das Zentralregister zurückgreifen.[641] Im Anschluss wird eine Einrichtung nach den individuellen Behandlungsbedürfnissen ausgewählt. Nach der Aufnahme findet die sog. Behandlungsuntersuchung gemäß § 9 StVollzG NRW statt. Hierbei geht es um das Stellen einer „psycho-sozialen Diagnose", bei der der individuelle Gefangene als Primärquelle dienen soll.[642]

Zur Behandlungsuntersuchung kann nach umstrittener Ansicht auch die Erörterung von zu tilgenden Vorverurteilungen gehören.[643] Dafür soll sprechen, dass sonst eine umfassende Würdigung der Person des Verurteilten durch die Vollzugsanstalten nicht möglich sei, denn diese hätten die Persönlichkeit des Gefangenen zu beurteilen.[644] Außerdem sei gemäß § 180 X StVollzG nur die Übermittlung, nicht die Verarbeitung eingeschränkt.[645] Es ist äußerst fraglich, wieso angesichts langer Tilgungsfristen tilgungsreife Eintragungen noch eine Relevanz für die Vollzugsplanung aufweisen sollten.[646] Die Tilgungsreife tritt aufgrund des Mitzieheffekts auch erst ein, wenn für alle Verurteilungen die Tilgungsreife eingetreten ist, § 47 III BZRG. Die Erkenntnisse sind in jedem Fall veraltet. Es soll in diesem Rahmen genügen, auf die Argumentation des BVerfG zu verweisen, das richtigerweise davon ausgeht, dass Jahre zurückliegende Taten die Strafzumessung nicht mehr maßgeblich beeinflussen.[647] Gleiches muss auch bei der Vollzugsplanung gelten, denn auch hier ist das Grundrecht auf Resozialisierung zu berücksichtigen. Die oben genannte Ansicht setzt sich einfach über den eindeutigen Willen des Gesetzgebers, dass getilgte Straftaten gemäß § 51 I BZRG nicht mehr zu berücksichtigen sind, hinweg.[648] Auch der § 180 StVollzG kann § 51 I BZRG als die zentrale Norm über den Umgang mit den Informationen aus dem Strafregister nicht überlagern. Das

[639] Im Ergebnis auch *Deutscher*, NStZ 2012, 359 (362).
[640] *Laubenthal*, Strafvollzug, Rn. 140.
[641] *Laubenthal*, Strafvollzug, Rn. 308.
[642] *Laubenthal*, Strafvollzug, Rn. 317.
[643] *Arloth,* in: Arloth/Krä, StVollzG: § 6 StVollzG Rn. 5; vgl. OLG Hamm BeckRS 2016, 13265 Rn. 2f. zu der Verwertbarkeit früherer Gutachten.
[644] *Arloth,* in: Arloth/Krä, StVollzG: § 6 StVollzG Rn. 5.
[645] *Arloth,* in: Arloth/Krä, StVollzG: § 6 StVollzG Rn. 5.
[646] OLG Celle, Beschl. v. 05.08.2011 – 1 Ws 282/11 (StrVollz) = BeckRS 2011, 21234.
[647] BVerfGE 36, 174 (187).
[648] Vgl. BT-Drucks. VI/477, S. 24; LG Celle, Beschluss vom 05.08.2011 - 1 Ws 282/11=BeckRS 2011, 21234; *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 100.

StVollzG trifft keine eigenen Regelungen über den Umgang mit dem Eintrag, insofern sollten die Regelungen des BZRG spezieller sein. Eine Ausnahme nach § 52 I BZRG liegt ebenso wenig vor. Somit ist festzuhalten, dass tilgungsreife Einträge bei der Behandlungsuntersuchung nicht zu berücksichtigen sind. Aus den Erkenntnissen, die diese Behandlungsuntersuchung ermöglicht, wird gemäß § 10 I NRW StVollzG im Folgenden der Vollzugsplan entwickelt. Dieser enthält diverse Angaben, diese sind Grundlage und Ausgangspunkt der weiteren Einzelmaßnahmen.[649] Da also der Vollzugsplan auch auf den Eintragungen des Gefangenen beruht, bestimmen diese auch seinen Alltag in der Anstalt von Anfang an mit.

Während des Vollzuges werden dann vollzugsöffnende Maßnahmen bzw. Vollzugslockerungen,[650] bspw. nach § 53 I 1 NRW StVollzG, gewährt, um im Sinne des Eingliederungsgrundsatzes den schädlichen Folgen des Vollzuges entgegenzuwirken und den Gefangenen wieder an das außervollzugliche Leben heranzuzuführen.[651] Auch hier werden Prognoseentscheidungen hinsichtlich einer Missbrauchs- oder Fluchtgefahr getroffen.[652] Es handelt sich um unbestimmte Rechtbegriffe, die gerichtliche Kontrolle ist also eingeschränkt.[653] Diese werden besonders sorgsam abgewogen, denn sollte der Gefangene beispielsweise während seines Ausgangs eine Straftat begehen, würde dies auch auf die Vollzugsanstalt zurückfallen. Die Kriterien für die Gewährung von Vollzugslockerungen sind bisher nicht erforscht.[654] Die Missbrauchsgefahr setzt konkrete Hinweise auf eine nicht unerhebliche Gefährdung voraus.[655] Es kommen nach h.M. Straftaten aller Art und Schwere in Betracht.[656] Auch Vorstrafen kommen als Prognosefaktoren in Betracht.[657] Die Berufung auf länger zurückliegende Straftaten muss nach Ansicht der Rechtsprechung die Entwicklung des Gefangenen berücksichtigen.[658] Deren Urteile zeigen exemplarisch, dass die Eintragungen auch im Rahmen von Prognoseentscheidungen im Strafvollzug verwendet werden, wenn der Gefangene beispielsweise während einer früheren Haft eine Tat begangenen hat.[659] Auch im Strafvollzug können also die stigmatisierenden Effekte des Eintrags nachvollzogen werden.[660]

(6) Verwaltungsrechtliche Konsequenzen

Das Register dient nicht nur Zwecken des Strafrechts, sondern auch der Vorbereitung von Entscheidungen der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte.[661] Das wird an § 10 I BZRG ersichtlich, demnach werden bestimmte rechtskräftige Entscheidungen einer Verwaltungsbehörde eingetragen. Nach § 10 II BZRG werden auch solche Entscheidungen

[649] *Arloth,* in: Arloth/Krä, StVollzG: § 10 NRW StVollzG Rn. 1.
[650] Die Terminologie unterscheidet sich in den Gesetzen der Länder, *Laubenthal*, Strafvollzug, Rn. 524.
[651] *Laubenthal*, Strafvollzug, Rn. 524; umfassend: *Endres/Kurlemann*, in: Endres/Suhling, Behandlung im Strafvollzug, S. 605 (612ff.).
[652] *Laubenthal*, Strafvollzug, Rn. 534.
[653] BGHSt 30, 320; *Burkhard,* in: Feest/Lesting/Lindemann, StVollzG: Teil II § 38 LandesR Rn. 60. Der Umfang der gerichtlichen Kontrolle ist umstritten. *Arloth,* in: Arloth/Krä, StVollzG: § 11 StVollzG Rn. 10 m.w.N.
[654] *Endres/Kurlemann*, in: Endres/Suhling, Behandlung im Strafvollzug, S. 605 (618).
[655] *Burkhard,* in: Feest/Lesting/Lindemann, StVollzG: Teil II § 38 LandesR., Rn. 80.
[656] *Burkhard,* in: Feest/Lesting/Lindemann, StVollzG: Teil II § 38 LandesR, Rn. 81.
[657] *Endres/Kurlemann*, in: Endres/Suhling, Behandlung im Strafvollzug, S. 605 (619).
[658] KG StV 1991, 570; OLG Hamm Beschl. v. 19.2.2008 – 1 Vollz (Ws) 904/07=BeckRS 2008, 6355.
[659] *Burkhard,* in: Feest/Lesting/Lindemann, StVollzG: Teil II § 38 LandesR, Rn. 80; OLG Hamm Beschl. v. 19.2.2008 – 1 Vollz (Ws) 904/07.
[660] kritisch: *Haffke*, GA 1975, 65 (73).
[661] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 10 Rn. 4.

eingetragen, die für die Zulassung zu einem Beruf oder für die Entfernung aus diesem bekannt sein müssen.[662] Außerdem haben verschiedene Behörden, auch Rechts- und Patentanwaltskammern, ein Recht zur unbeschränkten Auskunft nach § 41 I BZRG.[663] Die in § 41 I BZRG aufgeführten Behörden haben häufig für die Sicherheit der Allgemeinheit relevante Prognoseentscheidungen zu treffen und dürfen sich daher des Eintrags bedienen. Die Entscheidungen nach § 10 BZRG sind außerdem im sog. Behördenführungszeugnis enthalten. Dieses Zeugnis sperrt also häufig den Zugang zu begünstigenden Verwaltungsentscheidungen. Dies macht sich wiederum vor allem im Arbeitsleben bemerkbar, wenn Genehmigungen im Rahmen einer beruflichen Tätigkeit nicht erteilt werden. Hinzuweisen ist hier noch auf § 51 II BZRG. Diese Rechtsfolgen bleiben also von dem Verwertungsverbot unberührt.[664]

Der Eintrag hat dabei nicht nur Einfluss auf die Erfolgsaussichten einer Bewerbung, bei der ein Führungszeugnis verlangt wird, sondern er bewirkt auch schon, dass der Betroffene zu bestimmten Berufen von vornherein gar nicht zugelassen wird. Besonders gilt dies für Berufe mit Kammeraufsicht oder Berufe, bei denen eine besondere Zuverlässigkeitsprüfung vorgesehen ist.[665] Manche gewerberechtliche Vorschriften, allen voran § 35 GewO, erfordern die Zuverlässigkeit des Gewerbebetreibenden.[666] Daneben existieren Gesetze über die Zulassung zu bestimmten freien Berufen wie § 3 I 1 Nr. 2 Bundesärzteordnung oder § 7 S. 1 Nr. 5 Bundesrechtsanwaltsordnung, in denen vor allem der Begriff der Unwürdigkeit eine Rolle spielt. Bei dieser, sich aus einer Abwägung im Einzelfall ergebenden, Unwürdigkeit sind wiederum bestimmte Vorstrafen wesentliche Kriterien.[667] Unwürdig ist im Rahmen der Bundesärzteordnung beispielsweise, „wer durch sein Verhalten das zur Ausübung des ärztlichen Berufes erforderliche Ansehen und Vertrauen bei der Bevölkerung nicht besitzt."[668] Unzuverlässig ist, „wer aufgrund seines bisherigen Verhaltens nicht mehr die Gewähr dafür bietet, dass er in Zukunft seinen Beruf als Arzt ordnungsgemäß ausüben wird." [669] Eine besondere Rolle spielen Vorstrafen auch bei der Ernennung von Beamten. Die Auswahl eines solchen oder generell eines Bewerbers durch den Arbeitgeber im öffentlichen Dienst wird auch durch Art. 33 II GG bestimmt.[670] Dieser stellt u.a. auf die Eignung des Bewerbers ab, Aufgaben nach den Grundsätzen der Verfassung vorzunehmen. Er darf somit auch nach Vorstrafen und sogar nach anhängigen Verfahren fragen.[671] Bundesbeamte sind bei ihrer Einstellung gemäß § 12 I Nr. 1 BeamtStG verpflichtet, auf eine Vorstrafe hinzuweisen, sollten sie danach gefragt werden und die Tilgungsreife noch nicht eingetreten sein.[672] Des Weiteren kann, wenn eine

---

662 *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 10 Rn. 14.
663 Dazu kritisch *Küppers*, in: Burhoff/Kotz, Handbuch für die strafrechtliche Nachsorge, Rn. 37. Tatsächlich kann man darüber nachdenken, warum Rechtsanwaltskammern, bspw. gegenüber Ärztekammern privilegiert werden. Möglicherweise lässt sich dies mit der Stellung des Rechtsanwalts als Organ der Rechtspflege gemäß § 1 BRAO erklären.
664 Schon *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 169; *Bücherl,* in: BeckOK StPO: § 45 BZRG, § 51 Rn. 43ff.
665 *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 3.
666 *Buchberger*, in: Lisken/Denninger/Graulich/Bäcker, Handbuch des Polizeirechts, S. 1303 (Rn. 307ff.); *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 174, allerdings zur alten Rechtslage.
667 *Vossebürger,* in: Weyland, BRAO: § 7 Rn. 58ff. m. w. Beispielen.
668 BVerwG NVwZ-RR 1996, 477; *Haage*, Bundesärzteordnung, § 3 Rn. 4.
669 BVerwG NJW 1998, 2756 (2758).
670 *Weinbrenner/Portnjagin*, öAT 2018, 223 (226).
671 LArbG Berlin-Brandenburg Urt.- v. 12.8.2022 – 6 Sa 103/22, BeckRS 2022, 31370, Rn. 50.
672 OVG Berlin-Brandenburg: Rücknahme einer Ernennung wegen arglistiger Täuschung, NVwZ-RR 2022, 597.

Vielzahl kleinerer Gesetzesverletzungen vorliegen, ein Hang zur Nichtbeachtung geltenden Rechts angenommen werden, der wiederum eine Unzuverlässigkeit im Rahmen des § 4 Nr. 1 GastG begründen kann.[673] Zum Teil wird schon aus der Begehung von Bagatelldelikten auf eine fehlende charakterliche Eignung für einen Beruf geschlossen, „*denn der Kläger kann minderjährigen Jugendlichen kein Vorbild sein, wenn er Bescheinigungen wie hier den Studentenausweis verfälscht (...)*."[674] Bisher wurde der Eintrag vor allem als Faktor in einer Prognose über das künftige Verhalten eines Menschen relevant. Die oben genannten Formeln gehen aber darüber hinaus. Die Begriffe der Unzuverlässigkeit, wie er zum Beispiel in § 35 GewO auftaucht oder der Unwürdigkeit nach § 7 Nr. 5 BRAO sind zwar Rechtsbegriffe, es wird aber über Tatsachen auf die Persönlichkeit des künftigen Gewerbetreibenden oder Rechtsanwalts geschlossen.[675] Strafgerichtliche Verurteilungen können zu einer generellen Unwürdigkeit führen, jenseits einer Prognose.[676] Stattdessen wird retrospektiv die Quantifizierung eines begangenen Unrechts vorgenommen. Hier entfernt sich das Register vom präventiven Gefahrenabwehrrecht. Es wird also über den Eintrag nicht nur auf das künftige Verhalten, sondern auch auf den Charakter des Eingetragenen geschlossen, der als „schwach", nicht vertrauenswürdig oder „anfällig" angesehen wird.[677]

So könnte durch eine solche Annahme, wie bei § 45 I StGB auch, der öffentliche Rechtsbereich zu schützen sein,[678] denn es wird faktisch eine ähnliche Folge, nämlich der Ausschluss Verurteilter von öffentlichen Ämtern, herbeigeführt. Dies geschieht über das Behördenführungszeugnis. Bei einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr tritt die Folge des Verlusts der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, gemäß § 45 I StGB zwangsläufig ein. Sollten sich bspw. mehrere Einträge im BZRG finden, kann eine Entscheidung der Behörde auch die Versagung eines Verwaltungsaktes ergeben. Der Unterschied ist also lediglich die im Ermessen stehende bzw. obligatorische Rechtsfolge. Bestimmte Stellen sollen so von Verurteilten „reingehalten" werden.[679] Bei Prognoseentscheidungen kann sogar die Einstellung eines Verfahrens nach § 153 II StPO begründete Zweifel an der Geeignetheit eines Bewerbers für den Polizeidienst auslösen[680] und bereits eine Verurteilung zu 30 Tagessätzen wegen einer fahrlässigen Trunkenheitsfahrt kann ausreichen, um charakterliche Mängel zu bescheinigen.[681]

Der Eintrag wird auch außerberuflich relevant. Konsequenzen können hier die Verweigerung der Genehmigung einer Waffenkarte nach § 5 WaffG oder eines Jagdscheins nach § 17 I Nr. 2 BJagdG sein.[682] Oftmals ist auch hier der Begriff der Zuverlässigkeit das Einfallstor für

---

[673] Vgl. VGH Mannheim NVwZ 1987, 338 (339) wegen wiederholter Nichteinhaltung vorgeschriebener Lärmpegel.
[674] LArbG Berlin-Brandenburg, 31.3.2017 – 2 Sa 122/17, BeckRS 2017, 111084 Rn. 35 zu der Einstellung eines vorbestraften Lehrers.
[675] *Vossebürger,* in: Weyland, BRAO: § 7 Rn. 36.
[676] sehr kritisch: *Haffke*, GA 1975, 65 (Fn. 65).
[677] Vgl. *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50; Vgl. *Schäfer/Hellwig*, in: Schäfer/Hellwig, Straftilgungsgesetz und Strafregisterverordnung, S. 1 (12f.).
[678] *Nelles*, JZ 1991, 17 (21); *Radtke,* in: MüKo-StGB: § 45 Rn. 10.
[679] Vgl. BVerwG NJW 1964, 120 zum Berufsbeamtentum.
[680] VGH Kassel, Beschluss vom 28.11.2019 - 1 B 372/19.
[681] OVG Saarlouis, BeckRS 2023, 30480 Rn. 5. Dieses hob die vorangegangene Entscheidung unter Hinweis auf die vorzunehmende Einzelfallprüfung auf.
[682] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 3.

die Relevanz der Einträge.[683] Bei diesen außerberuflichen Folgen geht es der Behörde um die Gefahrenabwehr.[684] Für Nichtdeutsche hat der Eintrag besondere ausländerrechtliche Konsequenzen. Eine Einbürgerung ist für Ausländer, die wegen einer rechtswidrigen Tat verurteilt wurden oder gegen die eine Maßregel angeordnet wurde, gemäß § 10 I Nr. 5 StAG ausgeschlossen, denn an einer solchen bestünde kein generelles öffentliches Interesse.[685] Aus einem Eintrag kann auch ein Ausweisungsinteresse gemäß § 5 I Nr. 2 AufenthG abgeleitet werden.[686]

Nur am Rande sei erwähnt, dass gemäß § 3 I a.E. PromO der juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf auch solche Bewerber und Bewerberinnen von der Zulassung zur Promotion ausgeschlossen sind, die wegen einer vorsätzlich begangenen, „wissenschaftsrelevanten" Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wurden. Gemäß § 13 I Nr. 3 PromO kann aus den gleichen Gründen später der Doktorgrad entzogen werden. Welche Straftaten in diesem Sinne nun wissenschaftsrelevant sind, bestimmt die Promotionsordnung nicht. Es liegt nahe, hier eine Konnexität zwischen einer wissenschaftlichen Tätigkeit und der Straftat zu verlangen. Die Frage ist, wie stark dieser Zusammenhang ausgeprägt sein muss. Man könnte einen bloßen zeitlich-örtlichen Zusammenhang verlangen oder dass die Straftat gerade erst durch die wissenschaftliche Tätigkeit ermöglicht wurde. Das BVerwG hat hierzu entschieden, dass ein wissenschaftsrelevantes Fehlverhalten vorliegt, wenn „wenn der Promovierte den Wissenschaftsbetrieb schwerwiegend, insbesondere durch erhebliches strafbares Vorgehen, beeinträchtigt."[687] Dabei unterscheidet es zwei Fallgruppen, erstens als enge Variante Pflichtverstöße bei der Ausübung einer wissenschaftlichen Tätigkeit, zum Beispiel die Fälschung von Forschungsergebnissen, und zweitens, deutlich weiter, ein Handeln, „das den Wissenschaftsbetrieb beschädigt.", also die Begehung von Straftaten, die die Ausübung einer wissenschaftlichen Tätigkeit betreffen.[688] Im zugrundeliegenden Sachverhalt hatte der Promovierte über Jahre einen Hochschullehrer bestochen, damit dieser vom Promovierten vermittelte Doktoranden annahm. So kann also der Doktortitel auch aufgrund einer Straftat entzogen werden, obwohl an der eigentlichen Qualifikation der „wissenschaftlichen Befähigung" gar kein Zweifel besteht, denn im konkreten Fall wog der Eingriff in den „Wissenschaftsbetrieb" schwer.[689]

(7) Privatrechtliche Konsequenzen

Die privatrechtlichen Konsequenzen werden vor allem über das Führungszeugnis hergestellt. Auf dessen Auswirkungen wurde bereits ausreichend hingewiesen. Der Eintrag wirkt hier entsozialisierend, indem er die Chancen für den (Wieder-) Einstieg in den Arbeitsmarkt schmälert. Wie bereits *Lassen* herausarbeitete, entfaltet der Eintrag durchaus auch im BGB und

[683] Siehe auch zum Beispiel §§ 4 I 2 Nr. 2, 7 LHundG NRW.
[684] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (630).
[685] BT-Drucks. 16/5065, S. 228.
[686] BVerwG NVwZ 2019, 486 (488); Vgl. *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528 (534f.) zum europäischen Ausland.
[687] BVerwG NVwZ 2017, 1793.
[688] BVerwG NVwZ 2017, 1793 (1797f.).
[689] BVerwG NVwZ 2017, 1793 (1798).

jenseits des Führungszeugnisses rechtliche Wirkung,[690] immer wenn es, beispielsweise zur Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit, auf die Vorstrafen des Betroffenen ankommt. Hier ähneln sich also die Konsequenzen, die im Verwaltungsrecht und im Privatrecht aus der Vorstrafe gezogen werden. Dies betrifft mit dem Führungszeugnis vor allem das Arbeitsrecht, aber auch zum Beispiel das Familien- oder Erbrecht. So können erhebliche Vorstrafen eine Offenbarungspflicht gemäß § 1314 II Nr. 3 BGB auslösen[691] oder zum Entzug des Pflichtteils gemäß § 2333 I Nr. 4 BGB berechtigen, wenn es dem Erblasser subjektiv unzumutbar ist, den Erbberechtigten zu begünstigen.[692] Der Erbberechtigte soll durch seine schwerwiegende Tat den in der „Familie gelebten Wertvorstellungen widersprochen" haben.[693] Auch hier zeigt sich also der Gedanke einer Unwürdigkeit des Eingetragenen.[694] Die Entziehung des Pflichtteils soll nach umstrittener Ansicht auch eine Strafe oder zumindest eine Erziehungsmaßnahme für den Verurteilten darstellen.[695] Diese Rechte werden vom Eintritt des Verwertungsverbot gemäß § 51 II BZRG nicht erfasst.[696]

Für den Arbeitgeber relevant ist weiterhin ist die Frage, ob der Anspruch auch entsteht, wenn der Arbeitgeber einen Schaden aufgrund eines mit Vorstrafen belasteten Arbeitnehmers erleidet, von dessen Belastung er aber aufgrund fehlerhafter Registerführung nichts wusste und den er sonst nicht eingestellt hätte.[697] So hat der BGH entschieden, dass einer Anlageberatungsgesellschaft die Pflicht obliegt, sich mittels eines Führungszeugnisses von der Straffreiheit eines Handelsvertreters zu überzeugen.[698] Sonst haftet sie gegenüber ihren Kunden womöglich aus culpa in contrahendo, §§ 241 II, 311 II Nr. 2 BGB, wenn der wegen Betrugs vorbestrafte Anlageberater durch ähnlich gelagerte Taten einen Schaden verursacht.[699] Dies soll auch für Arbeitgeber gelten, die ausländische Arbeitnehmer einstellen, die beispielsweise als Frachtführer die Obhut für zu transportierende Güter übernehmen. Bei einer fehlenden Überprüfung der Vorstrafe kommt eine Haftung aus § 425 HGB in Betracht.[700] Diese höchstrichterliche Rechtsprechung geht also ebenso davon aus, dass von einer vorbestraften Person besondere Gefahren ausgehen. Konsequenterweise ist die Einstellung von Menschen mit (einschlägigen) Vorstrafen äußerst unattraktiv für ein Unternehmen.[701]

Das Verwertungsverbot gilt auch mittelbar für Private, vor allem die Presse, indem sich die Zulässigkeit der Berichterstattung über Vorstrafen daran orientiert. Demnach ist in der Abwägung im Rahmen des § 1004 I BGB zwischen der Pressefreiheit und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht die Tilgungsreife und das Verwertungsverbot des BZRG ein entscheidendes Kriterium.[702] Im Pressekodex lässt sich unter Richtlinie 8.1. Abs. 3 nachlesen,

---

[690] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 169 ff.
[691] AG Kulmbach NJW 2002, 2112; *Wellenhofer,* in: MüKo-BGB: § 1314 Rn. 21.
[692] *Hoeren,* in: HK-BGB: § 2333 Rn. 8.
[693] LG Stuttgart NJW-RR 2012, 778 (779).
[694] Der § 2333 BGB soll den § 2339 BGB ergänzen, *Lange,* in: MüKo-BGB: § 2339 Rn. 3.
[695] BGH NJW 1980, 936; dagg.: *Lange,* in: MüKo-BGB: § 2333 Rn. 2 m.w.N.
[696] BT-Drucks. VI/1550 S. 22; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 51 Rn. 57.
[697] Bejahend *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 186f.
[698] BGH NJW 2013, 3366 (3369).
[699] BGH NJW 2013, 3366 (3369f.).
[700] OLG Düsseldorf, Urt. v. 06.10.2021 – 18 U 179/19 = BeckRS 2021, 55336, Rn. 41.
[701] Praktische Folgen des Urteils des BGH bei *Buck-Heeb*, Fachdienst Zivilrecht - LMK 2013, 347701; so auch die Anmerkung *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (633).
[702] BVerfG, NJW 1993, 1463 (1464) m.w.N. Umfassend zur Rechtswirkung der Tilgung im Privatrecht: *Tremml,* Die Rechtswirkungen der Straftilgung, S. 129ff.

dass bei einer Berichterstattung über ein vergangenes Strafverfahren das Resozialisierungsinteresse umso schwerer wiegt, je länger die Verurteilung zurückliegt.[703] Zudem kann gemäß § 6 II Nr. 3 GmbHG ein wegen bestimmten Wirtschaftsdelikten Vorbestrafter kein Geschäftsführer einer GmbH und gemäß § 76 III AktG kein Vorstand einer AG werden. Ein Verstoß gegen § 6 GmbHG hat sogar die Nichtigkeit der Geschäftsführerbestellung zur Folge.[704]

bb. Fazit

Die Rechtswirkungen umfassen sämtliche Lebensbereiche und somit auch sämtliche Rechtsgebiete.[705] Der Eintrag bewirkt eine Schwächung der Rechtsposition des Verurteilten. Es lassen sich, auch anhand der Rechtsfolgen, die bereits genannten Prämissen des Gesetzgebers und der Rechtsprechung noch einmal feststellen:[706]

1. Der Eingetragene ist gefährlicher als der Nicht-Eingetragene, denn es besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass er erneut Straftaten begeht. Aus der Vergangenheit des Verurteilten kann man auch auf seine Zukunft schließen.
2. Der Vorwurf des Urteils muss festgehalten werden, denn er bedeutet die Unwürdigkeit für bestimmte Berufe und Positionen.
3. Die Vorstrafe stellt ein wichtiges Strafzumessungskriterium dar. Sie wirkt vor allem strafschärfend.

Die erste ist die bestimmende, teilweise explizit vorgetragene Prämisse und der Grund für die Existenz des BZRG.[707] Auch in anderen Ländern wird die Gefahrenabwehr als bestimmender Zweck des Eintrags angesehen.[708] Die anderen Annahmen spielen eine untergeordnete Rolle. Die zweite Prämisse hängt auch mit der Frage nach dem Zweck der Normbekräftigung zusammen, denn möglicherweise wird diese durch die Weiterleitung des Unwerturteils gestärkt. Die letzte ist vor allem eine gefestigte Annahme der Rechtsprechung, die der Gesetzgeber aber angenommen hat. Die Bewertung dieser dritten Prämisse wurde unter dem Strichwort der Sanktionsspirale bereits vorgenommen.[709]

b. Kriminologische Aspekte der Registrierung

Nachdem geklärt wurde, welche Interessen an der Registrierung strafgerichtlicher Verurteilungen existieren und welche Vorstellungen dahinterstehen, geht es nun darum, diesen theoretischen Unterbau des BZRG zu hinterfragen, der maßgeblich durch die oben genannten Annahmen bestimmt wird. Diese Überlegung hängt mit der dritten Frage, die sich der Gesetzgeber laut *Haffke* bei der Konzeption des BZRG hätte stellen müssen, zusammen.[710]

---

[703] Pressekodex, abrufbar unter https://www.presserat.de/pressekodex.html.
[704] *Wicke*, Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG)., § 6 Rn. 6.
[705] *Müller-Dietz*, Strafbegriff und Strafrechtspflege, S. 78.
[706] s. auch *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 7; *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 5f.
[707] Siehe zum Beispiel BT-Drucks. 18/11933, S. 17.
[708] *Carr*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 249 für das Vereinigte Königreich; zusammenfassend *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (5).
[709] Siehe die Seiten 59ff.; siehe auch *Hörnle*, Tatproportionale Strafzumessung, S. 164; zustimmend *Harrendorf*, NK 30 (2018), 250 (258).
[710] Siehe oben S. 68.

Dazu stehen sowohl die Methoden der Kriminologie als auch eine normative Herangehensweise anhand der betroffenen Grundrechte zur Verfügung.[711] Zunächst sollen nun die Erkenntnisse der Kriminologie herangezogen werden.

Zunächst wird untersucht, ob die bereits existierenden Kriminalitätstheorien einen Aufschluss über eine kriminogene Wirkung des Eintrags geben. Die Kriminologie versucht mittels solcher Theorien die Ursachen von Kriminalität zu erklären, wobei ein allgemeingültiger Ansatz hier noch aussteht.[712] Heute wird davon ausgegangen, dass mehrere Faktoren zusammenkommen und einzelne Theorien von vornherein nur ein Ausschnitt abbilden.[713] So bildeten sich dann die sog. Mehrfaktorenansätze.[714] Im Folgenden wird untersucht, welche Auswirkungen diese Theorien einer Registrierung in einem Strafregister beimessen. Vorab lässt sich bereits sagen, dass auch die Kriminologie dem Eintrag in das Zentralregister in Anbetracht seiner Bedeutung zu wenig Aufmerksamkeit schenkt.

aa. Der Etikettierungsansatz

Zunächst sollen die bereits erwähnten kriminologischen Theorien über die Entstehung von Kriminalität auf das Register angewendet werden.

Die meist belastenden Folgen des Eintrags wurden bereits dargestellt. Diese werden jedenfalls nicht unmittelbar durch den Täter herbeigeführt, sondern durch staatliche und gesellschaftliche Institutionen, die über den Eintrag Rückschlüsse auf das zukünftige Verhalten und die Persönlichkeit des Verurteilten vornehmen. Diese bestehen vor allem in einer Kennzeichnung oder auch Stigmatisierung des Täters, nicht nur durch den Eintrag.[715] Somit wären vor allem jene Ansätze relevant, die zur Erklärung von Kriminalität nicht das Individuum und seine Reaktionen auf Misserfolge etc. in den Blick nehmen, sondern die darauffolgenden staatlichen bzw. gesellschaftlichen Antworten. Passenderweise existiert bereits eine Theorie oder vielmehr eine Perspektive,[716] die sich auf genau jene Entgegnungen konzentriert.[717] Diese Herangehensweise wird überwiegend „*labeling approach*" oder Etikettierungsansatz genannt, wobei diese Bezeichnung von manchem Vertreter abgelehnt wird.[718] Obwohl der Ansatz bereits seit längerem existiert, lässt sich in jüngerer Zeit wieder ein erhöhtes Interesse der Forschung an dieser Theorie feststellen.[719]

Kriminalität soll nach diesem Ansatz zunächst eine gesellschaftliche „Zuschreibung" sein und nicht eine objektive Tatsache.[720] Auch innerhalb dieser Strömung existieren mehr oder weniger

[711] *Haffke*, GA 1975, 65 (68).
[712] *Meier*, Kriminologie, § 3 Rn. 126.
[713] *Meier*, Kriminologie, § 3 Rn. 118.
[714] *Meier*, Kriminologie, § 3 Rn. 118.
[715] *Kaiser*, Kriminologie, § 32 Rn. 14.
[716] *Kaiser*, Kriminologie, § 32 Rn. 10; *Bock* in *Göppinger/Bock*, Kriminologie., § 10 Rn. 50.
[717] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (635); *Sonnen*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 543.
[718] *Becker*, Außenseiter, S. 170.
[719] zumindest aus US-Amerikanischer Sicht *Denver/Pickett/Bushway*, Criminology 55 (2017), 664 (665); *Bland/Ariel/Kumar*, Journal of Experimental Criminology 2023, 1 (2).
[720] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 2; *Meier*, Kriminologie, § 3 Rn. 91.

radikale Ansätze.[721] Die Untersuchung beschränkt sich im Folgenden auf die gemäßigten Varianten, insbesondere *Becker* und *Lemert*.[722] Diese beschäftigen sich nicht nur mit der Reaktion auf das kriminelle Verhalten, sondern schon früher damit, wer überhaupt bestimmt, welche Handlungen als kriminell gelten, also mit der Definitionsmacht.[723] Für diese Untersuchung soll der Blick aber auf eine wesentliche Erkenntnis der Etikettierungstheorien bzgl. der Ursachen der sekundären Devianz beschränkt werden. Bedeutend ist hier *Lemerts* Annahme, dass durch die staatliche Reaktion auf Devianz wiederum erneut ein delinquentes Verhalten des Beschuldigten provoziert wird, die sog. sekundäre Devianz.[724] Die Ursachen der primären Abweichung oder Devianz werden von den Vertretern dieser Ansicht als zufällig oder weniger wichtig charakterisiert.[725] Diese kann einmalig bleiben, solange der sich deviant Verhaltende weiterhin sozial akzeptiert ist.[726] Der labeling approach in dieser Ausprägung fokussiert sich also vor allem auf die „zweite" kriminelle Handlung.[727] Der mit einer strafrechtlichen Sanktion Behandelte übernimmt im ungünstigsten Fall das Etikett infolge der Stigmatisierung durch die Strafe in sein Selbstbild.[728] Zugleich eskalieren die staatlichen Antworten, nehmen Sanktionen also intensivere Formen an.[729] *Lemert* betont die desintegrative Wirkung hoheitlicher Sanktionen.[730] Eine solche Sanktionsspirale wurde auch in dieser Untersuchung bereits behandelt und kritisiert.[731] *Lemert* bezeichnet die Einschränkungen der Möglichkeiten zur sozialen Teilhabe als external limits.[732] *Becker* nimmt insoweit eine ähnliche Position ein.[733] Die Erwartungshaltung, die dem als kriminell Abgestempelten von Justiz und Gesellschaft entgegengebracht wird, verändert auch sein Selbstbild.[734] Kriminalität soll ein Resultat von Zuschreibung sein und nicht aus der Person selbst resultieren, denn die Identität des Individuums soll vor allem aus der Reaktion anderer Personen oder Institutionen auf das Verhalten dieser Person entstehen.[735] Dabei soll die Stigmatisierung umso schwerwiegendere Folgen haben, je früher sie im Leben des Verurteilten stattfindet, da dieser noch kein festes Selbstbild oder Selbstvertrauen entwickeln konnte.[736] Die staatlichen Reaktionen verursachen

---

[721] *Fritz Sack*, der diesen Ansatz in Deutschland maßgeblich begründete, ging davon aus, dass Kriminalität ausschließlich mit Selektion durch die Strafverfolgungsbehörden zu tun hätte, dazu *Schwind*, Kriminologie und Kriminalpolitik, § 8 Rn. 3.

[722] *Dölling/Hermann/Laue*, Kriminologie, § 6 Rn. 110; *Meier*, Kriminologie, § 3 Rn. 93a, 94f. Nach *Bock* in *Göppinger/Bock*, Kriminologie, § 10 Rn. 65ff. wurden diese in der deutschen Kriminologie durch *Sack* fehlrezipiert.

[723] *Becker*, Außenseiter, S. 31: "(...) *Ich meine vielmehr, dass gesellschaftliche Gruppen abweichendes Verhalten dadurch schaffen, dass sie Regeln aufstellen, deren Verletzung abweichendes Verhalten konstituiert und dass sie diese Regeln auf bestimmte Menschen anwenden, die sie als Außenseiter etikettieren*.(...)"

[724] *Lemert*, Social Pathology, S. 75; *Meier*, Kriminologie, § 3 Rn. 92.

[725] *Lemert*, Social Pathology, S. 75; *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 5.

[726] *Lemert*, Social Pathology, S. 75.

[727] Wobei „zweite" auch als irgendeine spätere kriminelle Handlung verstanden werden kann.

[728] *Lemert*, Social Pathology, S. 76; *Neubacher*, Kriminologie, Kap. 10 Rn. 9.

[729] *Lemert*, Social Pathology, S. 77; *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 5.

[730] *Lemert*, Social Pathology, S. 77 Wobei er nicht nur justizielle Reaktionen meint, sondern auch bspw. die reaktion eines Lehrers auf das deviante Verhalten eines Schülers.

[731] Siehe die Seiten 59ff.

[732] *Lemert*, Social Pathology, S. 81.

[733] *Dölling/Hermann/Laue*, Kriminologie, § 6 Rn. 111.

[734] *Becker*, Außenseiter, S. 47; s.a.: *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (220).

[735] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 6.

[736] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 7.

„Lebensführungsnachteile“.[737] Daher kommt auch der Begriff der „self-fulfilling-prophecy“, der verdeutlicht, dass sich der Täter kriminell verhält, weil ihm kriminelles Verhalten von vornherein zugeschrieben und zugetraut wird.[738]

Auf den Untersuchungsgegenstand des Eintrags im Zentralregister reduziert, bedeutet dies, die andauernde „Bemakelung“ kann statt zur Akzeptanz der Reaktion und zur Unterordnung unter die staatliche Autorität zur Selbststigmatisierung und weiterer Delinquenz führen.[739] Der Registereintrag schreibt den Makel fest und begünstigt so die Entwicklung dieser „self-fulfilling prophecy.“[740] Aufgrund dieses delinquenten Selbstbildes sinkt die Hemmschwelle des Verurteilten, neue Straftaten zu begehen.[741] Die oben beschriebenen Wirkungen der Primärsanktion werden staatlicherseits durch den Eintrag verstärkt. Die Auswirkungen könnten auch dann besonders gravierend sein, wenn es sich um eine andauernde Sanktion handelt, wie eine Freiheitsstrafe oder eben ein Registereintrag, der erst nach vielen Jahren verschwindet. So bleibt dem Verurteilten eine besonders lange Zeit, sich mit dem neuen Selbst zu identifizieren und es anzunehmen. Eine zwangsläufige Entwicklung liegt allerdings nicht vor, vielmehr kommt es bei vielen kriminellen Karrieren irgendwann zu einem Abbruch.[742] Die Annahmen des labeling approach sprechen also im Allgemeinen gegen die Registrierung, im speziellen aber auch gegen allzu lange Tilgungsfristen.

Die oben dargelegten Thesen des labeling approach sind nicht unumstritten.[743] Allerdings erklärt diese Herangehensweise gerade die Ambivalenz der mit der Verurteilung des Täters verursachten Effekte[744] und sie lässt sich auch empirisch nachweisen.[745] Die kriminogenen Effekte der Strafverfolgung wurden bereits durch diverse Studien belegt.[746] Die Strafverfolgungsbehörden wirken an der Entstehung von Kriminalität mit bzw. verstärken ohnehin fragile Lebenssituationen, obwohl sie ja eigentlich weitere Straftaten verhindern wollen.[747] Demnach liegt das Aufkommen künftiger Devianz bei der Teilgruppe, bei der es in der Folge eines Delikts zu einer staatlichen Erfassung und Sanktionierung kommt, höher als bei der nicht sanktionierten Teilgruppe.[748] Ob diese Effekte absichtlich herbeigeführt werden oder sie nur vorhandene soziale Mechanismen aufgreifen, kann hier dahinstehen.[749] Es sprechen also

---

[737] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 5.
[738] *Becker*, Außenseiter, S. 50; *Dölling/Hermann/Laue*, Kriminologie, § 6 Rn. 111.
[739] *Montenbruck*, Deutsche Straftheorie I-IV, S. 148; *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 4.
[740] Zum Begriff auch *Bock* in *Göppinger/Bock*, Kriminologie, § 10 Rn. 58; *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 7.
[741] Umgangssprachlich ließe sich nach *Waechter*, VerwArch 2001, 368 (385) formulieren: „Ist der Ruf erst ruiniert, lebt es sich ganz ungeniert.“
[742] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 8.
[743] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 10ff.; *Meier*, Kriminologie, § 3 Rn. 99. Insbesondere bleibt die Theorie die Ursachen der ersten Abweichung schuldig.
[744] *Meier*, Kriminologie, § 3 Rn. 97.
[745] siehe die Langzeitstudie von *Motz et al.*, Criminology 2020, 307 (323); *Dölling/Hermann/Laue*, Kriminologie, § 6 Rn. 117; *Neubacher*, Kriminologie, Kap. 10 Rn. 10.
[746] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 55 Rn. 36ff.
[747] *Bock* in *Göppinger/Bock*, Kriminologie, § 10 Rn. 59; *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 55 Rn. 36; *Meier*, Kriminologie, § 3 Rn. 97.
[748] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 55 Rn. 36ff.
[749] Vgl. *Kaiser*, Kriminologie, § 32 Rn. 16.

scheinbar gute Gründe dafür, dass auch der Eintrag als ein Element der Strafverfolgung desintegrativ wirkt.[750]

Hinsichtlich des Eintrages sind diese Erkenntnisse allerdings mit Vorsicht zu genießen, denn es ist nicht geklärt, ob und wie der Einfluss des Eintrags bei den Sanktionseffekten berücksichtigt wurde und ob er Kriminalität reproduziert. Es ist aber plausibel, dass dieser vor allem durch den Eintrag in das Führungszeugnis und besonders die aus diesem resultierenden schlechteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt seinen Beitrag zu einer erneuten Straffälligkeit leistet.[751] Die Bedeutung von Arbeitslosigkeit für die Straffälligkeit steht traditionell im Fokus der kriminologischen Forschung.[752] Die Ergebnisse sind „heterogen."[753] Nachgewiesen wurde zum Zusammenhang zwischen Vorstrafe und Sanktionierung, dass Verurteilungen berufliche Verschlechterungen provozierten und diese wiederum bei einer erneuten Bestrafung zu härteren Sanktionen durch die Rechtsprechung führten.[754] Das gleicht einem Teufelskreis und erinnert an die bereits besprochene Sanktionsspirale.[755] Der direkte Einfluss von Arbeitslosigkeit auf spätere Kriminalität ist unklarer. Es lässt sich einerseits feststellen, dass ein andauerndes Beschäftigungsverhältnis einen gewichtigen Einfluss auf den Abbruch der kriminellen Tätigkeit hat.[756] Die Folgewirkung vorangegangener Verurteilungen, also der Vorstrafe, könnte hier also zur indirekten Ursache neuer Straftaten werden, indem sie die Eingehung stabiler Bindungen über ein Arbeitsstelle von vornherein unterbindet.[757] Der für den Arbeitgeber unkompliziert ausgestaltete Zugang zum Führungszeugnis könnte dadurch mit kriminogenen Effekten aufgrund einer Ausgrenzung einhergehen.[758] Fehlende berufliche Integration kann Delinquenz begünstigen, wobei die Wechselwirkungen hier nicht geklärt sind.[759] *Lemert* als Vertreter einer Variante des „labelling approach" weist darauf hin, dass auch fehlende finanzielle Mittel unter Umständen kriminogen wirken können.[760] Die Kausalität zwischen Erwerbslosigkeit und der Kriminalität steht nicht fest.[761] Wahrscheinlich ist sie ein Faktor von vielen, denn in der Arbeitslosigkeit können auch andere, persönliche Faktoren zum Ausdruck kommen.[762] Aber auch wenn man die Arbeitslosigkeit vorsichtig als einen „Indikator für Gefährdungslagen" versteht,[763] wäre die Rolle des Führungszeugnis aus kriminologischer Sicht problematisch, denn auch dann verstärkt es eine ohnehin schon fragile Lebenssituation.[764]

---

[750] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 6 m.w.N.
[751] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (649); *Rovira*, European Journal of Criminology 19 (2022), 1386 m.w.N.
[752] *Meier*, Kriminologie, § 6 Rn. 56; *Wirth*, BewHi 2006, 137 m.w.N. *Schumann*, MSchrKrim 87 (2004), 222.
[753] *Schumann*, MSchrKrim 87 (2004), 222; *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 56 Rn. 33f.
[754] *Schumann*, MSchrKrim 87 (2004), 222 (237).
[755] *Kaiser*, Kriminologie, § 84 Rn. 4.
[756] *Meier*, Kriminologie, § 6 Rn. 58. Er weist darauf hin, dass man aber noch andere Faktoren als die Straffälligkeit in diesem Zusammenspiel beachten sollte, wie eine mangelhafte Schulbildung oder eine problematische Persönlichkeitsstruktur, Rn. 59; vorsichtig *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 56 Rn. 33.
[757] *Meier*, Kriminologie, § 6 Rn. 59.
[758] Vgl. *Baur/Burkhardt/Kinzig*, JZ 2011, 131 (138).
[759] *Kaiser*, Kriminologie, § 46 Rn. 9; Vgl. *Farrall/Calverley*, Understanding Desistance from Crime, S. 195 als Konsequenz der von ihnen geführten Interviews.
[760] *Lemert*, Social Pathology, S. 84.
[761] *Meier*, Kriminologie., § 6 Rn. 59.
[762] *Meier*, Kriminologie, § 7 Rn. 59.
[763] *Meier*, Kriminologie, § 6 Rn. 59; vorsichtig auch *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 56 Rn. 34f.
[764] Interessant in diesem Zusammenhang sind die Befunde von *Schumann*, MSchrKrim 87 (2004), 222 (236, 240). Dieser weist darauf hin, dass Arbeitslosigkeit zwar kein kriminogener Faktor sei, aber eine Verschärfung der justiziellen Reaktion bewirke.

Nachgewiesen ist jedenfalls durch eine US-Studie, dass nach einer Löschung der Vorstrafen die Chancen einen Job zu finden deutlich erhöht sind.[765] Wenn dann noch jene anderen belastenden Faktoren, wie die Zugehörigkeit zu einer delinquenten Gruppe, fehlende partnerschaftliche Bindungen etc. hinzukommen, mag das die erneute Begehung von Straftaten fördern, tendenziell die Begehung von Eigentumsdelikten.[766] Pointierter steht das Führungszeugnis vermutlich sogar den Interessen der Allgemeinheit entgegen. Bei bestimmten Berufen, zum Beispiel der Zulassung als Rechtsanwalt oder der Einstellung als Bewachungspersonal, kann sich auch der erste Eintrag, der nur in das Zentralregister, nicht in das Führungszeugnis aufgenommen wird, bereits auswirken.[767]

Zudem legen die positiven Erfahrungen mit den Diversions- oder sog. Restorative Justice-Entscheidungen, die explizit auf stigmatisierende Elemente verzichten, nahe, dass die Verringerung solcher Elemente durch die Betonung informeller Verfahren die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Devianz vermindern kann.[768] In diesem Zuge durchgeführte Verfahrenseinstellungen werden auch nicht in das Zentralregister aufgenommen. Dadurch ist aber nicht gesagt, welchen Einfluss diese Nichtaufnahme bei den oben genannten Maßnahmen auf die Wiedereingliederung des Täters hat. Hier wäre eine Untersuchung über den Einfluss des Eintrags auf kriminelle Karrieren interessant. Ein Impuls dieser Arbeit soll also sein, die oben dargelegten Annahmen durch empirische Untersuchungen nachzuweisen, denn diese fehlen bisher zum Eintrag. Auch fehlen auf der anderen Seite Untersuchungen, die der Stigmatisierung eine präventive Wirkung attestieren.[769]

bb. Reintegrative shaming

Möglicherweise zeigt die Kriminologie auch einen Weg auf, die Stigmatisierung zu nutzen, um dadurch positive Effekte für den Beschämten und die Gesellschaft herbeizuführen. Dazu hat namentlich *Braithwaite* über das sog. „reintegrative shaming" und darüber nachgedacht, welche Voraussetzungen nötig sind, damit der Beschämung ein positiver Effekt folgt.[770] Hierbei wollte er die klassischen ätiologischen, also ursachenorientierten Theorien mit dem labeling approach, also einer Theorie, die sich auf Reaktionen der Gesellschaft bzgl. devianten Verhaltens fokussiert, verbinden.[771] Shaming sei dabei der Oberbegriff für verschiedene Reaktionen der Gesellschaft auf eine begangene Straftat und bedeutet den Ausdruck sozialer Missbilligung durch die Gesellschaft, die damit zeigt, dass sie ein Verhalten für nicht tolerabel hält.[772] Die Beschämung soll bewusst dazu eingesetzt werden, dem Täter die Normen zwar zu verdeutlichen, um ihn anschließend aber demonstrativ wieder einzugliedern.[773] Dies soll möglichst über ein informelles Verfahren geschehen. Besonders wichtig sei hier eine Art Zeremonie zur Wiederaufnahme des verlorenen Sohnes bzw. der verlorenen Tochter, bei der

---

[765] *Prescott/Starr*, Harvard Law Review 133 (2020), 2461 (2551).
[766] *Schumann*, MSchrKrim 87 (2004), 222 (239f.); *Meier*, Kriminologie, S. 171ff.
[767] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 3. Diese Stellen haben das Recht auf unbeschränkte Auskunft gemäß § 41 I Nr. 9, 11 BZRG.
[768] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 10 Rn. 8.
[769] *Waechter*, VerwArch 2001, 368 (385).
[770] *Braithwaite*, Crime, shame and reintegration, S. 54ff.; ausführlich *Münster*, Das Konzept des reintegrative shaming von John Braithwaite, S. 80ff.
[771] B*ock*, Kriminologie, § 4 Rn. 229.
[772] *Münster*, Das Konzept des reintegrative shaming von John Braithwaite, S. 197.
[773] *Braithwaite*, Crime, shame and reintegration, S. 101; *Neubacher*, Kriminologie, Kap. 10 Rn. 14.

nicht der Täter, sondern die Tat als verwerflich gekennzeichnet wird.[774] *Braithwaite* zeigt so einen möglichen Umgang mit abweichendem Verhalten aufzeigen. Auch diese Gedanken können dem Eintrag aber keine resozialisierenden Effekte abgewinnen. Die Voraussetzungen, damit eine solche Art des Umgangs mit Strafe gelingt, sind weder in der gegenwärtigen Struktur unserer Gesellschaft noch durch das BZRG gegeben. Es wird eine individuelle Auseinandersetzung des Täters mit seiner Tat unter Anleitung gesellschaftlicher, informeller Institutionen gefordert. Dafür braucht es auch eine Öffentlichkeit, die derartige verbindende Einrichtungen überhaupt bereitstellt.[775] Diese sind im modernen, individualistischen und von sozialen Bindungen und Zwängen teilweise freien Staat nicht vorhanden.[776] Das BZRG stellt lediglich eine Festplatte dar, die dem Täter nicht helfen, sondern die Erinnerung an seine Taten wachhalten soll. Dieses Vorgehen ähnelt dem, was *Braithwaite* als stigmatization bezeichnete und als eine Ursache für die sekundäre Devianz sah, die eine Entstehung von Subkulturen fördere.[777] Auch dieser Ansatz bestätigt also die bereits zum labeling approach getroffenen Annahmen. Es existieren noch weitere Kriminalitätstheorien, die darauf hindeuten, dass aus Ausgrenzung und einer fehlenden (Re-)Integration des Straffälligen Kriminalität entsteht. Auf diese soll hier nur hingewiesen werden.[778]

cc. Empirische Untersuchungen zur Rückfälligkeit

Die Kriminologie entwickelt nicht nur Theorien darüber, warum Menschen eine kriminelle Handlung begehen, sondern untersucht auch, wie häufig sie diese begehen. Da gerade die erste, als konstitutiv beschriebene Prämisse der erhöhten Gefährlichkeit im Sinne von Rückfälligkeit auf tatsächlichen Annahmen basiert, kann man sie anhand dieser Erkenntnisse empirisch überprüfen. Eine nicht mit Tatsachen zu belegende Prämisse kann kein taugliches Konzept für ein Gesetz sein.[779] Eine evidenzbasierte, also auf der Basis empirischer Fakten erfolgende, Gesetzgebung wurden erst jüngst vom Gesetzgeber als erstrebenswert charakterisiert.[780]

---

[774] *Braithwaite*, Crime, shame and reintegration, S. 100f.; *Bock*, Kriminologie, § 4 Rn. 230; *Dölling/Hermann/Laue*, Kriminologie, § 7 Rn. 5; *Münster*, Das Konzept des reintegrative shaming von John Braithwaite, S. 198.

[775] *Braithwaite*, Crime, shame and reintegration, S. 85; *Dölling/Hermann/Laue*, Kriminologie, § 7 Rn. 5.

[776] *Bock*, Kriminologie, § 4 Rn. 249; In Neuseeland existiert mit dem sog. Family Group Conference möglicherweise ein solches Forum, dazu ausführlich *Wiese*, Family Group Conferencing – Mehr gemeinschaftliche und familiäre Verantwortungsübernahme im Jugendstrafrecht ?; *Münster*, Das Konzept des reintegrative shaming von John Braithwaite, Kapitel 5. Das Verfahren der richterlichen Rehabilitierung in Frankreich erinnert ein wenig an eine solche Zeremonie: *Herzog-Evans*, European Journal of Probation 2011, 4 (15ff.).

[777] *Braithwaite*, Crime, shame and reintegration, S. 55; *Bock*, Kriminologie, § 4 Rn. 231; *Münster*, Das Konzept des reintegrative shaming von John Braithwaite, S. 138, 140.

[778] Bspw. die Bindungstheorie: *Hirschi*, Causes of Delinquency, S.16ff. Hier wird verkürzt davon ausgegangen, dass die Einbeziehung in bestimmte Aktivitäten wie einer regelmäßigen Arbeit Kriminalität verhindert. s.a. *Münster*, Das Konzept des reintegrative shaming von John Braithwaite, S. 110ff.

[779] „Wissenschaftliche Rationalität als rechtspolitisches Argument" bei *Stuckenberg*, ZStW 135 (2023), 904 (921); zum weiteren Verhältnis von Empirie bzw. Kriminologie und Gesetzgebung siehe *Noll*, Gesetzgebungslehre, 68, 94ff.; *Steinbach*, Der Staat 54 (2015), 267 (281ff.); Vgl. auch *Lange*, Strafrechtsreform S. 10, 127.

[780] Eckpunkte des Bundesministeriums der Justiz zur Modernisierung des Strafgesetzbuchs, abrufbar unter https://kripoz.de/wp-content/uploads/2023/11/1123_Eckpunkte_Modernisierung_Strafrecht.pdf.,(abgerufen am 03.04.2024), dazu *Akay/Schiemann*, KriPoZ 2024, 76; zum Begriff *Kaspar*, KriPoZ 2020, 14, der darauf hinweist, dass bereits der Koalitionsvertrag von 2018 eine „evidenzbasierte Kriminalpolitik" zum Ziel hatte; vgl. dazu auch *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Evidenzbasierung gesetzgeberischer Maßnahmen im Gesundheitsrecht; zum Verhältnis von Empirie und Verfassungsrecht *Habarth*, JZ 2022, 157.

Rückfall in dieser Abhandlung bedeutet die erneute Eintragung im BZRG, zunächst ohne Unterscheidung, ob allgemein oder einschlägig.[781] Der Gesetzgeber geht im BZRG, besonders beim Führungszeugnis, aber auch bei dem Eintrag an sich, implizit von einer negativen Legalprognose oder zumindest von einer erhöhten Rückfälligkeit bereits vorbestrafter Menschen aus. So orientieren sich auch die Tilgungsfristen an der Strafe, weil diese von der Intensität der Rechtsgutsverletzung bestimmt wird und über diese Intensität auch gefolgert werden soll, wie gefährlich der Täter ist.[782]

(1) Allgemein

Das BZRG differenziert bei den relevanten Fristen nach der Schwere der Sanktion sowie danach, ob ein Sexualdelikt im weiteren Sinne vorliegt, oder nicht.[783] Dazu ist zunächst zu sagen, dass das kriminelle Verhalten eines Individuums nur in Grenzen vorhersagbar ist, die Prognose äußerst komplex ist und individuelle Fehleinschätzungen daher unvermeidlich sind.[784] Ganz allgemein kann man dem statistischen Konzept des verbrecherischen Menschen aber eine Absage erteilen. Die Kriminalität ist zumeist lediglich eine Episode im Leben des Täters, früher oder später kommt es also zu einem Abbruch.[785] Eine Ausnahme ist hier die kleine Gruppe der sog. Intensivtäter.[786] Dieser Episodenhaftigkeit steht das BZRG auch im Grundsatz nicht entgegen, denn die meisten Verurteilungen werden nicht (mehr) lebenslang gespeichert, sollte der Verurteilte nicht immer wieder neue Straftaten begehen.[787]

Bei der Prognose über die Gefahr der Rückfälligkeit bestimmter Personen spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Zunächst zur Zeit zwischen Verurteilung und erneuter Tatbegehung: Der größte Teil der Rückfälle Verurteilter erfolgt innerhalb der ersten drei Jahre,[788] insbesondere im ersten Jahr oder innerhalb der ersten (sechs) Monate.[789] Später sinkt die Rückfallrate deutlich.[790] Bei den Rückfällen überwiegen leichtere Straftaten, die mit ambulanten Sanktionen belegt werden.[791] Gemäß § 34 I Nr. 1 BZRG werden dann auch bestimmte Eintragungen nicht mehr in das Führungszeugnis aufgenommen und nach fünf Jahren werden Einträge gemäß

[781] *Heinz*, in: Heger/Kelker/Schramm, Festschrift für Kristian Kühl zum 70. Geburtstag, S. 893 (900); Vgl. *Griegel*, Einbruchsdelikte: Strafzumessung, Rückfälligkeit und kriminelle Karrieren, S. 241; *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 310.

[782] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 51. Auch die dritte Prämisse, die des Öfteren mit einer Warnwirkung des vorangegangenen Verfahrens begründet wird, ist bereits als kriminologisch fragwürdig kritisiert worden, Eisenberg/Kölbel, Kriminologie, § 30 Rn. 65; zur kriminologischen Relevanz einer Rückfallstatistik siehe Jehle, in: Jehle, Datensammlungen und Akten in der Strafrechtspflege, S. 245 (246f.).

[783] Zum Teil wird bei Ausnahmen nur auf §§ 174 bis 180 oder 182 verwiesen, § 34 I Nr. 2. Zum anderen auf §§ 171, 174 bis 180a, 181a, 182 bis 184g, 184i bis 184l, 201a Absatz 3, den §§ 225, 232 bis 233a, 234, 235 oder § 236 in § 34 I Nr. 1a.

[784] zusammenfassend *Kaiser/Schöch/Kinzig*, Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug, Fall 7 Rn. 38; *Meier*, Kriminologie., § 7 Rn. 43.

[785] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 55 Rn. 1; *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 16, 243; *Heinz*, in: Heger/Kelker/Schramm, Festschrift für Kristian Kühl zum 70. Geburtstag, S. 893 (902).

[786] *Kaiser*, Kriminologie, § 46 Rn. 3f.; *Kaiser/Kinzig* in *Kaiser/Schöch/Kinzig*, Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug, S. 91.

[787] Sog. Mitzieheffekt. Eine Ausnahme bilden die Delikte nach § 45 III BZRG. Diese werden gemäß § 24 II BZRG erst mit dem 90. Geburtstag entfernt.

[788] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 16.

[789] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 55 Rn. 10; *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 140; *Kaiser*, Kriminologie, § 46 Rn. 4; *Neubacher*, Kriminologie, S. 160.

[790] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 181.

[791] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 16f.; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (647); *Schöch* in *Kaiser/Schöch/Kinzig*, Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug, S. 165.

§ 46 I Nr. 1 BZRG aus dem Zentralregister getilgt. Diese kürzeren Fristen finden vor allem auf Verurteilungen zu geringen Strafen Anwendung.[792] Die Rückfälligkeit hängt neben der bereits seit der Verurteilung vergangenen Zeit von der Art des begangenen Delikts ab. Niedrig sind diese bei Kapitaldelikten, hoch bei Raubdelikten.[793] Wegen Raubes Verurteilte werden also häufig mit einer neuen Straftat auffällig. Bereits vorhandene Vorstrafen gehen mit einer höheren Rückfallrate einher.[794] Oftmals sind die Rückfälle auch einschlägiger Natur, wobei auch dies allgemein innerhalb verschiedener Deliktsgruppen variiert.[795] Häufig sind einschlägige Rückfälle bspw. bei einer vorangegangenen Verurteilung wegen Körperverletzung.[796] Bei den Sexualdelikten sind einschlägige Rückfälle eher selten.[797] Generell ist die einschlägige, also in derselben Deliktsgruppe angesiedelte, Rückfälligkeit bei einer Vorstrafe in allen Deliktsbereichen aber erhöht.[798] Es ist beispielsweise statistisch gesehen wahrscheinlicher, dass jemand, der schon einmal wegen Diebstahls vorbestraft war, erneut mit einem solchen auffällig wird, als derjenige, der noch keine einschlägige Vorstrafe aufweist. Erst nach sieben Jahren sind kaum noch Unterschiede zwischen Vorbestraften und Ersttätern feststellbar.[799] Die Sanktion, mit der der Eingetragene bedacht wurde, ist ein weiteres Kriterium.[800] Stationäre Sanktionen ziehen eine höhere Rückfälligkeit nach sich als ambulante,[801] wobei aber Inhaftierte, die eine lange Freiheitsstrafe verbüßen, im Anschluss eine günstigere Legalprognose aufweisen, als solche, die eine kurze Freiheitsstrafe absitzen.[802] Dabei ist zu beachten, dass der Sanktionstyp bereits durch die Legalprognose beeinflusst werden kann. Es wird also bereits eine Vorauswahl getroffen.[803] Daneben scheinen auch noch das Geschlecht[804] sowie das Alter[805] des Verurteilten einen Faktor darzustellen. Diverse spezifischen Faktoren, die für die Rückfälligkeit eine große Rolle spielen, also Alter, Geschlecht und in den meisten Fällen das begangene Delikt, werden vom BZRG nicht beachtet.

Dennoch lässt sich festhalten, dass das BZRG teilweise den Rückfallfaktoren, insbesondere der seit der Verurteilung vergangenen Zeit, gerecht wird, in dem es das o.g. „*Hochrisikofenster*“[806] beachtet. Das spricht auch für das Modell, die Verurteilungen nach einer bestimmten Frist zu

---

[792] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 34 Rn. 6.
[793] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 18; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (647).
[794] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 180; *Heinz*, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius, Handbuch des Strafrechts Band 1, § 22 Rn. 65.
[795] Überblick bei *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 20; *Heinz*, in: Heger/Kelker/Schramm, Festschrift für Kristian Kühl zum 70. Geburtstag, S. 893 (907f.).
[796] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 20; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (647).
[797] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (647).
[798] *Griegel*, Einbruchsdelikte: Strafzumessung, Rückfälligkeit und kriminelle Karrieren, S. 391; *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 22; besonders zu Frauen *Köhler*, Straffällige Frauen - eine Untersuchung der Strafzumessung und Rückfälligkeit, S. 290.
[799] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 181.
[800] *Neubacher*, Kriminologie, S. 160.
[801] *Griegel*, Einbruchsdelikte: Strafzumessung, Rückfälligkeit und kriminelle Karrieren, 324f.; *Neubacher*, Kriminologie, S. 160.
[802] *Laubenthal*, Strafvollzug, Rn. 84.
[803] *Neubacher*, Kriminologie, S. 162.
[804] Frauen werden deutlich seltener rückfällig: *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 17; *Köhler*, Straffällige Frauen - eine Untersuchung der Strafzumessung und Rückfälligkeit, S. 12.
[805] *Heinz*, in: Heger/Kelker/Schramm, Festschrift für Kristian Kühl zum 70. Geburtstag, S. 893 (903); *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 17; *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 313f.
[806] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 55 Rn. 10 m.w.N.; "Hochrisikophase" *Laubenthal*, Strafvollzug, Rn. 84.

tilgen.[807] Außerdem lässt sich festhalten, dass ein mehrfach Vorbestrafter eher wegen der Begehung einer Straftat verurteilt wird als ein bisher nicht Verurteilter. Die Einträge sind darüber hinaus aber erheblichen Bedenken ausgesetzt, legt man weitere empirischen Fakten zu Grunde. In etwa der Hälfte der Eingetragenen sagt der Eintrag nichts über eine weiter bestehende Gefährlichkeit aus, denn die Person wird nicht wieder auffällig.[808] Eine pauschale Verwendung ist also für 50 % der Eingetragenen, die in den ersten fünf Jahren gar nicht wieder auffällig werden[809] bzw. ca. zwei Drittel in den ersten drei Jahren, nicht über die Rückfälligkeit und somit auch nicht über die Gefährlichkeit zu rechtfertigen.[810] Des Weiteren spricht die o.g. besonders virulente Zeit der ersten drei Jahre nach der Vollstreckung für eine entsprechende Verkürzung aller Fristen auf einen Zeitraum von drei Jahren nach der Vollstreckung der Strafe.[811] Die Erledigung der Vollstreckung der Freiheitsstrafe ist schon de lege lata gemäß § 15 Nr. 1 BZRG einzutragen, also lässt sich auf diesen Zeitpunkt abstellen.[812] Bei einer Geldstrafe oder einer zur Bewährung ausgesetzten Strafe wäre weiterhin vom Tag des Urteils auszugehen.[813] Danach sind die Risiken einer erneuten Verurteilung deutlich geringer, dennoch werden Einträge zum Teil 20 Jahre gespeichert. Nach dieser langen Zeit sind auch die spezialpräventiven Erkenntnisse, falls man sich solche überhaupt vom Zentralregister versprechen kann, jedenfalls veraltet.[814]

Die Aussagekraft einer Vorstrafe ist zudem dahingehend zu relativieren, dass selbst Täter, die bereits mehrere Vorstrafen aufwiesen, ab einem bestimmten Zeitpunkt eine erneute Registrierung vermeiden konnten. Jeder zweite Erwachsene mit 5 oder mehr Voreintragungen wurde dann nicht erneut registriert.[815] Dem Gesetzgeber des Jahres 1969 zugutehalten kann man, dass derartige gesicherte Erkenntnisse über Rückfallquoten ehemaliger Gefangener erst seit den 1990er Jahren vorhanden sind.[816] Seitdem gab es aber zahlreiche Änderungen, bei denen man sich mit dem aktualisierten Forschungsstand auseinandersetzen konnte. Auch die Verlängerung der Tilgungsfristen anhand der Schwere der verhängten Sanktion kann kriminologisch nicht vollständig überzeugen. Das BZRG führt Einträge erst besonders spät einer Tilgung zu, wenn die verhängte Strafe besonders hoch war. Daran ist richtig, dass mit Freiheitsstrafe Bedachte eine überdurchschnittlich hohe Rückfallquote haben. Die Rückfallrate nimmt aber mit zunehmender Dauer der Freiheitsstrafe, trotz ihrer eher desintegrativen

---

[807] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 13; mit Nachweisen aus der internationalen Forschung *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50. Dafür soll laut *Doerfer/Scholz*: Ist das gerecht? Bundeszentralregister & Führungszeugnis - Wer darf was wissen? Minute 8:20 auch sprechen, dass eine bestimmte Anzahl der Verurteilungen fehlerhaft sei und daher die Eintragungen auch falsch seien.

[808] *Heinz*, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius, Handbuch des Strafrechts, Band 1, Rn. 62; *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 23, 180f.; *Neubacher*, Kriminologie, S. 161; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (646).

[809] *Kaiser*, Kriminologie, § 84 Rn. 1.

[810] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 13; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (647); Vgl. *Kaiser*, Kriminologie, § 84 Rn. 7.

[811] Vgl. *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 12 die von einer "inkonsistenten" Regelung sprechen.

[812] zu den rechtlichen Folgen *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 15 Rn. 23ff.; zur Rückfälligkeit entlassener Strafgefangener *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 246ff.

[813] Vgl. *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 29f.

[814] *Götz*, JZ 1973, 496 (500).

[815] zusammenfassend: *Heinz*, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius, Handbuch des Strafrechts Band 1, § 22 Rn. 65.

[816] *Laubenthal*, Strafvollzug, Rn. 84 m.w.N.; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (645) Vgl. *Noll*, Gesetzgebungslehre, S. 95

Wirkung, ab.[817] Besonders auffällig wird dies ab dem Zeitraum über zwei Jahren.[818] Bei lebenslanger Freiheitsstrafe ist sie sogar weit unterdurchschnittlich, wird aber gemäß § 45 III Nr. 1 BZRG nicht durch Fristablauf getilgt.[819] Die geringere Rückfälligkeit mag am höheren Alter des Entlassenen liegen, kann aber auch dahinstehen. Somit müsste die Tilgungsfrist ab diesem Zeitpunkt umso kürzer sein, je länger die Freiheitsstrafe war. Jedenfalls lässt sich die Differenzierung nach der Höhe der Strafe nicht vollständig mit der Rückfälligkeit des Verurteilten erklären. Vielmehr knüpfen sie auch über das Strafmaß an die Schuld des Eingetragenen. Der Eintrag bildet also die Wirklichkeit einer Gefährlichkeit nicht ab.

Zudem wurde festgestellt, dass in verschiedenen verwaltungsrechtlichen Gesetzen über Vorstrafen auf die Persönlichkeit des Eingetragenen geschlossen und dieser dann als unzuverlässig oder unwürdig charakterisiert wird. Auch das ist kriminologisch fragwürdig, denn, wenn man statistisch von der Episodenhaftigkeit kriminellen Verhaltens ausgeht, kann man aufgrund der Einträge nur sehr vage Prognosen treffen. Der Täter ist nicht auf ein kriminelles Verhalten festgelegt und somit stellen die Einträge auch hier eine Trivialisierung der komplexen Wirklichkeit dar.

(2) Besonders: Zur Bewährung ausgesetzte Strafen

Neben dieser allgemeinen Kritik soll noch auf besondere Konstellationen eingegangen werden. Die erste Konstellation betrifft die Berücksichtigung der Aussetzung zur Bewährung. Deren geringer Einfluss auf den Eintrag im Führungszeugnis wurde bereits oben kritisiert.[820] Diese Kritik erfährt hier auch empirische Bestätigung, denn zu Bewährungsstrafen Verurteilte werden seltener rückfällig als Verurteilte, bei denen die Vollstreckung nicht ausgesetzt wurde.[821] Bei über der Hälfte der mit einer primären Aussetzung Bedachten erfolgte weder ein Widerruf noch eine erneute Verurteilung.[822] Auch die Bewährungshilfe wirkt sich positiv aus.[823] Die Notwendigkeit der Abwehr einer Gefahr wird statistisch gesehen unwahrscheinlicher.[824] Das liegt auch an der angestellten positiven Legalprognose.[825] Eine Besserstellung auch im eigentlichen Register wäre aus diesen Gründen angebracht. Die gegenwärtigen Konsequenzen für Erwachsene erschöpfen sich hingegen in einem Vermerk nach § 7 BZRG bzw. § 12 BZRG, der erwähnten Nichtaufnahme in das Führungszeugnis gemäß § 34 I Nr. 1 BZRG nach drei Jahren und einer Tilgung nach 10 und nicht erst nach 15 Jahren gemäß § 46 I Nr. 2 b) BZRG.[826] Solange die Strafe noch nicht erlassen ist, treten weder die Nichtaufnahme noch die Tilgung ein, §§ 37 II, 47 II BZRG. Auch bei der Nichtaufnahme in das Führungszeugnis sind die Folgen nur bei der Jugendstrafe unmittelbar relevant, indem der Eintrag dann nicht mehr aufgenommen

[817] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 63 auch zu den Gründen.
[818] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, Abb. B 4.5.1.1.
[819] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 63 auch zu den Gründen.
[820] Siehe Seite 27. Nicht nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang, wie *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 7 Rn. 4 zu der Einschätzung gelangt, die Strafaussetzung habe „erhebliche registerliche Bedeutung".
[821] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 18.
[822] *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 225.
[823] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 168; *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 226.
[824] *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 225f.
[825] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 18.
[826] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 7 Rn. 4.

wird.[827] Insbesondere die Tilgung nach 10 Jahren ist kritikwürdig. Die Bewährungszeit beträgt gemäß § 56a I 2 StGB maximal 5 Jahre, selbst unter ungünstigsten Umständen und nach umstrittener Ansicht 7,5 Jahre.[828] Sie bedeutet also, dass der Eintrag auch nach der Bewährung noch Jahre weiterbesteht und gilt auch nur, wenn keine weitere Strafe eingetragen ist. Der Eintrag lebt weiter wie ein Fossil aus einer anderen Zeit, der Verurteilte bleibt vorbestraft, obwohl die Strafe erlassen wurde.[829] Immerhin wird gemäß §§ 7, 12 BZRG die Bewährungsaussetzung eingetragen, sodass die abrufenden Behörden Kenntnis von der Entscheidung erhalten. Das Vorgehen des Gesetzgebers ist dennoch inkonsequent und wird auch dem Sinn und Zweck der Bewährung nicht gerecht, denn der Eingetragene hat gezeigt, dass von ihm keine Verstöße gegen die Rechtsordnung zu erwarten sind und er nicht (mehr) so streng kontrolliert werden muss.[830] Der mit der Aussetzung Bedachte erhält aufgrund einer günstigen, individuellen Legalprognose einen Vertrauensbonus. Nach erfolgreich durchlaufener Bewährung könnte zumindest auf Antrag die Tilgungsreife angeordnet werden.[831] Eine vergleichbare Folge hat der Gesetzgeber bei der Verwarnung mit Strafvorbehalt gemäß § 12 II BZRG angeordnet.[832] Eine solche sollte auch für die erfolgreich durchlaufene Bewährung vorgesehen werden. Die Widerrufsfrist nach § 56g II 2 StGB ist bei der Entfernung der Eintragung aber einzuhalten, denn in dieser Zeit muss das Gericht im Fall einer erneuten Verurteilung noch auf den Eintrag zurückgreifen können.[833] Eine andere Möglichkeit stellt eine Übertragung des § 100 JGG dar. Hier ist aber zu beachten, dass die Eintragung nicht entfernt wird, sondern lediglich der Strafmakel beseitigt wird und ein Antrag notwendig wäre.[834]

Eine Regelung könnte lauten: § 46 II BZRG

Wird die Strafe gemäß § 56g I StGB nach Ablauf der Bewährungszeit erlassen, ist die Verurteilung nicht mehr in das Führungszeugnis aufzunehmen. Ist auch die Widerrufsfrist gemäß § 56g II 2 StGB abgelaufen, ist die Eintragung zu tilgen.

(3) Besonders: Sexualstraftäter

Die zweite Konstellation betrifft Einträge wegen Sexualdelikten. Oben wurde behauptet, dass BZRG differenziere grundsätzlich nicht nach der Art des begangenen Delikts. Für eine bestimmte „Deliktsgruppe“ sieht es aber eine besondere Berücksichtigung vor. Gemäß § 32 I 2 BZRG sind Verurteilungen wegen Sexualdelikten von den Ausnahmen nach Nr. 3-9 zur Nichtaufnahme in das Führungszeugnis ausgenommen. Dass diese gesonderte Berücksichtigung kein rein deutsches Phänomen ist, zeigen die österreichischen Regelungen, wo gemäß § 9a StrafRegG Verurteilungen wegen Sexualdelikten eine erweiterte Auskunft zu erteilen ist und die Tilgungsfristen gemäß § 4a I TilgG verlängert werden.[835] Diese generelle Benachteiligung, die sich auch in anderen Vorschriften findet, sollte rückgängig gemacht

[827] siehe dazu die Kritik am Führungszeugnis auf den Seiten 21ff.
[828] *Ostendorf/Bartsch,* in: NK-StGB: § 56f Rn. 14 m.w.N.
[829] So auch *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: § 56g StGB Rn. 4.
[830] Vgl. *Ostendorf/Bartsch,* in: NK-StGB: Vor §§ 56ff. Rn. 4.
[831] zumindest auch zur Nichtaufnahme *Rebmann*, NJW 1983, 1513 (1518).
[832] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 135.
[833] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 15 Rn. 8.
[834] Siehe dazu oben Seite 55ff.
[835] zusammenfassend: *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (18); für die Niederlande siehe *Meijer*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 87 (103).

werden.[836] Sie beruht auf unsachlichen Erwägungen des Gesetzgebers.[837] Der Gesetzgeber hat die Änderungen mit einer, bei schweren Sexualstraftätern „möglicherweise“ vorliegenden, schweren Störung des Täters begründet.[838] Die eigentliche Motivation des Gesetzgebers waren damalige Straftaten, „*auf die die Bevölkerung mit großer Bestürzung reagiert hat.“*[839]

Nicht empirisch gestützt werden kann nach einhelliger Auffassung zunächst eine erhöhte allgemeine Rückfälligkeit von wegen sexueller Nötigung und Vergewaltigung sowie wegen sexuellem Missbrauch Verurteilten.[840] Einschlägige Rückfälle sind ebenfalls selten.[841] Täter, die wegen der Begehung eines Sexualdelikts verurteilt wurden, werden zumindest im ersten Jahr deutlich weniger bzw. etwas langsamer rückfällig.[842] Daraus kann sich also keine gesonderte Berücksichtigung ergeben. Deutlich wird ein weiteres Missverständnis daran, dass bei § 46 I Nr. 2 d) BZRG die verschiedensten Delikte aufgeführt werden. Aus dieser eher willkürlichen Zusammenstellung eine einheitliche Rückfallprognose aufgrund des Delikts ableiten zu wollen, ist fernliegend.[843] Aus kriminologischer Sicht sind die sog. Sexualstraftäter keine homogene Gruppe, weder im Tatvorgehen noch in der Motivation.[844] Eine solch schematische Vorgehensweise, bei der die verschiedensten Delikte gemeinsam in die Töpfe der Gefährlichkeit und des Krankhaften geworfen werden, entspricht nicht der Realität.

Mit psychischen Störungen hängen Sexualdelikte aber nur selten in direkter Weise zusammen, die Erklärungsansätze sind äußerst vielfältig.[845] Das erkennt auch der Gesetzgeber der von „möglicherweise“ vorliegenden Störungen spricht, aus dieser Unsicherheit aber keine Konsequenzen zieht. Hinzu kommt, dass Opfer häufig aus dem sozialen Nahbereich kommen, also vor allem aus dem familiären Umfeld und nicht vom Arbeitsplatz.[846] In diesem Bereich wird das Register aber nur eine geringe Rolle spielen. Als Grund für die Verschärfung bleibt also nur die Intensität der Rechtsgutsverletzung und die soziale Relevanz der Tat.[847] Das wiederum passt aber nicht zu einem präventiv ausgerichteten Registersystem. Außerdem hat der Gesetzgeber für diese Tätergruppe bereits gemäß §§ 68, 181b StGB die Führungsaufsicht geschaffen, die eine Vielzahl von Maßnahmen ermöglicht und ebenfalls präventiv wirken soll.[848] Das Ende der Führungsaufsicht ist gemäß § 7 I BZRG im Register, eine nachträgliche

---

[836] Kritisch auch *Malek,* in: MAH-Strafverteidigung: § 30 Rn. 31.
[837] *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz, S. 67.
[838] BT-Drucks. 13/9062, S. 7; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 32 Rn. 7.
[839] BT-Drucks. 13/9062, S. 7.
[840] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 18 Abbildung 4; systematische Überschätzung laut *Dessecker,* in: NK-StGB: § 66 Rn. 28 m.w.N.; Allgemein zu Sexualstraftätern *Dünkel/Pruin,* in: NK-StGB: § 57 StGB Rn. 112; *Neubacher*, Kriminologie, S. 228; ausführlich *Hagemeier*, Der Behandlungsgedanke bei Sexualdelinquenz, 47ff.
[841] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 20; *Baur/Burkhardt/Kinzig*, JZ 2011, 131 (137) m.w.N.
[842] *Jehle et al.*, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, S. 199 in Bezug auf die allgemeine, also nicht-einschlägige Rückfälligkeit.
[843] Vgl. *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 255.
[844] *Hagemeier*, Der Behandlungsgedanke bei Sexualdelinquenz, S. 73.
[845] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 57 Rn. 17; *Hagemeier*, Der Behandlungsgedanke bei Sexualdelinquenz, S. 78ff.
[846] *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz, S. 68.
[847] Vgl. *Meijer*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 87 (97); zu letzterem *Baur/Burkhardt/Kinzig*, JZ 2011, 131 (138).
[848] *Baur/Burkhardt/Kinzig*, JZ 2011, 131 (135); *Schöch* in *Kaiser/Schöch/Kinzig*, Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug, S. 92.

Verlängerung oder Abkürzung der Führungsaufsicht wird gemäß § 12 I Nr. 2 BZRG vermerkt. Eine zusätzliche „Überwachung“ erscheint jenseits der Berücksichtigung besonderer Konstellationen, wie sie bspw. vom erweiterten Führungszeugnis berücksichtigt werden, überflüssig. Ein nachvollziehbares Konzept für diese Verschärfungen fehlt daher.

dd. Fazit

Zusammenfassend lässt sich die erhöhte Gefährlichkeit eines Vorbestraften und so das Interesse des Staates an den Eintragungen nur eingeschränkt empirisch belegen.[849] Der Gesetzgeber beachtet die Zeiträume und die Einschlägigkeit nicht. Letztere ließe sich beispielsweise beim Führungszeugnis hinsichtlich des Arbeitsgebietes berücksichtigen. Eine vor kurzem, also innerhalb der letzten zwei bis drei Jahre, erfolgte Verurteilung wegen Untreue ist also ein relativ starker Indikator dafür, dass der sich für einen Job als Kassenwart bewerbende Eingetragene rückfallgefährdet und somit für den Job ungeeignet ist. Dies spricht also auch für eine individuelle Prüfung der Einträge und keine pauschale Ablehnung. Darüber hinaus wird die Hälfte der Eingetragenen gar nicht mehr rückfällig. So kann man sagen, dass die maßgebliche Prämisse des BZRG, die der erhöhten Gefährlichkeit der Eingetragenen durch eine erhöhte Rückfälligkeit, nur in den ersten Jahren und auch hier nur teilweise empirisch gestützt werden kann. Die nach hier vertretener Auffassung maßgebliche Prämisse des Gesetzgebers bei der Konzeption des BZRG entspricht also nicht vollständig der Wahrheit. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive könnte man sagen, das Gesetz ist von vornherein ungeeignet, den vorgesehenen Zweck zu erfüllen. Die wichtigen Faktoren, die für eine Rückfälligkeit des Eingetragenen relevant sind, werden vom Gesetzgeber hingegen nicht berücksichtigt. Die von *Haffke* vermutetet Konzeptlosigkeit wird hier deutlich. Der moderne Gesetzgeber, der bereits ankündigte, eine evidenzbasierte Kriminalpolitik betreiben zu wollen, hat also durchaus noch die Möglichkeit, seine Ideale zu verwirklichen.

Auch ansonsten zeichnet die Kriminologie eher ein düsteres Bild der Auswirkungen des Eintrags. Einen resozialisierenden Effekt wird man dem Register aus kriminologischer Sicht eher nicht bescheinigen können. Die Sanktionsspirale wirkt sich, die etwas unklare Studienlage berücksichtigt,[850] auch eher negativ auf das Legalverhalten des Verurteilten aus. Zwar hat sich das kriminalpolitische Narrativ hinsichtlich der Wirksamkeit von Sanktionen von „nothing works“ zu „something works“ gedreht.[851] Dabei werden sozialtherapeutische Ansätze und Methoden zur Steigerung der Selbstkontrolle als besonders hilfreich erachtet,[852] allerdings kann das Register hier aufgrund seiner beschränkten Informationen keinen Beitrag leisten. Soweit eine Individualisierung dieser Maßnahmen als spezialpräventiv besonders effektiv anzusehen ist, erlaubt das Register lediglich einen Rückgriff auf das Urteil. Verschiedene Theorien, insbesondere der labeling approach oder Ansatz des „reintegrative shaming“, bestärken die Annahme, dass der Eintrag eine erneute Tatbegehung fördert. Auch die besondere Bedeutung der kriminellen Handlung für die Persönlichkeit des Eingetragenen, sodass daraus auf eine generelle Unwürdigkeit geschlossen werden könnte, liegt nicht vor. Aus der kriminologischen Perspektive wird ersichtlich, dass der Gesetzgeber der Prävention mit dem Zentralregister eher

[849] *Xanthaki*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 79 (84).
[850] Siehe Seite 59f.
[851] *Neubacher*, Kriminologie, S. 159.
[852] *Neubacher*, Kriminologie, S. 159.

einen Bärendienst erwiesen hat, denn es ist nicht unwahrscheinlich, dass er durch sein Vorgehen Kriminalität reproduziert. Auch aus kriminologischer Sicht sprechen demnach gute Gründe dafür, den Einfluss des Registers einzuschränken. So sollten die besonderen Vorschriften zu den Sexualstraftaten gestrichen werden und die erfolgreich durchlaufene Bewährung sollte nach Ablauf der Widerrufsfrist dazu führen, dass der Eintrag entfernt werden kann. Des Weiteren sollten die Tilgungsfristen verkürzt sowie die Einschlägigkeit der Vorstrafe beim Führungszeugnis sichergestellt werden. Wenn die Tilgungsfristen zu verkürzen sind, müssten auch die Nichtaufnahmefristen des Führungszeugnisses entsprechend anzupassen sein.

c. Betroffene Grundrechte, insbesondere der Schutz der persönlichen Ehre

Oben wurde bereits erwähnt, dass neben kriminologischen Erkenntnissen auch die betroffenen Grundrechte bei der Bewertung eines Gesetzes eine Rolle spielen sollten. Die Schutzbereiche verschiedener Grundrechte werden durch die Eintragung tangiert. Auf die betroffenen Grundrechte wurde bereits an verschiedenen Stellen eingegangen, sie sollen hier noch einmal zusammengefasst werden.[853] Zunächst ist das Resozialisierungsinteresse als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts maßgebend. Durch den Eintrag und die daraus resultierenden, oben genannten Folgen wird dieses Recht beeinträchtigt.[854] An den jüngeren Gesetzesentwürfen kann man erkennen, dass eine Abwägung mit dem Anspruch auf Resozialisierung, wie ihn zumindest der Entwurf des BZRG noch für sich beanspruchte und der auch für Sexualstraftäter gilt, nicht mehr stattfindet.[855]

Er könnte weiterhin einen Eingriff in die Ehre des Eingetragenen, die mal als sozialer Achtungsanspruch, mal als Fähigkeit zur Partizipation in der Gesellschaft charakterisiert wird, darstellen. Auch diese Ehre stellt einen Wert von Verfassungsrang dar.[856] Es wurde bereits festgestellt, dass der Eintrag den sozialen Achtungsanspruch des Verurteilten gefährdet. Indem er dazu beiträgt die Verurteilung bekannt werden zu lassen, könnte auch er eine Art Pranger darstellen. Eine Beeinträchtigung ist also nicht von vornherein ausgeschlossen. Dagegen hat *Hartung* eingewandt, dass es sich bei der Eintragung nicht um eine Strafe oder eine gesetzliche Ehrenminderung handele, da der Verurteilte durch die Rehabilitierung nicht die Wiedereinsetzung in Ehrenrechte, sondern die Bezeugung des staatlichen Vergessens verlange. Der Verurteilte wolle keine Ehrenerklärung.[857]

Die Plausibilität dieser Auffassung soll im Folgenden untersucht werden. Vorher muss man sich darüber klar werden, was der Eintrag mit der Ehre des Betroffenen zu tun hat.

aa. Der Ehrbegriff

Einzugehen ist zunächst auf die Ehrenrührigkeit des Eintrags und darauf, was mit dieser Ehre gemeint ist, denn deren Bedeutung erschließt sich nicht auf Anhieb. Der Ehrbegriff spielt auch

[853] Siehe auch umfassend *Siebrasse*, Strafregistrierung und Grundgesetz., S. 47ff.
[854] Das hat insbesondere die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung erkannt und daraus die Begrenzung der Fragerechte des Arbeitnehmers abgeleitet, *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (659 m.w.N.); Vgl. *Baur/Burkhardt/Kinzig*, JZ 2011, 131 (138).
[855] BT-Drucks. 19/23707, S. 24, kurze Erwähnung der Resozialisierung im gesamten Entwurf auf S. 26.
[856] BVerfGE 54, 148 (154).
[857] *Hartung*, Das Strafregister, S. 12; dem (der Vorauflage) schließt sich *Haag*, DJ 1938, 103-106 (105) an. Letzterer möchte allerdings für erbbiologische Gründe auch eine Ausnahme vom Verbot der Feststellung der Vorstrafe machen.

für die oben aufgestellte zweite Prämisse, in der behauptet wurde, der Eintrag beinhalte einen ehrenrührigen Vorwurf, eine Rolle. Bei der Ehre handelt es sich sowohl um einen verfassungsrechtlichen als auch um einen einfachgesetzlichen Terminus. Beide Begriffe ähneln sich aber inhaltlich.

In Betracht kommt die Ehre in ihrer verfassungsrechtlichen Ausprägung, neben ihrer Bedeutung als Schranke der Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 II GG, zunächst als die Beeinträchtigung eines anderen Aspekts des allgemeinen Persönlichkeitsrechts neben dem Anspruch auf Resozialisierung, nämlich des Schutzes der persönlichen Ehre gemäß Art. 2 I iVm. Art. 1 I GG.[858] Dieser beruht auf dem Recht zur Selbstdarstellung bzw. stellt eine besonders starke Ausprägung dieses Rechtes dar.[859] Die Ehre ist also grundrechtlich abgesichert. Um den Gehalt der Ehre zu beschreiben, verbindet das Bundesverfassungsgericht die Menschenwürde, also den Geltungswert jedes Menschen, der ihm kraft seines Menschseins zukommt („innere" Ehre), mit dem sozialen Achtungsanspruch („äußere" Ehre).[860] Das äußere Geltungsbedürfnis wird durch bestimmte rufschädigende Erniedrigungen und Beleidigungen gefährdet, ohne dass aber ein Recht existierte, in der Öffentlichkeit nur positiv dargestellt zu werden.[861] Die Garantie der Ehre im verfassungsrechtlichen Sinn hat also nichts mit der Entlohnung für die Einhaltung bestimmter Moralvorstellungen oder Konventionen, also nichts mit einer Art gesellschaftlicher Währung, zu tun.[862] Sie soll vielmehr das gesellschaftliche Ansehen des Betroffenen, das ihm aufgrund seines Menschseins zukommt, schützen.[863] Sie bezieht sich also auf ein soziales Verhältnis.[864] Der Schutzbereich der Ehre im Grundgesetz ist in seinen Details noch ungeklärt.[865] Häufig wird die Ehre als Abwehrrecht zwischen Bürgern verstanden und diskutiert, vor allem im Rahmen von Meinungsäußerungen und Art. 5 II GG.[866] In Literatur und Rechtsprechung seltener anzutreffen ist die hier relevante Konstellation, in der der Bürger vom Staat durch die Veröffentlichung und die Möglichkeit zum Abruf des Unwerturteils herabgesetzt wird.[867]

Die Ehre spielt auch im StGB als durch die Strafbarkeit der Beleidigung zu schützendes Rechtsgut eine Rolle.[868] Der Ehrbegriff ist an sich bereits schon lange problematisch und umstritten.[869] Schon die Große Strafrechtskommission setzte sich mit diesem als

---

[858] *Isensee*, in: Ziemske/Langheid/Wilms/Haverkate, Staatsphilosophie und Rechtspolitik, S. 5 (10) m.w.N.
[859] *Di Fabio,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 2 I Rn. 169; *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 121, 123.
[860] BVerfGE 54, 208 (217); 93, 266 (290); NJW 1980, 2070 (2071); *Di Fabio,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 2 I Rn. 169; *Goos/Zingerle*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft, Staatslexikon, 3. Verfassungsrecht; *Kube*, AöR 2000, 341 (353).
[861] BVerfGE 101, 361 (380); NJW 1999, 1322 (1323); *Glaser*, NVwZ 2012, 1432.
[862] *Di Fabio,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 2 I Rn. 169; Vgl. *Isensee*, in: Ziemske/Langheid/Wilms/Haverkate, Staatsphilosophie und Rechtspolitik, S. 5 (S. 6f.).
[863] *Di Fabio,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 2 I Rn. 169.
[864] BVerfGE 54, 148 (155); *Isensee*, in: Ziemske/Langheid/Wilms/Haverkate, Staatsphilosophie und Rechtspolitik, S. 5 (6f.).
[865] Zur Schwierigkeit, die Ehre verfassungsrechtlich zu definieren *Hufen*, Staatsrecht II, § 11 Rn. 14.
[866] *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 121.
[867] siehe aber *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 122; Vgl. *Isensee*, in: Ziemske/Langheid/Wilms/Haverkate, Staatsphilosophie und Rechtspolitik, S. 5 (14f., 19).
[868] Überblick bei: *Regge/Pegel,* in: MüKo-StGB: Vorbemerkung zu § 185 Rn. 7ff., 24 m.w.N.
[869] *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 41ff.; *Esser*, Die Ehrenstrafe, 29ff.

Grundsatzfrage auseinander.[870] Auch hier wurde ein innerer und ein äußerer Teil der Ehre vertreten.[871] Noch heute werden faktische, normative, soziale, interpersonale und funktionale Aspekte diskutiert.[872] Auf die Feinheiten dieser zum Teil sehr philosophisch anmutenden Diskussion kommt es hier nicht an, denn meist geht es, wie oben auch schon vom Bundesverfassungsgericht verbindend betont, um den Achtungsanspruch des Menschen und seine Partizipationsfähigkeiten in einer Gesellschaft.[873] Diesen „normativ-faktischen" Ehrbegriff vertritt auch die herrschende Literaturansicht und die Rechtsprechung zur Ehre bei den §§ 185ff. StGB, auch wenn er teilweise anders bezeichnet wird.[874] Beispielhaft definiert Fischer: „*Ehre ist somit der aus einem sozialen Zuschreibungs- und Anerkennungsverhältnis entspringende Anspruch auf Achtung des Werts der Person*."[875] *Gaede* sieht den Schutzzweck der Ehrdelikte in der Ehre als dem „*Recht des Einzelnen, gleichberechtigt an der freiheitlichen Gesellschaft teilhaben und damit Lebenschancen wahrnehmen zu können, (...)*."[876]

Der verfassungsrechtliche Ehrbegriff erfasst den Anspruch des Individuums auf Achtung seiner Persönlichkeit im sozialen Kontext durch den Staat. Der Einfachgesetzliche ähnelt diesem Begriff, sieht die Ehre aber erweiternd als gefährdet an, sollte die soziale Teilhabe des Rechtsgutsinhabers eingeschränkt werden. Daraus ergibt sich, dass die Ehre als die Achtung des Werts eines Menschen besonders bedroht ist, wenn diesem die Anerkennung im sozialen Kontext und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verwehrt wird. Dies geschieht möglicherweise durch den Eintrag.

bb. Die Einschränkung der Partizipationsfähigkeit

Die Frage ist, wie die an sich neutrale Information über eine zurückliegende Verurteilung eine sozialschädliche Komponente erhält. Das liegt an der im Eintrag enthaltenen, aus der Verurteilung stammenden, sozialethischen Missbilligung. Jedenfalls spätestens durch den Urteilsspruch wird eine solche zum Ausdruck gebracht.[877] Sie ist geeignet, die Ehre des Verurteilten im Sinne eines intra-personalen menschlichen Wertes anzugreifen, indem der Täter öffentlich „getadelt" und somit herabgesetzt wird.[878] Durch die Verurteilung wird zum Ausdruck gebracht, dass der Täter den an ihn gestellten sozialen Erwartungen nicht entsprochen

[870] *Staff*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 223 (224); *Oelbermann*, Wahlrecht und Strafe, 231f.
[871] *Staff*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 223 (224); *Oelbermann*, Wahlrecht und Strafe, S. 232.
[872] *Eisele/Schittenhelm,* in: Schönke/Schröder: Vorbemerkungen zu den §§ 185 ff. Rn. 1; *Kargl,* in: NK-StGB: Vorbemerkungen zu §§ 185–200 Rn. 29ff.; *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 30.; *Regge/Pegel,* in: MüKo-StGB: § 200 Rn. 30ff.; *Valerius,* in: BeckOK StGB: § 185 StGB Rn. 2.1; sehr umfassend: *Tenckhoff*, Die Bedeutung des Ehrbegriffs für die Systematik der Beleidigungstatbestände, 35ff.
[873] *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 37; *Fischer*, Strafgesetzbuch, Vor §§ 185-200 Rn. 4f.; *Regge/Pegel,* in: MüKo-StGB: § 200 Rn. 27; *Starck/Paulus,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG: Art. 5 GG Rn. 305; *Tenckhoff*, Die Bedeutung des Ehrbegriffs für die Systematik der Beleidigungstatbestände, S. 74; *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 43, 76.
[874] GrS-BGHSt 11, 67, 70f.=NJW 1958, 228; *Fischer*, Strafgesetzbuch, Vor §§ 185-200 Rn. 4; *Kargl,* in: NK-StGB: Vorbemerkungen zu §§ 185–200 Rn. 33; *Regge/Pegel,* in: MüKo-StGB: Vorbemerkung zu § 185 Rn. 27; *Valerius,* in: BeckOK StGB: § 185 StGB Rn. 2.
[875] *Fischer*, Strafgesetzbuch, Vor §§ 185-200 Rn. 4.
[876] *Gaede*, in: Matt/Renzikowski, Strafgesetzbuch: Vorbemerkung zu § 185 Rn. 7.
[877] laut *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 122 soll bereits der strafrechtliche Vorwurf Grundrechte tangieren.
[878] *Mitsch,* in: KK-OWiG: § 17 OWiG Rn. 5.

hat und darüber hinaus sogar anerkannte gesellschaftliche Regeln verletzt hat. Dadurch unterscheidet sich das Strafrecht vom Ordnungswidrigkeitenrecht, also von der Sanktion der Geldbuße. Dieses enthält keinen missbilligenden Vorwurf und wird auch nicht in das Zentralregister, sondern nur in seltenen Fällen in andere Register eingetragen.[879] Nur der strafrechtliche Vorwurf wird im Register konserviert und kann bei Bedarf durch Behörden oder über das Führungszeugnis wieder herausgeholt werden. Der Eintrag knüpft somit unmittelbar an das zuvor ausgesprochene Unwerturteil und den „persönlichen Makel" oder auch, wie er hier bezeichnet wird, den Strafmakel. [880] Wenn jemand, wie auch immer, von dem Eintrag Kenntnis erlangt, kann der soziale Achtungsanspruch des Eingetragenen gefährdet sein. Zudem sind die Vorstrafen einer Person nicht der Sozial-, sondern der Vertraulichkeitssphäre zuzurechnen. Das ist für die Abwägung mit der Meinungsfreiheit relevant und offenbart eine Sensibilität der Information über eine Vorstrafe.[881] Auch wahre Darstellungen können einen ehrverletzenden Charakter haben und auch verurteilte Straftäter haben einen Anspruch auf Achtung.[882] Dennoch müssen sie sich die mehr oder weniger beschränkte Zugänglichkeit vertraulicher Daten gefallen lassen. Jedenfalls kann das APR auch dann verletzt sein, wenn von der Presse über eine getilgte Vorstrafe berichtet wird.[883] Nach dem OLG Köln soll hier sogar die menschliche Würde betroffen sein.[884] Der Zeitpunkt der Tilgungsreife ist auch ein entscheidender Faktor in der Abwägung mit anderen Grundrechten.[885] An dieser Rechtsprechung kann man erkennen, dass dem Eintrag ein sensibles, ehrenrühriges Element innewohnt.

Der Eintrag enthält also einen ehrenrührigen Vorwurf, der aus dem sozialethischen Vorwurf der Verurteilung resultiert. Im Zusammenhang mit der oben besprochenen Systematik des BZRG wurde diesbezüglich richtigerweise von einer „gestuften Stigmatisierung" gesprochen, denn das Absehen von Strafe wird nicht eingetragen, die Geldstrafe tendenziell etwas kürzer und lange Freiheitsstrafen bewahren den Strafmakel am längsten.[886] Dieser gelangt unter Umständen an einen Ausschnitt der Öffentlichkeit, die den Verurteilten dann zurückweist. Es bleibt die Frage, wie diese Öffentlichkeit bzw. Publizität hergestellt wird. Es liegt bei dem Eintrag jedenfalls keine Öffentlichkeit im Sinne einer Zugriffsmöglichkeit für jedermann vor, wie es beispielsweise bei Sexualstraftätern in den USA existiert.[887] Die Öffentlichkeit einer Sanktion ist aber auch im deutschen Recht kein Tabu, sie wird gegenwärtig besonders oft im Wirtschaftsstrafrecht problematisiert, dort wird von sog. „*shame sanctions"* gesprochen.[888] Beispielsweise hat die Bundesanstalt gemäß § 124 I WpHG oder § 60b I 1 KWG die

[879] BVerfGE 27, 18, 33= NJW 1969, 1619, 1622; *Mitsch,* in: KK-OWiG: § 17 OWiG Rn. 6; Vgl. *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 127; Bspw. Verkehrszentralregister oder Gewerberegister. Letzteres wird gemäß § 149 I GewO auch vom BMJ geführt.
[880] Vgl. *Mitsch,* in: KK-OWiG: § 17 OWiG Rn. 6.
[881] Vgl. BVerfG NJW 1999, 1322 (1324); OLG-Köln NJW-RR 1993, 31 (32); *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 123.
[882] *Fischer*, Strafgesetzbuch, Vor §§ 185-200 Rn. 5.
[883] OLG Köln, NJW-RR 1993, 31 (32).
[884] OLG Köln, NJW-RR 1993, 31 (32).
[885] OLG Frankfurt NJW 1976, 1410; OLG Köln, NJW-RR 1993, 31 (32); a.A: OLG Celle, Urt. v. 3.12.2015, BeckRS 2015, 122220 Rn. 18.
[886] *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 33 Fn. 64.
[887] siehe dazu *Zöhner*, MSchrKrim 96 (2013), 411 (412).
[888] jüngst *Hyseni*, Shame Sanctions – eine (il)legitime Strafform?; sowie *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion.

Möglichkeit, Sanktionen auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen.[889] Während die Veröffentlichung der Verurteilung in den USA üblich ist, existiert in Deutschland aber keine solche Plattform. Die Veröffentlichung liegt eher in der gezielten Bekanntgabe der Verurteilung an Arbeitgeber und Behörden durch das Führungszeugnis und die unbeschränkte Auskunft. In diesen besonderen Anerkennungsverhältnissen arbeitet der Gesetzgeber gezielt mit dem Eintrag und dessen Wirkungen, wie im weiteren Verlauf der Untersuchung gezeigt wird.[890] Weiterhin stützt sich die allgemeine Reichweite des Unwerturteils, jenseits einer gezielten Kenntnisnahme, wesentlich auf den Eintrag, denn bei der Hauptverhandlung werden regelmäßig nicht viele Menschen anwesend sein und die Presse berichtet nur über ausgewählte Verfahren.[891] Die Justiz steht also ein weiterer Kanal zur Verfügung, über den ihre Urteile wahrgenommen werden können.

Die „Lebenschancen" des Verurteilten werden durch diese Veröffentlichung eingeschränkt.[892] Dies zeigt sich auch in rechtlichen Regelungen, die Behörden Zugriff auf das Register, sei es über § 41 BZRG oder über das Behördenführungszeugnis, erlauben, sowie dem Institut des Führungszeugnisses. Der Verurteilte kann vor allem bestimmte Berufe oder ehrenamtliche Tätigkeiten nicht ausüben. Des Weiteren wird ihm die Suche nach einem Arbeitsplatz erschwert. Die eventuelle Rückfallgefahr allein erklärt nicht, warum ein Vorbestrafter gerade nicht Rechtsanwalt oder Arzt werden kann.[893] So erklärt sich auch die oben besprochene Unwürdigkeit für bestimmte Berufe.[894] Auch hier zeigt sich die Fortschreibung des Unwerturteils. Der mit einem Eintrag Bedachte läuft Gefahr, dass ihm eine Charaktereigenschaft zugeschrieben wird.[895] Es besteht die Gefahr, dass der Eingetragene als unwürdig, unzuverlässig oder eben unehrenhaft gelabelt wird.

Die Ehrenminderung in Form der Reduzierung der sozialen Teilhabemöglichkeiten ist also eine weitere Folge des Eintrags. Die Ehre im Sinne des Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG ist betroffen. Insofern ist *Hartungs* Auffassung, dass es sich bei der Eintragung nicht um eine Strafe oder eine gesetzliche Ehrenminderung handele, da der Verurteilte durch die Rehabilitierung nicht die Wiedereinsetzung in Ehrenrechte, sondern die „Bezeugung des staatlichen Vergessens" verlange,[896] nicht zuzustimmen, denn durch das Bezeugen des „Vergessen-wollens" wird die Ehre des Eingetragenen quasi wiederhergestellt. Der Verurteilte will zwar keine Beseitigung des Urteils im Sinne einer Revision o.ä., aber er will von einer gravierenden gesetzlichen Folge des Urteils, die gerade in einer Minderung seiner sozialen Stellung und somit seiner Ehre im o.g. Sinne besteht, befreit werden. Daher ist auch die Rehabilitation im engeren Sinne bzw. Rehabilitierung der für die Wiederherstellung richtige Begriff. Aus der Ehrenrührigkeit des Eintrags lässt sich folgern, dass staatlichen Organen eine besondere Sorgfaltspflicht im Umgang und der Veröffentlichung, sei es durch eine Auskunftsberechtigung oder das

---

[889] *Nartowska/Knierbein*, NZG 2016, 256 zum damaligen § 40c WpHG; zum § 44 WpHG als Strafe: *Kochendörfer*, ZGR 2023, 316.
[890] Siehe besonders die straftheoretischen Erwägungen auf Seite 119**Fehler! Textmarke nicht definiert.**ff.
[891] Vgl. *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (663).
[892] Vgl. *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 6; Der Ausdruck stammt *Gaede*, in: Matt/Renzikowski, Strafgesetzbuch: Vorbemerkung zu § 185 Rn. 7 und dessen Definition der "Ehre".
[893] So auch *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (630).
[894] Prämisse 2, siehe Seite 80.
[895] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 2.
[896] *Hartung*, Das Strafregister, S. 12.

Führungszeugnis, auferlegt werden muss.[897] Der Zugriff auf das Register stellt ein permanentes Eindringen in die Vertraulichkeitssphäre des Registrierten dar. Der Ehrschutz entfaltet auch in dieser klassischen Abwehrsituation gegen den Staat seine Wirkung.[898] Wenn der Staat eine Äußerung über den Eingetragenen tätigt und sich dabei auf den Eintrag beruft, stellt das eine ehrverletzende Äußerung dar, die mit bestimmten Ansprüchen beantwortet werden kann.[899] Ob der Eintrag auch eine Ehrenstrafe darstellt, wird später besprochen.[900] Ebenso ist mit den hier getroffenen Feststellungen nur die Eröffnung des Schutzbereichs, nicht aber eine Verletzung des Grundrechts festgestellt worden.[901]

cc. weitere Grundrechte

Da es sich bei den Einträgen in das Zentralregister (und in das Erziehungsregister) um sensible Daten handelt, ist als andere Ausprägung des Art. 2 I i.V.m. Art 1 I GG das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen.[902] In dieses wird auch durch die Regelungen des BZRG eingriffen, während die Resozialisierung nur mittelbar über andere Regelungen beeinflusst wird. Bereits im „Volkszählungsurteil" stellte das BVerfG fest, dass persönliche Daten nur für einen bestimmten Zweck gespeichert werden dürfen.[903] Nach allem ist der bestimmende Zweck der Erfassung der Verurteilungen die Gefahrenabwehr. Bei einem späteren Verfahren zu § 11 BZRG ging das wohl Gericht davon aus, dass die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gewahrt sind.[904] Bei der Ungleichbehandlung von Sexualstraftätern ließe sich an eine Verletzung von Art. 3 I GG denken, denn diese werden ohne vernünftigen Grund anders behandelt als bspw. Einbruchstäter.[905] Bisher nicht erwähnt wurde die Berufsfreiheit nach Art. 12 I GG. Viele Berufe setzen eine Zuverlässigkeitsprüfung oder eine Würdigkeit des Antragstellers voraus.[906] Diese wird des Öfteren, nicht nur, aber vor allem, durch fehlende Vorstrafen bescheinigt. Beim Vorliegen eines Eintrags kann das Ergreifen eines bestimmten Berufs von vornherein ausgeschlossen sein. Diese Folge ergibt sich aber nicht aus dem BZRG, sondern erst aus einer Wertung der zuständigen Behörde. Für alle genannten Einschränkungen stellt das Verwertungsverbot des § 51 I BZRG eine bedeutende Schranke dar, in dem man vielleicht einen Ausdruck des „Rechts auf Vergessen" des Verurteilten sehen kann. Da im noch folgenden Kapitel D eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Grundrechten und Grundfreiheiten des Eingetragenen erfolgt, wird hier auf eine weitere Darstellung verzichtet.

---

[897] OLG Köln, NJW RR 1993, 31 (32).
[898] *Di Fabio,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 2 I Rn. 171.
[899] Vgl. *Di Fabio,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 2 I Rn. 171; *Glaser*, NVwZ 2012, 1432 (1435ff.).
[900] Sie dazu unten die Seiten 136ff.
[901] Vgl. *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 124.
[902] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (660); zum Erziehungsregister *von Galen/Beth*, in: Goeckenjan/Puschke/Singelnstein, Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 80. Geburtstag, S. 201 (209).
[903] BVerfGE 65, 1 (45f.) = NJW 1984, 419 (422).
[904] BVerfG StV 1991, 556; *von Galen/Beth*, in: Goeckenjan/Puschke/Singelnstein, Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 80. Geburtstag, S. 201 (210).
[905] *Waechter*, VerwArch 2001, 368 (384); vgl. BVerfG StV 1991, 556 (557).
[906] Bspw. § 3 I Nr. 2 Bundesärzteordnung. Zur Unwürdigkeit eines Rechtsanwalts nach § 7 Nr. 5 BRAO siehe *Ring*, DStR 2019, 894.

dd. Zusammenfassung

Die Ehre ist das „*Recht des Einzelnen, gleichberechtigt an der freiheitlichen Gesellschaft teilhaben und damit Lebenschancen wahrnehmen zu können*. (...)“[907] Sie wird durch die Eintragung beeinträchtigt. Der sozialethische Vorwurf soll den Zugang zu bestimmten Privilegien verwehren und wird durch den Eintrag perpetuiert. Durch den Eintrag und die Institute der unbeschränkten Auskunft und des Führungszeugnisses wird auch eine gewisse Öffentlichkeit hergestellt. Diese führen dann wiederum dazu, dass dem Eingetragenen bestimmte gesellschaftliche Privilegien verwehrt bleiben, also seine Teilhabe eingeschränkt wird. Eine erhöhte Gefährlichkeit der Verurteilten lässt sich nur bedingt nachweisen.

Letztlich muss sich der Gesetzgeber fragen, ob die Abwehr einer Gefahr, die von manch einem Verurteilten in den ersten zwei oder drei Jahren nach der Verurteilung eventuell ausgehen kann, wirklich die Nachteile rechtfertigt, die jedem Eingetragenen und auch der Gesellschaft auferlegt werden.[908] Da er die grundrechtsrelevanten Beeinträchtigungen antizipierte, sollten gute Gründe für diese Einschränkungen vorzuweisen sein, die nach dem bisherigen Verlauf der Untersuchung nur in engen Grenzen aus der Rückfälligkeit des Eingetragenen resultiert. Auf der anderen Seite sind die Eingriffe in das Leben des Eingetragenen gravierend. Der Gesetzgeber hat hier nicht immer einen schonenden Ausgleich zwischen den Rechten des Angeklagten und einer Strafverfolgung bzw. Prävention herbeigeführt, sondern ersterem besonders in den letzten Jahren zu wenig Beachtung geschenkt. Diese Annahme zu Grunde gelegt, sind die registerlichen Härten unbillig und sollten abgemildert werden.

[907] *Gaede*, in: Matt/Renzikowski, Strafgesetzbuch: Vorbemerkung zu § 185 Rn. 7.
[908] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 5.

III. Ergebnis

Nun werden die wesentlichen Erkenntnisse des Kapitels und daraus abzuleitende Forderungen zusammengefasst. Vor allem soll die Ausgangsfrage beantwortet werden, ob denn das BZRG nun eine Konzeption aufweist.[909]

1. Erkenntnisse

Zunächst wurde festgestellt, dass die straftilgende Rehabilitierung und die Wiedereinsetzung in Ehrenrechte die gleichen historischen Wurzeln aufweisen. Die Rehabilitierung ist dabei der letzte Schritt der Resozialisierung und bedeutet die Aufhebung des durch den Registereintrag perpetuierten Strafmakels. Der Schutzbereich des verfassungsrechtlichen Rechts auf Resozialisierung umfasst auch den Eintrag im Zentral- bzw. Erziehungsregister und dessen Folgen.

Das BZRG hat vor allem präventive Aufgaben, die durch staatliche Behörden wahrgenommen werden. Man könnte es auch als Gefahrenabwehrrecht bezeichnen, das von einer latenten Gefährlichkeit verurteilter Menschen ausgeht. Es ist daher eine pessimistische Einrichtung. Daneben handelt es sich um Datenschutzrecht. Dabei ist es eben nicht nur ein Strafregister, sondern auch ein Verwaltungsregister, in das sowohl bestimmte Entscheidungen von Verwaltungsbehörden Eingang finden als auch manchen Verwaltungsbehörden eine unbeschränkte Auskunft zusteht. Daneben dient es dem privaten Vertragspartner, vor allem dem potentiellen Arbeitgeber, als Risikoabsicherung. Auch die Rechtsprechung verlangt teilweise, dass die Vorstrafen eines Arbeitnehmers überprüft werden. Daneben dienen die Einträge der Forschung, wobei das Register auf deren Bedürfnisse nicht abgestimmt ist. Individuelle Interessen des Eingetragenen, des durch die Straftat Verletzen oder der Medien werden nicht bedient. Der Eintrag hat einen sehr großen Einfluss auf den Ausgang behördlicher Entscheidungen und wird bei diversen Entscheidungen im Straf-, Zivil- und im öffentlichen Recht berücksichtigt.

Das Führungszeugnis hat die intensivsten Auswirkungen auf die Wiedereingliederung des Eingetragenen, indem es in seiner grenzenlosen, vom Einzelfall der Anforderung unabhängigen Ausgestaltung und der Etabliertheit seiner Anwendung im vorvertraglichen Bereich eine Emanzipation des Verurteilten von seiner strafrechtlichen Vergangenheit verhindert. Es ist generell ein struktureller Ausdruck staatlicher oder ökonomischer Überlegenheit, indem scheinbar eine Mitwirkung des Betroffenen nötig ist, der bei Weigerung dann aber auf einen begünstigenden Verwaltungsakt oder einen Arbeitsplatz verzichten muss. Das wird auch durch die Rechtsprechung begünstigt, die bei einer fehlenden Prüfung des Führungszeugnisses und der dort möglicherweise schlummernden Vorstrafen Schadensersatzansprüche in Betracht zieht, sollte dieser Angestellte eine Straftat zulasten eines Vertragspartners begehen. Es ist auch nicht für die Selbstinformation des Betroffenen verantwortlich. Dafür existiert ein eigener, kostenfreier Anspruch. Die wirtschaftlichen Interessen des Arbeitgebers werden bereits über das etablierte Fragerecht gewahrt.

Der Eintrag beeinträchtigt neben dem Anspruch des Verurteilten auf Resozialisierung und seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor allem dessen Ehre. Der Anspruch auf

[909] Siehe Seite 75f.

die Achtung dieser Ehre stellt ebenfalls ein Grundrecht gemäß Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG dar. Bei der Ehre handelt es sich um die Achtung des Werts einer Person, der aus einem sozialen Anerkennungsverhältnis entspringt. Der Eintrag trägt zur erweiterten Kenntnisnahme des Urteils bei und schränkt so die Teilhabemöglichkeiten des Eingetragenen ein. Des Weiteren handelt es sich beim BZRG zwar auch um ein Datenschutzgesetz, auf das die DS-GVO anwendbar ist, allerdings werden deren Anforderungen hinsichtlich eines Behördenvorbehaltes und des Vorhandenseins eines öffentlichen Interesses gewahrt. Weitere Anforderungen werden jenseits der Verhältnismäßigkeit der Datenverarbeitung nicht gestellt.

Der Gesetzgeber ging bei der Erstellung eines Strafregisters insbesondere von drei Prämissen aus, nämlich erstens, dass ein einmal Verurteilter gefährlich i.S.v. rückfallgefährdet ist, dass eine Verurteilung eine Unwürdigkeit, insbesondere für herausgehobene staatliche Positionen bedeutet und dass drittens eine erneute Tat in einer größeren Schuld des Täters resultieren kann und deshalb für eine zukünftige Verurteilung festgehalten werden muss.

2. Konsequenzen

Im Ergebnis ist das Register mit einer Vielzahl von Mängeln behaftet. Die Aussagekraft seiner Einträge über das künftige Verhalten des Verurteilten ist nach gegenwärtigem Stand, wie auch das BVerfG schon erkannte, nicht besonders groß. Der sog. labeling approach und die kriminologische Forschung legen nahe, dass durch den Eintrag Kriminalität reproduziert wird. Dafür spricht auch die Theorie des sog. reintegrative shaming. Die abstrakte Kosten/Nutzen Relation fällt also einseitig zulasten des Nutzens aus. Daher sollten die Auswirkungen des Registers begrenzt werden. Zu fordern ist eine Verkürzung aller Tilgungs- und Nichtaufnahmefristen auf drei Jahre nach der Vollstreckung der Strafe, denn nur in diesem Zeitraum ist das Rückfallrisiko besonders erhöht. Bei der Verhängung einer Geldstrafe kann weiterhin die Frist ab dem Tag der Verurteilung laufen. Eine jahrzehntelange oder sogar lebenslange Bedeutung der Straftat für die Persönlichkeit des Eingetragenen ist darüber hinaus nicht erkennbar, sodass eine weitergehende Belastung unverhältnismäßig wäre. Außerdem sollte man darüber nachdenken, eine Form der richterlichen Rehabilitierung oder zumindest das Institut der Strafmakelbeseitigung, wie es bei Jugendlichen existiert, auch bei Erwachsenen einzuführen, die auf eine andauernde Legalbewährung des Eingetragenen belohnend reagiert. Darüber hinaus sollten keine Verurteilungen von der Tilgung ausgenommen sein, denn der Verurteilte muss die Möglichkeit haben, sich eines Tages völlig vom Schuldspruch zu lösen. Über den Eintritt der Tilgungsreife sollte eine Benachrichtigung erfolgen. Des Weiteren sollte der Gesetzgeber sämtliche Verschärfungen für die Verurteilungen wegen Sexualdelikten rückgängig machen, denn sie beruhen nicht auf einem sachlichen Grund. Auch die obersten Bundes- oder Landesbehörden sollten nur eine zweckgebundene Auskunft erlangen können, da für die momentan geltende Ausnahme von diesem Grundsatz kein sachlicher Grund ersichtlich ist. Der § 43 BZRG sollte gestrichen oder alternativ um einen konkreten Zweck sowie eine Mitteilungspflicht an den Betroffenen ergänzt werden.

Eine besondere Problematik, die sich durch die Einträge ergibt, ist die sog. Sanktionsspirale oder Sanktionseskalation, bei der auf Vorstrafen reflexartig mit härteren Strafen reagiert wird. Dieser Umgang ist tendenziell der Resozialisierung abträglich, da er von den individuellen Bedürfnissen des Verurteilten ablenkt, obwohl in der Forschung anerkannt ist, dass gerade

individuell abgestimmte Maßnahmen im Hinblick auf die Vermeidung eines Rückfalls besonders effektiv sind. Eine Möglichkeit, darauf zu reagieren, wären größere Datensätze, die auch individuelle Risikofaktoren in den Blick nehmen. Dagegen sprechen aber die Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung des Verurteilten und die Schwierigkeit, diese Risikofaktoren auszumachen. Der Verzicht auf ein Strafregister übersieht hingegen die Chancen, die ein Einblick in die Vergangenheit des Verurteilten ermöglicht, um die rein intuitive Prognose zu ergänzen. Daher bleibt es bei der Forderung, auf Vorstrafen nicht automatisch mit einer härteren Sanktion zu reagieren, sondern eine Prüfung im Einzelfall vorzunehmen.

Das Führungszeugnis ist der praktisch relevanteste und gleichzeitig der reformbedürftigste Teil des BZRG. Der Gesetzgeber hat die besondere Relevanz für die Wiedereingliederung zwar erkannt und kürzere Nichtaufnahmefristen sowie Ausnahmen von der Aufnahme vorgesehen. Diese gehen aber nicht weit genug. Man sollte zumindest für eine gesetzliche Regelung sorgen, die den Umgang klärt. Es wird die Einführung eines sog. „Arbeitgeberführungszeugnisses“ empfohlen, die dann die Einschlägigkeit der Vorstrafe feststellt. Hier könnten für bestimmte Branchen und Behörden und hier für bestimmte Delikte noch einmal großzügigere Regelungen getroffen werden. Diese jeweiligen Ausnahmen sollten möglichst spezifisch festgehalten werden. Bei Erwachsenen sollten jedenfalls auch keine zur Bewährung ausgesetzten Strafen in das Führungszeugnis aufgenommen werden. Zu einer möglichen Reform kann man auch auf andere Länder im europäischen Ausland schauen, denn das Institut des Führungszeugnisses ist auch international etabliert. Insbesondere für Jugendliche sollte kein Führungszeugnis erteilt werden. Des Weiteren sollten die Fristen zur Nichtaufnahme auf maximal zwei Jahre verkürzt und Strafen, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde, nicht mehr aufgenommen werden.

Der Europarat der Vereinten Nationen hat bereits 1984 eine Empfehlung veröffentlicht, die zugunsten der Resozialisierung eine größtmögliche Begrenzung der Reichweite der Eintragungen außerhalb justizieller Entscheidungsfindungen bevorzugt.[910] So soll die Frist zur Rehabilitierung des Eingetragenen möglichst kurz sein, möglichst wenige Personen und Institutionen sollen Zugang zu dem Register haben und auch eine Möglichkeit zur Rehabilitierung nach einer Bewährung vorgesehen sein.[911] Bereits vor 30 Jahren wurden also wesentliche Thesen auch dieser Abhandlung, wenngleich in sehr allgemeiner Form, festgestellt. Die Empfehlungen des Europarates sind allerdings gemäß Art. 15 lit b. der Europarat-Satzung nicht verbindlich, eine Ausnahme nach Art. 8 der Satzung liegt hier nicht vor. Im Ergebnis kann diesen Einschätzungen beigetreten werden.

3. Das fehlende Konzept

Nach alldem kann nun die Ausgangsthese *Haffkes* von der fehlenden Konzeption des Registers bewertet werden. Ein empirisch belastbares Konzept des Gesetzgebers fehlt bisher tatsächlich zumindest teilweise. Einer scheinbaren Herstellung von Sicherheit und dem nicht näher bestimmten Allgemeininteresse wird der Vorrang vor den Grundrechten des Verurteilten

[910] Recommendation No. R (84) 10 of the committee of ministers to member states on the criminal record and rehabilitation of convicted persons vom 21.06.1984, S. 1.
[911] ders., S. 2.

eingeräumt. Der Gesetzgeber hatte die Folgen des Eintrags vor Augen und hat diese legalisiert. Er hat sich dabei teilweise von irrationalen Erwägungen leiten lassen. Eine Revolution war das BZRG somit wahrlich nicht.[912] Es stellt ein Ungleichgewicht her zwischen der Realisierung nur weniger Interessen der Öffentlichkeit und des Staates bei der Gefahrenabwehr gegenüber sehr umfassenden Einschränkungen des Lebensbereichs des Eingetragenen. Wenn *Haffke* mit der fehlenden Konzeption eine mangelnde Beachtung der Rechte des Eingetragenen zulasten vermeintlich erhöhter Sicherheit beschreiben wollte, ist ihm zuzustimmen. Auch seinem Fazit, die durch das Registerrecht ermöglichte Ausgrenzung solle eingeschränkt werden,[913] kann beigepflichtet werden.

Damit ist die Frage nach dem Konzept des BZRG aber erst teilweise beantwortet. Man könnte nun nach allem daran denken, ob der Sinn des BZRG nicht vielmehr auch darin bestehen könnte, den Makel der Strafe zu perpetuieren und dadurch ein zusätzliches Übel zu erzeugen, also selbst eine Strafe darzustellen. Auch das hat *Haffke* in seinem Beitrag bereits angedeutet, er wirft zumindest die Möglichkeit einer Begründung des Strafmakels anhand der gängigen Strafzwecktheorien auf und verneint sie.[914] Ob der Makel selbst überhaupt eine Strafe im engeren Sinne darstellt und somit die gleichen Maßstäbe an seine Rechtfertigung anzulegen sind, also die denklogisch primäre Frage, beantwortet er hingegen nicht.[915] Dazu wäre es nötig, den Eintrag dogmatisch einzuordnen, denn eine Strafe bedarf einer anderen Rechtfertigung als bloße Verwaltungsakte.

[912] auch *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 197 als Fazit seiner Untersuchung.
[913] *Haffke*, GA 1975, 65 (82).
[914] *Haffke*, GA 1975, 65 (71).
[915] Vgl. *Greco*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft, Staatslexikon, Strafe.

Kapitel C: Der Strafcharakter des Eintrags

Der folgende Abschnitt wird sich also damit beschäftigen, den Eintrag den Rechtsfolgen der Tat, wie sie im dritten Abschnitt des StGB behandelt werden, zuzuordnen. Es bietet sich an, zunächst die Merkmale einer Strafe, wie sie in der Literatur und Rechtsprechung vorausgesetzt werden, darzustellen und dann den Eintrag darunter zu subsumieren und so von anderen Formen staatlicher Sanktionen abzugrenzen. Sollte der Eintrag keine Strafe darstellen, bleiben die Sanktionen der Maßregel oder der Nebenfolge. Des Weiteren bleibt *Haffke* in seiner bereits mehrfach erwähnten Stellungnahme präzise Konsequenzen für das BZRG, die sich aus seiner richtigen Analyse ergeben, schuldig, wie er auch in seiner Schlussbemerkung anerkennt.[916] Diese Arbeit hat in Kapitel B bereits Schlussfolgerungen aufgestellt. Weitere Folgen können sich aus der Rechtsnatur des Eintrags in das Zentralregister ergeben.

Die Theorien, die üblicherweise zur Legitimierung der Strafe herangezogen werden, spielen dabei bereits eine Rolle, denn oftmals wird die Strafe in der Literatur über den ihr zugedachten Zweck konkretisiert, obgleich der Begriff, also der davon unabhängige materielle Gehalt von Strafe, denklogisch vorrangig wäre.[917] Allerdings wird sich diese Untersuchung jedweder Kritik an den verschiedenen Akzentuierungen der Theorien enthalten und auch keinen eigenen Begriff der Strafe entwerfen, sondern lediglich die herausgearbeiteten Kriterien zusammenfassen.[918] Zu beiden Problematiken existieren bereits umfangreiche Untersuchungen.[919]

Nicht alle Eintragungen gemäß § 3 BZRG kommen für diese Untersuchung in Betracht. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Eintragungen im BZRG immer eine vorangegangene Entscheidung eines Gerichts, also eine Verurteilung nach § 4 BZRG oder eine Entscheidung nach § 11 I BZRG wegen erwiesener oder nicht auszuschließender Schuldunfähigkeit, oder einer Behörde nach § 10 BZRG voraussetzen. Sie sind in ihrem Entstehen von einer solchen abhängig, ohne eine staatliche Entscheidung wird auch kein Eintrag vorgenommen. Es lässt sich weiterhin von einer Akzessorietät sprechen. Die Eintragung ist also in ihrem Bestehen und Umfang abhängig vom Bestehen und Umfang der Entscheidung. Wird die Verurteilung bspw. wegen einer Wiederaufnahme gemäß § 373 I StPO aufgehoben oder abgeändert, wird auch die Eintragung gemäß § 16 II BZRG gelöscht und die aus der neuen Hauptverhandlung ergangene Entscheidung erfasst. Von der Art der Eintragung muss also aufgrund dieser Abhängigkeit auch die Einordnung abhängen, denn wenn gemäß § 11 Nr. 1 BZRG eine in einem gerichtlichen Verfahren erwiesene oder nicht auszuschließende Schuldunfähigkeit vorausgesetzt wird und diese gleichzeitig die Voraussetzung für die Verhängung einer Strafe ist, kann dieser Eintrag keine Strafe oder ein Annex dazu sein. Ebenso verhält es sich mit der Entscheidung einer Behörde nach §§ 10 I, II BZRG, die nicht aus einem Strafverfahren resultiert. Somit wird sich diese Untersuchung im Folgenden auf Verurteilungen konzentrieren, durch die von einem Gericht wegen einer rechtswidrigen Tat auf Strafe erkannt wurde, also solche nach

[916] *Haffke*, GA 1975, 65 (83).
[917] *Jung*, Was ist Strafe?, S. 7; vgl. *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 15; *Greco*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft, Staatslexikon, Strafe.
[918] So auch *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 27ff.
[919] zum Strafbegriff *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion; zu den Strafzwecken jüngst *Kinzel*, Zur Antinomie der Strafzwecke.

§ 4 Nr. 1 BZRG. Des Weiteren soll es zunächst nur um die Einträge im Zentralregister und nicht um solche in das Erziehungsregister gehen.

I. Der materielle Strafbegriff

Über den Begriff der Strafe wird wenig diskutiert.[920] Ausnahmen bestätigen hier die Regel.[921] Das mag daran liegen, dass diese Diskussion theoretisch anmutet und zumindest keine unmittelbaren praktischen Konsequenzen nach sich zieht, zumal die Strafe im Gesetz auch als solche bezeichnet wird und die Frage damit geklärt scheint.

Anhand dieses Bezuges zum Gesetzestext könnte man auf die Idee kommen, die Strafe rein formell zu bestimmen. Nach diesem Verständnis ist Strafe alles, was der Gesetzgeber als Strafe bezeichnet.[922] So wäre der Eintrag keine Strafe, denn sowohl im BZRG als auch im StGB wird er nicht als solche bezeichnet. Es ist anerkannt, dass der Versuch einer Definition von Strafe immer relativ, also vor dem Hintergrund eines konkreten Regelungsgefüges, in diesem Fall der §§ 38-60 StGB, erfolgt.[923] Der Begriff der Strafe hat daher einen formellen Bezug.[924] Das deutsche Strafrecht kennt aber nur zwei Hauptstrafen, die Geld- und die Freiheitsstrafe.[925] Daneben existieren verschiedene Sanktionen, die sich in dieses System nicht zwanglos einfügen, zum Beispiel die Bekanntgabe der Verurteilung gemäß §§ 165, 200 StGB. Diese Sanktion wird vom Gesetzgeber mit keinem Titel versehen, dennoch müsste sie sich in das oben bezeichnete System aus Strafen, Maßregeln und Nebenfolgen einfügen. Außerdem existiert im gesamten StGB keine Definition von Strafe.[926] Die Bezeichnung als Strafe kann keine notwendige Bedingung sein, denn dann würde man grundrechtliche Gewährleistungen von einer Betitelung durch den Gesetzgeber abhängig machen.[927] In der Vergangenheit kam es bereits vor, dass Sanktionen als Strafen beurteilt wurden, die der Gesetzgeber aber mit einem anderen Namen versah.[928] Schon daran kann man also erkennen, dass ein formelles Verständnis vielleicht ein Anhaltspunkt für den Willen des Gesetzgebers sein kann, allein aber zu eng wäre und die Realität nur unzureichend erfasste.[929]

---

[920] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 1a.

[921] aus verfassungsrechtlicher Sicht: *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 213ff.; *Androulakis*, ZStW 108 (1996), 300 (302ff.); sehr umfassend, allerdings auch schon über 100 Jahre alt: *Nagler*, Die Strafe; zur Diskussion im amerikansichen Strafrecht: *Hyseni*, Shame Sanctions – eine (il)legitime Strafform?, 131ff.; sowie jüngst *Greco*, ZStW 135 (2023), 378 (418ff.).

[922] *Nicolaus*, Die Berücksichtigung mittelbarer Straftatfolgen bei der Strafzumessung, S. 35; *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 1b, 1c; *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 154 ff. der die Begriffe aber anders definiert.

[923] *Kubiciel*, ZStW 118 (2006), 44 (60); *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 15 mit Vergleich zum englischen Sanktionssystem.

[924] *Hörnle*, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius, Handbuch des Strafrechts Band 1 Rn. 20; Neben der staatlichen Strafe existieren noch weitere Formen, siehe *Hoerster*, Muss Strafe sein?, S. 15ff.

[925] *Fischer*, Strafgesetzbuch, Vor § 38 Rn. 5.

[926] *Mestek-Schmülling*, Mittelbare Straftatfolgen und ihre Berücksichtigung bei der Strafzumessung, S. 93.

[927] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 1b; zum europäischen Strafrecht *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 73.

[928] Sicherungsverwahrung in ihrer früheren Form war nach der Auffassung des EGMR in NJW 2010, 2495 eine Strafe im Sinne des Art. 7 EMRK, trotz ihrer systematischen Verortung bei den Maßregeln.

[929] Ebenfalls ablehnend zu einem rein formellen Ansatz bei der Bestimmung von Strafen im europäischen Kontext *Reinbacher*, Strafrecht im Mehrebenensystem, S. 46.

Die Frage wäre, was die Strafe inhaltlich ausmacht, also nach ihrem materiellen Gehalt oder einer Definition.[930] Auch wenn der Versuch, die Strafe materiell zu bestimmen, bereits als vergeblich bezeichnet wurde,[931] lassen sich verschiedene Kriterien in der Literatur und in der Rechtsprechung des BVerfG ausmachen, die in ihrer Gesamtheit den Charakter der Strafe beschreiben und die hier kurz vorgestellt werden sollen. Dies wurde bereits an anderer Stelle ebenso und teilweise ausführlicher vorgenommen.[932] Auf die vom europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgesehenen, abweichenden Kriterien wird in Kapitel D eingegangen.[933]

1. Die Ansicht des BVerfG

Der Begriff der Strafe bzw. des Strafrechts wird nicht nur im Strafgesetzbuch, sondern bereits in verschiedenen Artikeln des Grundgesetzes erwähnt.[934] Für dessen Auslegung ist vor allem das Bundesverfassungsgericht verantwortlich.[935] Das Gericht unterschied in der Vergangenheit verschiedene Strafbegriffe, je nachdem welche Garantie erfasst werden soll.[936] So sollen laut *Appel* insgesamt drei Begriffe existieren: ein Kompetenzbegriff nach Art. 74 Nr. 1 GG, ein Begriff des Strafrechts im weiteren Sinne und ein Begriff des Kriminalstrafrechts.[937] Ersterer wird weit verstanden und orientiert sich vor allem am historischen Gesetzgeber.[938] Er taugt aufgrund dieser Weite daher nicht dazu, Abgrenzungskriterien aufzustellen, sondern wird dazu verwendet, Zuständigkeitsbereiche abzustecken.[939] Das Grundgesetz erwähnt den Begriff der Strafe des Weiteren in Art. 102, 103 II, III GG.[940] Hier wurde ein Strafrecht im weiteren Sinne, für das zwar Art. 103 II GG, nicht aber Art. 103 III GG gelten soll, und der Begriff des Kriminalstrafrechts unterschieden.[941] Ersterer soll auch Ordnungswidrigkeiten umfassen, während letzterer genau der Abgrenzung zwischen Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht dienen soll.[942] Für die vorliegende Bearbeitung wäre nach dieser Auslegung tendenziell der zweite Begriff des Strafrechts im weiteren Sinne gewählt, da dieser vom Gericht zur Abgrenzung von anderen Maßnahmen, vor allem reinen Präventivmaßnahmen eingesetzt wird und so die Möglichkeit einer bloßen „Strafähnlichkeit“ des Eintrags in Betracht gezogen

---

[930] *Bock*, Strafrecht Allgemeiner Teil, S. 10; *Höffler/Kaspar*, ZStW 124 (2012), 87 (98); *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil., § 2 Rn. 1c.
[931] *Haffke*, in: Michalke/Köberer/Pauly/Kirsch, Festschrift für Rainer Hamm zum 65. Geburtstag am 24. Februar 2008, S. 137 (154); *Nietzsche*, Zur Genealogie der Moral (1887), S. 73; *Volk*, in: Jung/Luxenburger/Wahle, Festschrift für Egon Müller, S. 709 (714).
[932] *Mestek-Schmülling*, Mittelbare Straftatfolgen und ihre Berücksichtigung bei der Strafzumessung, S. 93; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 151; *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 76f.; sehr knapp *Nicolaus*, Die Berücksichtigung mittelbarer Straftatfolgen bei der Strafzumessung, S.34f; sehr ausführlich *Appel*, Verfassung und Strafe, 213ff.; *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 22ff.; 75ff.; Einordnung der Nebenfolge bei *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 27.
[933] Siehe dazu unten die Seiten 212ff.
[934] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 209.
[935] *Rönnau/Begemeier*, NStZ 2021, 705 (706); Überblick auch bei *Koch*, Naming and shaming im Kapitalmarktrecht, S. 93.
[936] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 211.
[937] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 236.
[938] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 237; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 153.
[939] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 236.
[940] Eine Rolle spielt der Begriff auch für den Schuldgrundsatz, der verfassungsrechtlich über Art. 1 I i.V.m. Art. 20 GG abgesichert ist.
[941] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 236f.
[942] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 238.

werden kann.[943] Allerdings tauchen die bei diesem Begriff verwendeten Kriterien auch bei anderer Gelegenheit wieder auf, die Strafbegriffe des Gerichts sind laut *Appel* untereinander nicht deutlich abgrenzbar, die Verwendung ist nicht konsistent.[944] Eine klare Unterscheidung zwischen dem Begriff des weiteren Strafrechts und dem des Kriminalstrafrechts ist nicht immer möglich.

Nach einer durch das Gericht häufig verwendeten Formel kann Strafe bspw. die „*Auferlegung eines Rechtsnachteils wegen einer schuldhaft begangenen rechtswidrigen Tat.*" sein.[945] Nach anderen Formulierungen sind Strafen beispielsweise staatliche Sanktionen, „*die eine missbilligende hoheitliche Reaktion auf ein rechtswidriges, schuldhaftes Verhalten darstellen und wegen dieses Verhaltens ein Übel verhängen, das dem Schuldausgleich dient."*[946] oder Übel, die als gerechter Ausgleich für eine rechtswidrige, schuldhafte und vom Gesetz mit Strafe bedrohte Handlung auferlegt werden und die öffentliche Missbilligung der Tat zum Ausdruck bringen.[947] Die wiederkehrenden Merkmale dieser Aussprüche sind zunächst das Übel, die Schuld bzw. der Schuldausgleich und die zur Schau gestellte Missbilligung einer Tat.[948]

Das Gericht betont zu letzterer, dass es bei der Strafe darauf ankäme, dass Übel sichtbar zu machen, es müsse „ausgesprochen" werden.[949] Dieser Aspekt findet seinen Ausdruck im Strafzweck der Generalprävention,[950] der bei dem Eintrag insbesondere in seiner positiven Ausprägung eine Rolle spielt. In den Details bestehen bei sämtlichen Merkmalen Unklarheiten. Wie das Übel beschaffen sein muss, führt das Gericht zum Beispiel nicht aus.[951] Es wird von einer Einbuße von Freiheit oder Vermögen ausgegangen, wobei das aber auf die bereits vorhandenen Geld- und Freiheitsstrafen anspielt und unklar bleibt, ob auch andere Einbußen in Betracht kämen.[952] So hat sich das Gericht auch schon kritisch zur Schwere des Eingriffs als Abgrenzungsmerkmal geäußert; auch andere Maßnahmen wie die Untersuchungshaft verursachen schwere Belastungen und es taugt nicht wirklich zur Bestimmung des Anwendungsbereichs von Art. 103 II GG.[953] In der Entscheidung zu Verwaltungsstrafen definierte es die Echtheit einer Kriminalstrafe im Unterschied zu Bußen darüber, dass erstere in das Strafregister eingetragen werden, also scheint hier eine gewisse Konnexität zu bestehen.[954] Das Gericht spricht insoweit vom „*Ernst der staatlichen Strafe*".[955]

Strafen sollen weiterhin eine „Antwort auf strafrechtlich verbotenes Verhalten" formulieren.[956] Besonders betont das Gericht des Öfteren, dass mit einer Strafe ein rechtswidriges

[943] Vgl. *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 212.
[944] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 212f. mit dem Verweis auf *Volk*, ZStW 83 (1971), 405, der bereits früher ebenfalls zu diesem Ergebnis kam.
[945] BVerfGE 21, 378 (383) = NJW 1967 1651; 110, 1 (13); NJW 2004, 2073; NJW 2021, 1222 RN. 107; s.a. *Rönnau/Begemeier*, NStZ 2021, 705 (706).
[946] BVerfGE 109, 133 (167).
[947] BVerfGE 109, 133 (168).
[948] kritisch zu letzterem *Remmert,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 103 II GG Rn. 39.
[949] BVerfGE 9, 137, 145;
[950] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 235.
[951] Kritisch zum Übel allgemein *Remmert,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 103 II GG Rn. 65.
[952] BVerfGE 110, 1, 14; *Degenhart,* in: Sachs GG: Art. 103, Rn. 57.
[953] BVerfGE 109, 133 (175).
[954] BVerfGE 22, 49 (79); kritisch: *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 233f. m.w.N.; zur Unterscheidung von Strafe und Geldbuße auch *Mitsch,* in: KK-OWiG: § 17 OWiG Rn. 6
[955] BVerfGE 9, 167 (171); 22, 49, (79). zustimmend *Gaede*, Der Steuerbetrug, S. 323.
[956] BVerfGE 110, 1, 13.

sozialethisches Fehlverhalten vergolten werde, bzw. die Strafe enthalte ein Urteil über dieses Verhalten.[957] Das war das entscheidende Kriterium, als es beispielsweise um die Einordnung der Sicherungsverwahrung und der Vermögensstrafe ging.[958] Rein präventive Maßnahmen sollen daher nicht unter Art. 103 II GG fallen, denn sie dienen nicht dem Schuldausgleich.[959] An den Vorwurf des Fehlverhaltens koppelt das Gericht das Schuldprinzip, das ebenjene Vorwerfbarkeit der Tat voraussetzt und die Strafe von der Maßregel unterscheidet.[960] Strafe wird also als Reaktion ausgestaltet. Sie bewertet demnach die Vergangenheit, nicht die Zukunft, anders als die Maßregeln. Zudem muss die Strafe in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Tat und zum Verschulden stehen.[961] Diese sog. Vergeltungstheorie kommt in den Urteilen des Gerichts besonders zum Ausdruck. So heißt es in der Entscheidung zum erweiterten Verfall: „*Mit der Strafe wird ein (...) Fehlverhalten vergolten.*“[962] Das kommt auch in § 46 I 1 StGB einfachgesetzlich zum Ausdruck.[963]

In manchen Entscheidungen spricht das BVerfG von *„Strafen oder strafähnlichen Sanktionen.“*[964] Auch strafähnliche Sanktionen sollen zum Beispiel dem Schuldgrundsatz und Art. 103 II GG unterliegen.[965] Ein Beispiel für eine strafähnliche Maßnahme stellt die Verhängung einer Bewährungsauflage gemäß § 56b StGB dar.[966] Da auch der Eintrag statt einer Strafe eine solche strafähnliche Sanktion darstellen könnte, soll auch jene näher bestimmt werden. Die Annäherung an diesen Begriff nimmt das BVerfG wie folgt vor: „*Strafähnlich ist eine Maßnahme freilich nicht schon dann, wenn sie mit einer Einbuße an Freiheit oder Vermögen verbunden ist und damit faktisch die Wirkung eines Übels entfaltet. Bei der Beurteilung des pönalen Charakters einer Rechtsfolge sind vielmehr weitere, wertende, Kriterien heranzuziehen, insbesondere der Rechtsgrund der Anordnung und der vom Gesetzgeber mit ihr verfolgte Zweck.“*[967] Wesentlich für die Strafähnlichkeit ist zum einen der Strafvorwurf und zum anderen der o.g. Zweck der Vergeltung.[968] So soll zum Beispiel für die Zahlung eines Ordnungsgeldes nach § 890 I ZPO der Schuldgrundsatz gelten, was jenes wiederum in die Strafähnlichkeit rückt.[969] Erforderlich sei des Weiteren eine Gesamtbetrachtung, die den „*Rechtsgrund der Anordnung und den vom Gesetzgeber verfolgten Zweck*“ berücksichtige.[970]

Zusammenfassend sind also die Elemente der retrospektiven Übelszufügung, der Schuld sowie des sozialethischen Unwerturteils für das Verständnis des BVerfG von „Strafe“ iSd. Art. 103 II GG maßgeblich. Daneben wird häufig auf den Zweck der Maßnahme abgestellt. Das Hauptziel

---

[957] BVerfGE 123, 267 (408); NJW 2004, 2073; NJW 2021, 1222 Rn. 107; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 152.
[958] Nachweise bei *Kühl*, in: Hassemer/Kempf/Moccia, Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag, S. 275 (278); *Remmert,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 103 II GG Rn. 65.
[959] BVerfGE 20, 323, 331; 109, 133 (167).
[960] BVerfG, NJW 2013, 1058 (1059).
[961] BVerfG, NJW 2013, 1058 (1060).
[962] BVerfG NJW 2021, 1222 Rn. 107.
[963] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 6.
[964] BVerfGE 110, 1 (13); NJW 2021, 1222 Rn. 107 m.w.N.
[965] BVerfGE 109, 133 (171); 110, 1 (13).
[966] BVerfG HRRS 2005 Nr. 307; *Oelbermann*, Wahlrecht und Strafe, S. 224.
[967] BVerfGE 110, 1 (14).
[968] *Degenhart,* in: Sachs GG: Art. 103 Rn. 57; *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion S. 60.
[969] BVerfGE 20, 323 (332f.).
[970] BVerfG NJW 2021, 1222 Rn. 107.

der Vergeltung ist ein Indiz für einen Strafcharakter, während bloße Prävention nicht erfasst wird.[971] Letztlich soll der Begriff der Strafe in Art. 103 II GG nach diesem Verständnis aber noch sehr viele Sanktionen umfassen: Hauptstrafen, Nebenstrafen, Nebenfolgen usw.,[972] aber auch Sanktionen für die Begehung von bloßen Ordnungswidrigkeiten.[973] Es bietet sich aufgrund dieses weiten Verständnisses an, auch das strafrechtliche Schrifttum heranzuziehen, um nach weiteren Kriterien Ausschau zu halten, anhand derer sich der materielle Strafcharakter bestimmen lässt.

2. Ansichten der Literatur

Der Strafbegriff findet im Schrifttum tendenziell weniger Beachtung, obwohl systematisch vorrangig, als die Rechtfertigung der Strafe.[974] So kann man antizipieren, dass der materielle Strafbegriff häufig über den Zweck, den Strafen verfolgen sollen, definiert wird.[975] Dennoch finden sich einige Stellungnahmen darüber, was die Strafe von anderen staatlichen Maßnahmen unterscheiden soll.

Beispielhaft definieren *Roxin*/*Greco* die Strafe knapp als *„Übelszufügung die den Menschen als Menschen trifft, und zwar als Reaktion auf ein besonders vorwerfbares Verhalten*."[976] Die Zufügung eines Übels möchten sie dabei besonders betonen, um die Strafe nicht durch mildere Formulierungen zu bagatellisieren.[977] Bei *Jescheck/Weigend* heißt es, Strafe sei *„der Ausgleich einer erheblichen Rechtsverletzung durch Auferlegung eines der Schwere von Unrecht und Schuld angemessenen Übels, das eine öffentliche Missbilligung der Tat ausdrückt und dadurch Rechtsbewährung schafft."*[978] *Geiger* definiert nach einem Überblick über verschiedene Kriterien die Strafe als „*sozialethische Missbilligung der begangenen Tat durch die unbedingte Verhängung eines Übels in einem strafgerichtlichen Verfahren, wobei das Übel keinen weiteren Zweck als den der Strafzwecke verfolgt."*[979]

Allen genannten Definitionen ist gemein, dass sie ein aufzuerlegendes Übel für eine Strafe voraussetzen. Dieses anscheinend konstitutive Merkmal wird auch vom Bundesverfassungsgericht und von vielen anderen Autoren aus dem strafrechtlichen Schrifttum besonders betont.[980] Das Übel kann also als ein Merkmal von Strafe vorausgesetzt werden,[981]

---

[971] BVerfGE 20, 323 (331).
[972] *Degenhart,* in: Sachs GG: Art. 103 Rn. 58;*Degenhart,* in: Sachs GG: Art. 103; *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG: Art. 103 II Rn. 20.
[973] BVerfGE 71, 108, 114.
[974] *Greco*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft, Staatslexikon, Begriff der Strafe.
[975] *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 66; *von Jüngel*, Shame Sanctions - Wiedergeburt der Schandstrafe?, 153ff. als relativer Strafbegriff bezeichnet.
[976] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 1i; ähnlich: *Greco*, ZStW 135 (2023), 378 (425ff.).
[977] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 1d.
[978] *Jescheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, S. 13.
[979] *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 77.
[980] *Bringewat*, Grundbegriffe des Strafrechts, Rn. 34; *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 75 m.w.N. in Fn 227; *Gaede*, Der Steuerbetrug, S. 322; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159; *Höffler/Kaspar*, ZStW 124 (2012), 87 (98); *Hörnle*, ZStW 108 (1996), 333 (345); *Kubiciel*, ZStW 118 (2006), 44; (63); *Kühl*, in: Hassemer/Kempf/Moccia, Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag, S. 275 (277); *Lichtenthäler*, ZJS 2020, 566 (567); *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 16; *Müller-Dietz*, Strafbegriff und Strafrechtspflege S. 73, (79); *Nelles*, JZ 1991, 17; Kritisch: *Roxin*, in: Hassemer/Kempf/Moccia, Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag, S. 601 (603). Ersterer ist der Auffassung, die Ausgestaltung als Übel sei fakultativ. Er setzt aber auch eine Rechtseinbuße voraus.
[981] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 157.

wobei auch Stimmen existieren, die auf das Übel verzichten und stattdessen den Ausdruck der Missbilligung ausreichen lassen wollen.[982] Einig ist man sich auch weitgehend, dass sich das Übel durch seine besondere Qualität auszeichnen soll[983] und dass die Verhängung gezielt erfolgt.[984] Einige sind der Ansicht, jedes Übel könne dabei prinzipiell Strafe sein,[985] es müsse sich aber um einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte des Verurteilten handeln.[986] *Greco* behauptet, das Übel sei entweder körperlicher oder kommunikativer Natur.[987] In Betracht käme nach dieser Definition auch eine Sanktion, die den Menschen in seiner Ehre beeinträchtigt. Das Übel muss sich also nicht in einer Einschränkung von Bewegungsfreiheit oder eines Vermögensverlustes erschöpfen.

Darüber hinaus konnte bisher keine wirkliche Einigkeit erzielt werden.[988] Das Übel allein soll aber jedenfalls nicht genügen, um die Strafe von anderen Sanktionen, insbesondere den Ordnungswidrigkeiten, abzugrenzen.[989] Auch die Gewerbeuntersagung nach § 35 I GewO ist für den Betroffenen ein harter Schlag, dennoch liegt es fern, sie als Strafe zu charakterisieren.[990] Daher wird als Element der Strafe von vielen Autoren wie auch vom BVerfG, die Verhängung eines sozialethischen Unwerturteils oder eine mit der Strafe einhergehende sozialethische Missbilligung vorausgesetzt.[991] Durch das Unwerturteil sollen eine gesellschaftliche Anklage sowie die symbolischen Wirkungen des Strafrechts zum Ausdruck kommen.[992] Das allein ist aber noch nicht präzise genug, denn welche Wirkungen das sein sollen, bleibt unklar.[993] *Meier* spricht von der Ächtung des dem Verstoß zugrundeliegenden Geschehens und der Zuweisung von Verantwortung.[994] Der Täter wird durch das Strafurteil vom Unschuldigen zum Schuldigen, sein Handeln soll öffentlich stigmatisiert werden.[995] So benötigt die Strafe auch ein kommunikatives Element, denn sie soll Dritten zugänglich sein.[996] *Hochmayr* konstatiert sogar

---

[982] Sog. expressive Ansätze, zum Beispiel *Günther*, in: FS Lüderssen, S. 205 (218f.); Überblick bei: *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 36a ff.
[983] *Frisch*, NStZ 2016, 16 (20); *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 1f, 1h; *Schünemann*, ZIS 2016, 654 (658) "Overkill".
[984] *Nicolaus*, Die Berücksichtigung mittelbarer Straftatfolgen bei der Strafzumessung, S. 39; *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 75.
[985] *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 254.
[986] *Greco*, Lebendiges und Totes in Feuerbachs Straftheorie., S. 302; *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 77.
[987] *Greco*, Lebendiges und Totes in Feuerbachs Straftheorie., S. 299; *Greco*, ZStW 135 (2023), 378 (424).
[988] So auch *Höffler/Kaspar*, ZStW 124 (2012), 87 (98).
[989] *Kühl*, in: Hassemer/Kempf/Moccia, Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag, S. 275 (278); *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 16.
[990] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 1d; *Greco*, ZStW 135 (2023), 378 (424); kritisch *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 484.
[991] *Bringewat*, Grundbegriffe des Strafrechts, Rn. 33; *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 10; *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (219); *Greco*, ZStW 135 (2023), 378 (426); *Hochmayr/Ligocki* ZIS 2016, 159 (162); *Kühl*, in: Hassemer/Kempf/Moccia, Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag, S. 275 (278); *Lichtenthäler*, ZJS 2020, 566; *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 16; *Wessels/Beulke/Satzger*, Strafrecht Allgemeiner Teil, Rn. 4; dagg. *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 86.
[992] *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 96; *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen; *Nelles*, JZ 1991, 17; kritisch: *Haas*, Strafbegriff, Staatsverständnis und Prozessstruktur, 258ff.
[993] zur Kritik an diesem Merkmal: *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (219).
[994] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 16.
[995] *Androulakis*, ZStW 108 (1996), 300 (310); *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (162); *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 16.
[996] *Kubiciel*, ZStW 118 (2006), 44 (63); *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 17 m.w.N.

eine „stigmatisierende Funktion“ der Strafe.[997] In der vorangegangenen Untersuchung wurde festgestellt, dass diese Stigmatisierung auch wesentlich durch den Eintrag hervorgerufen wird, die Kommunikation also unter anderem durch das Register ermöglicht wird und nicht nur durch die Öffentlichkeit der Hauptverhandlung, § 169 GVG oder die Mitteilung an den Verletzten, § 406d StPO.[998] Diese Stigmatisierung und somit auch der Eintrag sind eng mit der Strafe verknüpft. Hier lässt sich wieder eine Verbindung zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herstellen, dass der Ansicht ist, dass mit der Strafe im Unterschied zur Geldbuße eine „ins Gewicht fallende Beeinträchtigung des Ansehens und des Leumundes des Betroffenen zur Folge“ habe.[999]

Zudem wird auch auf die Schuldangemessenheit und das Element der Reaktion rekurriert,[1000] schon *Grotius* sprach von der Strafe als der Zufügung eines Übels zur Vergeltung eines Übels.[1001] Bei der Betonung der Vergeltung ist die Literatur, während früher von Strafe als Vergeltung gesprochen wurde,[1002] heute nicht so deutlich wie das BVerfG, im Rahmen dieser Untersuchung soll aber genügen, dass auch dieses Kriterium des Gerichts in der Literatur seinen Widerhall findet.[1003] Aus dem Vorwurf oder vielmehr der Vorwerfbarkeit ergibt sich aber, dass der Bestrafte überhaupt für die Appellwirkung von Normen empfänglich gewesen sein muss.[1004] Diese Empfänglichkeit wird durch die Feststellung der Schuld zum Zeitpunkt der Tat sichergestellt. Somit kann man festhalten, dass in der deutschen Rechtsordnung Strafe Schuld voraussetzt, ohne dabei schon zu den Strafzwecken Stellung zu nehmen.[1005] Die Strafe wird also im Wesentlichen als Übel, sozialethischer Vorwurf und schuldabhängig gekennzeichnet.[1006]

Formal wird Strafen eine öffentlich-rechtliche Natur zugesprochen, denn sie sind ein Mittel des Staates, auf die Verletzung öffentlicher Interessen zu reagieren.[1007] Zudem wird ein bestimmtes Verfahren zur Verhängung von Strafen vorausgesetzt, indem die Schuld festgestellt wird.[1008] Darin soll eine gesetzgeberische Wertung zum Ausdruck kommen.[1009] So soll die Strafe beispielsweise von prozessualen Zwangsmaßnahmen unterschieden werden.[1010] Außerdem treten weder Strafen noch Maßregeln kraft Gesetzes ein. Sie werden durch einen Richter

[997] *Hochmayr*, ZStW 124 (2012), 64 (65f.).
[998] Vgl. *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 17.
[999] BVerfGE 27, 18 (33); kritisch *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 241.
[1000] *Hörnle*, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius, Handbuch des Strafrechts Band 1, Rn. 21; *Greco*, ZStW 135 (2023), 378 (427); *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 1f.
[1001] „Malum passionis quod infligitur ad malum actionis“ zit n. *Hüning*, Jahrbuch für Recht und Ethik / Annual Review of Law and Ethics 2000, 93 (99).
[1002] *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 76.
[1003] *Greco*, Lebendiges und Totes in Feuerbachs Straftheorie., S. 300 m.w.N.; gegen eine Einbeziehung der Strafzwecke *Hörnle*, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius, Handbuch des Strafrechts Band 1, § 12 Rn. 20.
[1004] *Freund/Rostalski*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 1 Rn. 59.
[1005] *Greco*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft, Staatslexikon.
[1006] *Volk*, in: Jung/Luxenburger/Wahle, Festschrift für Egon Müller, S. 709.
[1007] *Frister*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 1 Rn. 3; *Hörnle*, in: Hilgendorf/Kudlich/Valerius, Handbuch des Strafrechts Band 1, Rn. 21; *Greco*, Lebendiges und Totes in Feuerbachs Straftheorie., S. 299.
[1008] *Volk*, in: Jung/Luxenburger/Wahle, Festschrift für Egon Müller, S. 709 (713).
[1009] *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 76; *Müller-Dietz*, Strafbegriff und Strafrechtspflege, S. 81.
[1010] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 17.

festgesetzt.[1011] Im Ergebnis ähneln sich die Kriterien, die Literatur und Verfassungsgericht an die Strafe anlegen, sehr.[1012]

3. Ergebnis

Der Begriff der Strafe in Art. 103 II GG soll grundsätzlich unabhängig vom einfachgesetzlichen Begriff entwickelt werden.[1013] Dennoch ähneln sich die Auffassungen des Gerichts sowie der Literatur weitgehend. Mit der Strafe wird durch ein besonders schwerwiegendes Übel auf eine vergangene Tat reagiert. Sie beinhaltet ein sozialethisches Unwerturteil und wird im Anschluss an ein spezielles Verfahren festgesetzt. Sie setzt Schuld voraus. Diese Kriterien bestimmen den materiellen Charakter einer Strafe annäherungsweise. Sie sind aber in ihren Einzelheiten ungeklärt und umstritten, daher steht die nachfolgende Subsumtion auf eher wackligen Beinen. Die vorliegende Arbeit vermag eine ausführliche Auseinandersetzung mit jedem einzelnen Merkmal aber nicht zu leisten.

Als Arbeitsdefinition könnte man, ähnlich den Formeln des Bundesverfassungsgerichts, dennoch formulieren: *Die Strafe ist eine vergeltende, schuldabhängige Sanktion von besonderer Schwere, die im Anschluss an ein formelles Verfahren auf eine Tat mit einer besonderen sozialethischen Missbilligung reagiert.* Weiterhin sind die Bezeichnung der Maßnahme durch den Gesetzgeber und die systematische Einordnung zu berücksichtigen.

II. Der Eintrag nach § 4 Nr. 1 BZRG als Strafe

Nachdem herausgearbeitet wurde, wie der materielle Charakter einer Strafe beschaffen ist, kann der Versuch unternommen werden, den Eintrag unter diese Definition zu subsumieren. Zunächst ließe sich auf bereits vorhandene Einschätzungen zurückgreifen.

1. Stand der Diskussion

Bereits im vorangegangenen Kapitel wurde deutlich, dass die deutsche Strafrechtswissenschaft generell am BZRG nicht sonderlich interessiert ist. Daher kann es auch nicht verwundern, wenn jene selten straftheoretische Erwägungen über den Eintrag vornahm.

Die Rechtsprechung äußert sich zu diesem Thema überhaupt nicht. Das kann man damit erklären, dass der Eintrag, aber auch das Verwertungsverbot nach § 51 BZRG zwar für viele justizielle und behördliche Entscheidungen eine Rolle spielt, er aber als gegeben angenommen und nicht hinterfragt wird. Ausnahmen bleiben Auseinandersetzungen mit den Folgen des Eintrags im Rahmen der Strafzumessung.[1014] Das OLG Hamm und das KG, die für Rechtsbehelfe gegen die Entscheidungen der Registerbehörde zuständig sind, äußern sich in ihren Urteilen nicht weiter zum Charakter der Eintragungen. Es bietet sich daher an, den Blick zu weiten und Entscheidungen zu anderen Registern zu berücksichtigen. Zum damaligen Verkehrszentralregister, heute Fahreignungsregister, liegt eine vereinzelte Entscheidung des BayObLG vor, in der der Strafcharakter der Eintragung der Verurteilung in das Verkehrszentralregister verneint wird, da diese nicht der Ahndung, sondern lediglich der

[1011] *Nelles*, JZ 1991, 17 (18).
[1012] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 156.
[1013] *Remmert* in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Art. 103 Rn. 36.
[1014] OLG Nürnberg StV 2006, 695.

Registrierung diene.[1015] Das OLG Hamm lehnt ohne weitere Begründung auch die Einordnung derselben als eine dem Fahrverbot vergleichbare Nebenfolge ab, es handele sich nicht um eine Sanktion.[1016] Dem folgt auch die Literatur.[1017] Nach einer weiteren Entscheidung des OLG Hamm liegt mit der Eintragung in das Verkehrszentralregister nach damaliger Rechtslage weder eine mit einem Fahrverbot vergleichbare Nebenfolge noch eine Nebenfolge „nichtvermögensrechtlicher Art" nach § 79 I 1 Nr. 2 OWiG vor.[1018] Zwischen beiden Registern, dem BZRG und dem Fahreignungsregister, ist eine gewisse Vergleichbarkeit gegeben, denn beide beschäftigen sich mit der Erfassung, Tilgung und Verwertung bestimmter Entscheidungen von Gerichten, Staatsanwaltschaften und Behörden.[1019] Einträge in den jeweiligen Registern wirken sich, wenn auch unterschiedlich stark, auf die Lebensführung des Betroffenen aus. Somit würden die oben genannten Gerichte wahrscheinlich auch einer Straf- oder Nebenfolgequalität des Eintrags im BZRG kritisch gegenüberstehen. Ein starkes dogmatisches Fundament weisen die genannten Entscheidungen nicht auf, sie begnügen sich mit einer apodiktischen Feststellung. Das OLG Hamm stellt zum Zweck lediglich fest, dass § 28 III Nr. 3 StVG eine Erfassung aufgrund der Berücksichtigung der Ordnungswidrigkeit bei kommenden Entscheidungen erforderlich sei.[1020] Weiterhin soll nach einer älteren Ansicht des OVG Berlin und auch nach Ansicht des Gesetzgebers das Strafregister dem Verwaltungsrecht zuzuordnen sein.[1021] Letzterem zufolge sei zumindest die Anordnung von Registervergünstigungen keine strafrechtliche Entscheidung. Dem zuwider läuft eine bereits erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, der zufolge die der Strafe charakteristischen Wirkungen gerade oder zumindest auch durch den Eintrag in das „Strafregister" erreicht werden. „*Nur die Kriminalstrafe ist echte Strafe. Nur sie ist mit einem ethischen Schuldvorwurf verbunden. Sie wird regelmäßig ins Strafregister eingetragen und gilt als "Vorstrafe". Der Buße im Ordnungswidrigkeitsverfahren fehlt dagegen der "Ernst der staatlichen Strafe"*.[1022] Wenn man, wie das Gericht hier, die Kommunikation einer Missbilligung als wesentlich für die Strafe hält[1023] und dann den so belasteten Eintrag in das Strafregister als wesentlich für diese Kommunikation ansieht, handelt es sich bei den Regelungen dazu richtigerweise nicht um Verwaltungsrecht, sondern vor allem um Strafrecht, das benötigt wird, um die der Strafe immanenten Wirkungen herzustellen. Die Rechtsnatur des Eintrags im Zentralregister wird durch die Rechtsprechung also nicht geklärt.

Die wenigen Stimmen in der Literatur, die Stellung zum Eintrag beziehen, lassen sich grob in zwei Lager teilen. Eines hält die registerrechtlichen Folgen des Urteils für eine bloße Neben-

[1015] BayObLG NJW 1969, 2296.
[1016] OLG Hamm, NStZ 2009, 341 (342) noch zur alten Rechtslage.
[1017] *Hühnermann,* in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/: § 28 StVG Rn. 3; *Koehl,* in: MüKo-StVR: § 28 StVG Rn. 4.
[1018] OLG Hamm, NJW 2009, 1014 (1015); NZV 1997, 52.
[1019] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 21.
[1020] OLG Hamm, NJW 2009, 1014 (1015).
[1021] OVG Berlin NJW 1952, 1392; BT-Drucks. VI/477, S. 15.
[1022] BVerfGE 22, 49, 78.
[1023] kritisch *Greco*, ZStW 135 (2023), 378 (423) m.w.N.

oder Rechtsfolge des Urteils[1024] oder jedenfalls keine Strafe.[1025] Die andere Seite stimmt dem fehlenden Strafcharakter zwar zu, vermutet aber mehr als einen bloßen Verwaltungsakt.[1026] Teilweise wird bei letzteren Autoren der Begriff der „Strafähnlichkeit" verwendet[1027] oder es wird durch Formulierungen wie die „eigentliche Strafe", mit der die Hauptstrafe bezeichnet wird, suggeriert, dass es sich bei dem Eintrag um eine „uneigentliche" Strafe oder eine Strafe im weiteren Sinne handelt.[1028] Es ist davon auszugehen, dass damit nicht die bereits erwähnte Strafähnlichkeit im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemeint ist. Für eine „echte" Strafe im oben besprochenen Sinne wird der Eintrag aber von kaum jemandem gehalten.[1029] Konsens ist hingegen unter vielen Autoren beider Lager, dass der Eintrag schwerwiegende Folgen hervorruft, sodass er als Strafe empfunden werden kann oder teilweise sogar das Übel der eigentlichen Strafe übersteigt.[1030] Auch im europäischen Ausland stellen sich Autoren die Frage nach der Rechtsnatur von registerlichen Maßnahmen.[1031] Wiederum gibt es Autoren, die sich zwar mit dem Eintrag in einem Strafregister beschäftigen, sich aber nicht zur Strafqualität des Eintrags äußern, also gar keine Stellung beziehen.[1032]

In der Vergangenheit wurde vor allem von *Sobota* über die Stellung der Nebenfolge im Sanktionenrecht diskutiert.[1033] Auf die zu § 45 I StGB vorgenommenen Abgrenzungen wird die vorliegende Arbeit zurückgreifen, denn es liegt eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen beiden Folgen vor: Die Rechtsfolge des § 45 I StGB ist ebenso obligatorisch wie der Eintrag. Außerdem verfolgt sie einen ähnlichen Zweck wie der Eintrag, indem man auch hier versucht, Verurteilte aus öffentlichen Positionen fernzuhalten.[1034] Die h.M. spricht § 45 I StGB die

---

[1024] "bloße formelle Folge" bei *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 234; *Bellinghausen*, ZWH 2013, 395; ; *Besold*, Das Strafregister, S. 76; *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 461; der von „sekundärer Rechtsfolge" spricht; ähnlich insoweit *Römer*, Justizverwaltungsblatt NRW 108 (1972), 169, (170); *Veith*, Bewährungshilfe 46 (1999), 111, (114), der dem Eintrag aber eine Abschreckungsfunktion beimisst.

[1025] *Hartung*, Das Strafregister, S. 12; *Schoreit*, GA 1975, 362 (364).

[1026] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 4f; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (162), die den Eintrag aber zur Strafe „im weiteren Sinne" zählen; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (654); *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz; *Rebmann*, NJW 1983, 1513 (1514); wohl auch *Haffke*, GA 1975, 65 (70), der jedenfalls eine Legitimation des Strafmakels anhand der gängigen Theorien ablehnt.

[1027] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 4; *Müller-Dietz*, Strafbegriff und Strafrechtspflege, S. 77. Bei letzterem muss man beachten, dass das BZRG noch nicht in Kraft getreten war. Er stellt also maßgeblich auf das StrafTilGG ab

[1028] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 3.

[1029] "Art Nebenstrafe" bei *Heuser*, Kriminalistik 1959, 101.

[1030] zusammenfassend: *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (6f.); *Bellinghausen*, ZWH 2013, 395 (400); *Hartung*, Das Strafregister, S. 12; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (650); *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 17; *Larrauri/Rovira*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 27 (28); in die Richtung auch *Haffke*, GA 1975, 65 (66); allgemein zu Urteilsfolgen *Parigger*, StraFo 2011, 447 (458).

[1031] *Meijer*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 87 (97); *Pijoan*, Punishment & Society 16 (2014), 50.

[1032] *Besold*, Das Strafregister, § 13; *Hase*, Bundeszentralregistergesetz*; Jescheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, § 87; *Maurach*, Deutsches Strafrecht, § 58; *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, § 21; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz;; ebenso wenig äußert sich *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, der sich mit dem Eintrag aber auch nicht auseinandersetzt.

[1033] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen.

[1034] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 444.

Strafqualität ab, da eine obligatorische Rechtsfolge ohne vorangegangene Zumessung keine Strafe sein könne.[1035] Eine andere Ansicht erkennt in der Maßnahme eine Nebenstrafe.[1036]

2. Eigene Ansicht

Schon aus der Lektüre der oben genannten Autoren ergibt sich ein unbefriedigendes Bild. Wenn durch den Eintrag härtere Auswirkungen auf das Leben des Verurteilten als durch die Strafe an sich erzielt werden, lässt er sich nicht als eine simple Begleiterscheinung klassifizieren.[1037] Aber auch die Auffassungen, die den Eintrag als strafähnlich oder als Strafe im weiteren Sinne einordnen, erklären weder, was sie darunter verstehen, noch was genau den Eintrag von einer Hauptstrafe unterscheidet oder welche Folgerungen aus der Strafähnlichkeit zu ziehen sind.[1038] Es handelt sich dabei eher um Hilfsbegriffe. Daher besteht hier eine Forschungslücke, die gefüllt werden soll. Diese ist auch nicht nur theoretischer Natur, da die mögliche Klassifizierung als Strafe auch die von der Verfassung vorgesehene Anwendung des Schuldprinzips bedeutet.[1039] Der Eintrag als Nebenstrafe müsste in der Strafzumessung daher zwangsläufig berücksichtigt werden.[1040]

a. Der Eintrag als strafrechtliche Sanktion

Bei dem Eintrag müsste es sich überhaupt um eine strafrechtliche Maßnahme handeln. Das System der strafrechtlichen Sozialkontrolle beinhaltet neben Strafen noch verschiedene andere Maßnahmen.[1041] Diese lassen sich unter dem Begriff der „Sanktion", den man wiederum im engeren und im weiteren Sinne verstehen kann, zusammenfassen.[1042] Schon diese Natur wäre für den Eintrag, folgt man den oben genannten Stimmen in der Literatur und Rechtsprechung, die sich für eine Qualifikation als bloßes neutrales Begleitphänomen aussprechen, nicht selbstverständlich. *Rebmann/Uhlig/Pieper* sprechen sich sogar explizit gegen die Natur einer Strafsanktion aus, allerdings ohne nähere Begründung.[1043] Das wäre im Folgenden zu überprüfen. Die Sanktion im weiteren Sinne wird weiter gefasst als die Strafe, sodass man sich deren Verhältnis als eine Art Trichter vorstellen könnte.[1044] Überhaupt beschränkt sich der Begriff der Sanktion nicht auf Rechtsfolgen, es existieren auch außerrechtliche, informelle Sanktionen.[1045] Die Strafe ist aber jedenfalls stets eine strafrechtliche Sanktion. Sollte man also bereits hier an der Subsumtion scheitern, muss man sich auch über die Einordnung des Eintrags als Strafe keine Gedanken mehr machen. Die Literatur beschäftigt sich auch mit dem Begriff der Sanktion. Rechtliche Sanktionen werden generell als „*Regelungen, die für den Fall der Zuwiderhandlung gegen eine bestehende Vorschrift einen Rechtsnachteil vorsehen,"*

[1035] *Sobota*, ZIS 2017, 248 (254); *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 364; *Kinzig* in *Schönke/Schröder*, Schönke/Schröder (Begr.) Strafgesetzbuch, § 45 Rn. 8; *Nelles*, JZ 1991, 17; *Radtke,* in: MüKo-StGB: § 45 Rn. 6.
[1036] *Theune,* in: LK-StGB (12. Auflage): § 45 Rn. 1.
[1037] Vgl. *Corda/Rovira/van't Zand-Kurtovic*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 519 (520).
[1038] Kritisch auch zu diesem Begriff, der zum Beispiel auch für Nebenfolgen verwendet wird: *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 24; *Nelles*, JZ 1991, 17 (18).
[1039] Vgl. *Claus* in *Satzger/Schluckebier/Widmaier*, Strafgesetzbuch, § 45 Rn. 3.
[1040] Vgl. *Nicolaus*, Die Berücksichtigung mittelbarer Straftatfolgen bei der Strafzumessung, S. 36.
[1041] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 7f.
[1042] *Bock*, Strafrecht Allgemeiner Teil, S. 9; *Bringewat*, Grundbegriffe des Strafrechts, Rn. 64; *v. Danwitz,* in: HK-GS: Vor §§ 38ff. Rn. 1; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 150.
[1043] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 17.; Vgl. OLG Hamm, NStZ 2009, 341 (342) noch zur alten Rechtslage.
[1044] *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 1.
[1045] *Baer*, Rechtssoziologie, § 9 Rn. 8.

verstanden.[1046] Diese Sanktion muss nicht notwendigerweise einen strafrechtlichen Charakter aufweisen.[1047] Für die vorliegende Arbeit relevant ist aber vor allem, ob der Eintrag eine strafrechtliche Sanktion darstellt.

Diese speziellere strafrechtliche Sanktion umfasst nach *Streng* „*alle staatlichen Maßnahmen im Rahmen eines strafrechtlichen Verfahrens, welche sich als schuldausgleichende und/oder kriminalpräventiv ausgerichtete Rechtseinbuße gegen denjenigen richten, der eine rechtswidrige Tat (§ 11 I Nr. 5 StGB) begangen hat.*“ [1048]

Der Eintrag wird von einer Behörde vorgenommen, somit handelt es sich um eine staatliche Maßnahme. Das strafrechtliche Verfahren umfasst auch das Vollstreckungsverfahren, indem der Eintrag nach der Rechtskraft des Urteils vorgenommen wird.[1049] Die Strafe ist nicht vollstreckt, also abgegolten, solange der Eintrag fortbesteht. Die Entscheidung über die Löschung eines Eintrags soll jedenfalls nach Ansicht des EGMR zum Vollstreckungsverfahren gehören.[1050] Der nach § 4 Nr. 1 BZRG Eingetragene hat auch eine rechtswidrige Tat begangen und erleidet durch den Eintrag eine unmittelbare Rechtseinbuße, jedenfalls zumindest dergestalt, dass seine persönlichen Daten nach § 5 I BZRG erfasst und gespeichert werden. Die mittelbaren Folgen wurden oben dargelegt.[1051]

Des Weiteren sieht die oben genannte Definition vor, dass mit der Sanktion schuldausgleichende oder kriminalpräventiv ausgerichtete Rechtseinbußen verfolgt werden müssten. Die von *Streng* vorgesehenen Merkmale des Schuldausgleichs bzw. der Vergeltung und der Prävention spielen auf die herkömmlicherweise in der Rechtsprechung und Lehre vertretenen absoluten, also von sozialen Zwecken losgelöste, sowie relativen, also auf einen bestimmten Zweck bezogene, Theorien zur Legitimierung von Strafe an.[1052] Auch hier wird also der Charakter einer Rechtsfolge, der strafrechtlichen Sanktion, über ihren Zweck definiert. Diesbezüglich wurde bereits der Vorschlag gemacht, restitutive, repressive und präventive Sanktionen zu unterscheiden.[1053] Der Eintrag könnte entweder eine repressive, also auf retrospektive Ahndung abzielende oder präventive, also einem möglichen künftigen Rechtsverstoß vorbeugende, Sanktion darstellen, da ein ausgleichender Charakter, bspw. durch den Ersatz eines Schadens, von vornherein ausscheidet.[1054] Oben wurde die präventive Ausgestaltung des BZRG betont, eine Einordnung als präventive Sanktion liegt nahe. Damit stellt sich die Frage nach dem Sinn des Eintrags, wie er vom Gesetzgeber vorgesehen wurde, nun aber unter strafrechtstheoretischen Gesichtspunkten. Einer Entscheidung darüber, welche Theorie die „richtige“ ist, wird sich diese Arbeit enthalten.[1055] Im Folgenden soll lediglich

---

[1046] *Harings/Stemplewitz*, in: Calliess/Härtel/Veit, Jahrbuch des Agrarrechts, S. 31 (32); ähnlich *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 59; unklar EuGH, Urteil vom 27. 10. 1992 – C-240/90, Rn.11f; dazu *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 86.
[1047] *Harings/Stemplewitz*, in: Calliess/Härtel/Veit, Jahrbuch des Agrarrechts, S. 31 (32).
[1048] *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 1; dem folgend *Satzger*, Harmonisierung strafrechtlicher Sanktionen in der Europäischen Union, S. 113; *v. Danwitz,* in: HK-GS: Vor §§ 38ff. Rn. 1.
[1049] Vgl. *Kindhäuser*, Strafprozessrecht, § 27 Rn. 22, der das Register im Kapitel Vollstreckungsverfahren behandelt.
[1050] Unveröffentlichte Entscheidung, siehe *Appel*, Verfassung und Strafe, Fn. 187.
[1051] Siehe dazu oben die Seiten 68ff.
[1052] Vgl. *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 10.
[1053] *Böse*, Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 47f.
[1054] Vgl. *Böse*, Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 47f.
[1055] So macht es auch das Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 45, 187, (253).

untersucht werden, ob mit dem Eintrag schuldvergeltende oder kriminalpräventive Zwecke verfolgt werden. Auch dem hat sich die strafrechtliche Literatur kaum angenommen.[1056] Um es mit *Haffke* zu formulieren: „*Es existiert zwar eine Fülle von Straftheorien, aber keine Strafmakeltheorie.*"[1057]

aa. Schuldausgleich

Das erste von Streng erwähnte Merkmal ist das des Schuldausgleichs. Oben wurde zwar bereits festgestellt, dass der primäre Zweck des Eintrags in der Gefahrenabwehr, also der Prävention besteht. Eine untergeordnete schuldausgleichende Wirkung ist aber möglich. Die klassische, absolute Straftheorie bedient sich oft Begriffen wie Ausgleich oder Vergeltung und wird daher auch als Vergeltungstheorie bezeichnet.[1058] Mit der Vergeltung ist die Sühne für ein begangenes Unrecht gemeint.[1059] Der Täter soll nicht verfolgt werden, weil man weitere Straftaten verhindern will oder um andere Tatgeneigte abzuschrecken, sondern um die Tatschuld durch ein aufzuerlegendes Übel, die Strafe, auszugleichen.[1060] Die Institute der Vergeltung und der auszugleichenden Schuld hängen also eng zusammen. So herrscht jedenfalls in der deutschen Rechtswissenschaft weitgehende Einigkeit, dass die Schuld eine Obergrenze bei der Strafzumessung bildet.[1061]

Dass der Eintrag nach der gegenwärtigen Konzeption vergeltende, also schuldausgleichende Zwecke verfolgen soll, liegt fern.[1062] Er müsste dazu durch die Zufügung eines Übels das Unrecht der Tat beseitigen und ausgleichen wollen.[1063] Ein solcher Zweck lässt sich nicht erkennen. In den Gesetzgebungsmaterialien wird kein Zusammenhang zwischen dem Eintrag und dem Unrecht der Tat hergestellt.[1064] Zwar begründete der BGH den Eintritt des Verwertungsverbotes einst auch mit der entsühnenden Wirkung von Strafe, daraus kann man aber nicht schließen, dass er auch dem Eintrag diese Effekte zuspricht.[1065] Allerdings wird ersichtlich, dass auch nach Ansicht des BGH eine Entsühnung bzw. die Vergeltung erst mit dem Eintritt der Tilgungsreife eintritt.[1066] Der Eintrag steht dem Abschluss der Vergeltung nach § 46 I StGB also so lange entgegen, indem er es als unmittelbare Folge der Verurteilung ermöglicht, über die Verbüßung der Freiheits- oder die Zahlung der Geldstrafe hinaus ihre stigmatisierende Wirkungen zu entfalten.[1067] *Maurach* bezeichnete dies zu Recht als „*krassen Widerspruch*" zum vergeltenden Strafrecht.[1068] Der Verurteilte hat also, einen Eintrag

[1056] Ausnahme: *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (650ff.).
[1057] *Haffke*, GA 1975, 65 (70).
[1058] BVerfGE 22, 125, 132; *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 11.; *Radtke,* in: MüKo-StGB: Vor §§ 38 ff. Rn. 33; *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 2.
[1059] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 2.
[1060] *Nicolaus*, Die Berücksichtigung mittelbarer Straftatfolgen bei der Strafzumessung, S. 33.
[1061] Statt aller *Radtke,* in: MüKo-StGB: Vor §§ 38 ff. Rn. 14, 33; *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 51. Ob sie auch eine Untergrenze bildet, ist umstritten, siehe *Adam/Schmidt/Schumacher*, NStZ 2017, 7 (10) m.w.N. zur Rechtsprechung.
[1062] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (655).
[1063] Vgl. *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 2.
[1064] Siehe BT-Drucks. VI/477 sowie
[1065] BGH NJW 1973, 66 (67).
[1066] Umformulierung von Vergeltungs- in Sühnetheorie bei *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 10 m.w.N.
[1067] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 7.
[1068] *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 799.

vorausgesetzt, seine Strafe erst mit Eintritt der Tilgungsreife verbüßt.[1069] Eine Sanktion, die das Unwerturteil über die Strafe hinaus erstreckt, ist unter vergeltenden Gesichtspunkten problematisch.[1070] Die Verbüßung der Hauptstrafe müsste ausgleichend eigentlich auch zur rechtlichen Gleichstellung mit einem Nichtverurteilten führen.[1071] Pointiert dient der Eintrag nicht der Vergeltung, er steht ihr entgegen.

Die Vergeltung hängt mit der auszugleichenden Schuld und dem Schuldprinzip zusammen. Man kann dem BZRG durchaus eine Schuldorientierung attestieren. Diese äußert sich in folgenden Erwägungen des Gesetzgebers: die Orientierung von Tilgungsfristen und den Fristen für die Nichtaufnahme in das Führungszeugnis an der vom Tatgericht festgestellten Strafzumessungsschuld sowie die Ausnahme nach §§ 33 II Nr. 1, 45 III Nr. 1, 3 BZRG für die lebenslange Freiheitsstrafe und bestimmte Sexualdelikte, die eine besonders große Schuld darstellen könnten. Von der Tilgung ausgenommen sind also Verurteilungen zu lebenslanger Freiheitsstrafe und die Anordnung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder der Sicherungsverwahrung gemäß § 45 III StGB. Diese Regelung wurde bereits oben kritisiert.[1072] Die Gründe liegen möglicherweise einerseits in der Schwere der Tat, beispielsweise bei Mord, sowie andererseits in Sicherheitsbedürfnissen der Allgemeinheit, da die in der Sicherungsverwahrung Untergebrachen aufgrund einer richterlichen Einschätzung nach § 66 I Nr. 4 StGB als besonders gefährlich gelten.[1073] Die Entscheidung über die Unterbringung in der Sicherungsverwahrung ist eine Einzelfallentscheidung. Zuletzt wurde eine dritte Ausnahme eingeführt, die Verurteilungen wegen schweren sexuellen Missbrauchs von Kindern zu mehr als fünf Jahren oder bei einer wiederholten Begehung einer solchen Straftat mit zumindest einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren, § 45 III Nr. 3 BZRG.[1074] § 33 II BZRG wurde dementsprechend auch geändert. Dies wird aber mit dem besseren Schutz der Kinder und Jugendlichen begründet.[1075] Bedeutend war bei diesen Ausnahmen eher der Aspekt der Sicherung, denn der Gesetzgeber begründete seine Pläne allgemein mit einem erhöhten Schutzbedürfnis der Bevölkerung, auch wenn diese Überlegungen nicht überzeugen.[1076] Die oben genannten Gründe der Schwere der Tat sowie des Sicherheitsbedürfnisses hängen also unmittelbar zusammen, weil die Tat schwer wog, ist das Sicherheitsbedürfnis erhöht. Die Einträge sollen also nicht eine hohe Schuld abtragen, sondern wenn eine schwere Straftat begangen wurde, soll diese mit einem erhöhten Sicherungsbedürfnis einhergehen. Daher muss der Eintrag länger im Register verbleiben.[1077]

[1069] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (655).
[1070] *Sobota*, ZIS 2017, 248 (255).
[1071] *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, S. 341; *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969 (1971).
[1072] Siehe oben S. 42f.
[1073] BT-Drucks. 19/27928 S. 27; *Doerfer/Scholz*: Ist das gerecht? Bundeszentralregister & Führungszeugnis - Wer darf was wissen?, Minute 10:00.
[1074] BGBl. I S. 1810; *Bücherl,* in: BeckOK StPO: § 45 BZRG Rn. 9.
[1075] BT-Drucks. 19/23707, S. 2.
[1076] BT-Drucks. 13/9062, S. 7; siehe die Seiten 92f.
[1077] Zu guter Letzt wäre es denkbar, dass der Gesetzgeber die Härte des auf jede Verurteilung folgenden Eintrags bereits in den gesetzlichen Strafrahmen der Strafnormen einbezogen hat und so mit dem Verbleib des Eintrags auch Schuld vergolten wird. Für ein solches Vorgehen finden sich allerdings weder in den Gesetzesmaterialien zum BZRG noch in denen zum StrafTilgG Anhaltspunkte.

Es bleibt dabei, dass die Vergeltung beim Eintrag keine Rolle spielt. Daher kann man den Eintrag auch nicht als „strafähnlich“ im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wo die Vergeltung im Vordergrund stehen soll, ansehen.[1078]

bb. Prävention

Dennoch könnte es sich nach o.g. Definition um eine strafrechtliche Sanktion handeln, sollten präventive Zwecke für den Eintrag angebracht werden können. Oben wurde bereits festgestellt, dass der Eintrag der Gefahrenabwehr dient.[1079] Eine präventive Wirkung im Sinne einer Verhinderung künftiger Straftaten durch den Täter ist also naheliegend.[1080] Die herkömmlicherweise anerkannten präventiven Strafzwecke sind die der Resozialisierung, der Abschreckung & Sicherung und der Normbekräftigung.[1081]

(1) Resozialisierung

Mit Resozialisierung soll in diesem Kontext die Verhinderung von erneuten Straftaten durch den Täter aufgrund seiner Wiedereingliederung in die Gesellschaft und deren Normen gemeint sein.[1082] Auf den ersten Blick ist es fernliegend, dem Eintrag einen derartigen Zweck beizumessen, wurde doch schon mehrfach betont, dass das Register hier wesentliche Schranken errichtet.[1083] Zwar hat der Gesetzgeber verschiedentlich Vorschriften zur Rehabilitierung des Eingetragenen vorgesehen, zum Beispiel das Verschweigerecht.[1084] Dies wird dann auch als Maßnahme zur Resozialisierung verkauft,[1085] obwohl das Institut „Strafregister“ keine zwingende Einrichtung ist und die Stigmatisierung ohne das Register schwächer ausfiele.[1086] Dabei wird die Existenz des Registers nicht hinterfragt. Eine Zwangsläufigkeit des Registers wird teilweise auch in der Literatur vertreten, wenn behauptet wird, der Kriminalpolitiker müsse sich der Reaktion auf das Verbrechen bedienen.[1087] Entscheidend ist aber die Frage, ob dem Eintrag selbst auch eine resozialisierende Wirkung beizumessen ist. Denn der Eintrag und die gesellschaftliche Stigmatisierung oder Disqualifizierung sind eben keine natürliche Folge eines Urteils, sondern eine Einrichtung des Gesetzgebers.[1088] In einer Gesellschaft, die sich mehr und mehr voneinander entfremdet, weiß nicht jeder potentielle Arbeitgeber durchs „Hörensagen“ von einer Verurteilung, sondern erst aus den Medien oder in weniger populären Fällen aus einem Führungszeugnis.[1089] Ohne das BZRG würde die Stigmatisierung also geringer

[1078] Siehe zu dessen Ansicht die Seiten 109ff.
[1079] Oben Seite 80.
[1080] Vgl. *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 11.
[1081] Überblick bei *Freund/Rostalski*, Strafrecht Allgemeiner Teil § 1 Rn. 13ff. sowie *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 10ff.
[1082] Zur Schwierigkeit, eine übergeordnete Definition für diesen Begriff zu finden siehe *Cornel*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 21 (22).
[1083] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 5; *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 799; Vgl. *Nelles*, JZ 1991, 17 (19); zusammenfassend auch *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (8).
[1084] *Creifelds*, GA 1974, 129 (140).
[1085] BT-Drucks. VI/477, S. 14.
[1086] ähnlich *Haffke*, GA 1975, 65 (69); *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969 (1972).
[1087] *Hartung*, Das Strafregister, S. 10.
[1088] *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969 (1971f.); *Haffke*, GA 1975, 65 (71).
[1089] So schon vor 50 Jahren *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 5; *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969 (1972).

ausfallen.[1090] *Morgenstern* hat diese Beteiligung des Gesetzgebers richtigerweise als „*staatliche Autorenschaft der Bemakelung*“ bezeichnet.[1091] Wie bereits erwähnt, stellt die Rehabilitierung des Betroffenen, also die Beseitigung des Strafmakels durch Eintritt der Tilgungsreife oder Entfernung des Eintrags, einen entscheidenden Teil seiner Resozialisierung dar. Da wäre es konfus, Hinderung und Förderung der Resozialisierung durch die gleiche Maßnahme zu ermöglichen. Treffender hätte der Gesetzgeber von einer Begrenzung der stigmatisierenden Wirkung des Eintrags gesprochen.[1092] Der Eintrag steht der Resozialisierung, wie auch der Vergeltung, entgegen.

In der Literatur wird hingegen teilweise vertreten, der Zweck des Eintrags solle auch in der Rückfallprävention bestehen, denn einerseits sollen Tatgelegenheiten verringert werden, andererseits sollen bei Wiederholungstätern aufgrund der Vorgeschichte die gerichtlichen Maßnahmen angepasst werden können.[1093] Der erste Aspekt hat eher sichernden, also negativ-spezialpräventiven Charakter und wird daher dort besprochen.[1094] Der zweite wiederum ist nicht plausibel. *Rebmann/Uhlig* zum Beispiel behaupten dazu, dass das Strafregister dazu diene, den Eingetragenen dahingehend zu beeinflussen, dass er keine Straftaten mehr begeht.[1095] Dafür sei eine angemessene Wahl der Art und der Höhe der Strafe notwendig, die dazu wiederum erforderliche Kenntnis der Täterpersönlichkeit werde durch das BZRG bereitgestellt. Dagegen lässt sich dreierlei einwenden: Erstens sind die Auswahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Sanktionen im Erwachsenenstrafrecht sehr gering, es existieren lediglich zwei Hauptstrafen. Zweitens erfährt das Tatgericht aus dem Eintrag nichts über die Täterpersönlichkeit, nur über die Vorstrafen. Diese mögen bei der Strafzumessung eine Rolle spielen, bilden aber nicht die Täterpersönlichkeit ab. Drittens spricht die bereits angesprochene Praxis der Sanktionsspirale gegen die Annahme, der Eintrag führe zu einer Anpassung von Sanktionen. Die Höhe der Strafe wird durch das BZRG faktisch nur in eine Richtung beeinflusst, nämlich nach oben.[1096] Die vorgebrachten Argumente sind also nicht überzeugend. Zudem lässt sich eine solche Zwecksetzung nicht in den Gesetzesmaterialien finden.

Auch wird die Aussetzung der Vollstreckung einer Strafe gemäß § 7 I BZRG in das Register eingetragen, wodurch eine abrufende Stelle möglicherweise zu einer anderen Entscheidung kommt, als wenn diese Aussetzung aus dem Register nicht ersichtlich wäre.[1097] Hier wird also ein Aspekt der Resozialisierung zumindest berücksichtigt. Nichtsdestotrotz überwiegen die bereits beschriebenen resozialisierungsfeindlichen Tendenzen des Eintrags deutlich. Gerade bei der Bewährung widerspricht das BZRG positiv-spezialpräventiven Implikationen, betont im Gegenteil die Abschreckung, indem die Aussetzung zumeist nur dann registerliche Wirkung entfaltet, wenn keine weitere Strafe eingetragen ist. Das muss auch dem Gesetzgeber klar gewesen sein. Zum dritten möglichen Anknüpfungspunkt, der Beseitigung des Strafmakels,[1098]

[1090] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (654); *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 6.
[1091] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (663).
[1092] Der Gesetzgeber formulierte in BT-Drucks. 14/8191, S. 3 treffend „Erleichterungen der Resozialisierung“.
[1093] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 8; *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 18.
[1094] Unten S. 125ff.
[1095] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 18.
[1096] Siehe zur Sanktionsspirale vor allem oben die Seiten 59ff.
[1097] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 7 Rn. 5.
[1098] *Haffke*, GA 1975, 65 (70 Fn. 38).

wurde bereits oben Stellung genommen. Somit kann man nicht von einer positiv-spezialpräventiven Ausgestaltung des BZRG sprechen. Es steht der Resozialisierung vielmehr entgegen.[1099]

(2) Abschreckung

In Betracht kommt weiterhin eine abschreckende Funktion des Eintrags. Es wird allgemein unterschieden zwischen der Abschreckung des Verurteilten vor neuen Taten und der Allgemeinheit.[1100] Diese Zwecke lassen sich jedenfalls nicht so zügig ablehnen wie die Vergeltung und die Resozialisierung.

Zunächst soll es um die individuelle Abschreckung gehen. Eindrücklich formulierte bereits der historische Gesetzgeber: *„Die Bestrafung heftet dem Verurteilten nach der Auffassung des Volkes einen Makel an, der ihn unter Umständen weit schlimmer und nachhaltiger trifft als das Strafübel selbst. (...) Dagegen grundsätzlich anzukämpfen, wäre aussichtslos und verfehlt; hat doch gerade hier die abschreckende Kraft der Strafgesetze ihre stärksten Wurzeln.*[1101] Es zeigt sich, dass der Gesetzgeber mit der Angst des Eingetragenen vor den Auswirkungen des Strafmakels spielt, um ihn von weiteren Taten abzuhalten.[1102] Er schwebt wie ein „Damoklesschwert" über dem Verurteilten.[1103] Zunächst wird der Tatgeneigte eventuell die Folgen der sozialen Ausgrenzung in seine Entscheidung einbeziehen.[1104] Des Weiteren wurde der Zweck der individuellen und kollektiven Abschreckung auch in der Literatur zum StrafTilgG vertreten, indem behauptet wurde, die Angst vor der sozialen Ausgrenzung sei ein wirksames Mittel, um Verbrechen entgegenzuwirken.[1105] Eine deutlichere Brandmarkung des Verurteilten zeigt sich in den §§ 165, 200 StGB. Hier wird die Verurteilung wegen §§ 185ff., 164 StGB öffentlich bekanntgemacht. Dieser richtet sich, anders als § 45 I StGB, nicht nach innen an eine Behörde, sondern trägt das Unwerturteil in die Gesellschaft hinein. Es wird also noch viel unmittelbarer die Angst des Verurteilten vor der gesellschaftlichen Reaktion aufgegriffen.[1106] Daran kann man erkennen, dass der Gesetzgeber die Durchsetzung seiner Normen mithilfe öffentlicher Bloßstellung bis heute nicht aufgegeben hat. Diese Angst hat der Gesetzgeber auch im BZRG instrumentalisiert, da er der Ansicht ist, ein Verurteilter müsse vor weiteren Taten abgehalten werden.

Eingetragene werden unter anderem durch den Mitzieheffekt nach § 38 I BZRG dazu angehalten, keine weiteren Straftaten zu begehen, da bei einer erneuten Eintragung auch andere, bereits tilgungsreife, Einträge im Register verbleiben. Außerdem existiert beispielsweise in § 32 II Nr. 5 BZRG eine Regelung, nach der die Aufnahme einer Verurteilung in das Führungszeugnis nicht vorgesehen ist, wenn noch keine weitere vorliegt. Dadurch erhält der

---

[1099] i.E. auch *Güllemann/Spellenberg*, NJW 1972, 1969 (1971).
[1100] Bzw. zwischen negativer Spezial- und negativer Generalprävention, *v. Liszt*, ZStW 3 (1883), 1; *Jescheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, S. 73.
[1101] Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über beschränkte Auskunft aus dem Strafregister und die Tilgung von Strafvermerken vom 21.11.1919, in Aktenstück bzw. Anlage Nr. 1486 der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, S. 1518.
[1102] *Haffke*, GA 1975, 65 (67).
[1103] *Bland/Ariel/Kumar*, Journal of Experimental Criminology 2023, 1 Introduction.
[1104] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 17f.
[1105] *Hartung*, Das Strafregister, 10, 12 auch *Veith*, Bewährungshilfe 46 (1999), 111 (114), allerdings unklar, in welcher Ausprägung.
[1106] *Gaede*, in: Matt/Renzikowski, Strafgesetzbuch: § 200 Rn. 1.

erstmalig zu einer geringen Strafe Verurteilte einen Warnschuss, der im Zeichen der Abschreckung von weiteren Taten steht.[1107] So fügt sich der Eintrag auch in das System der Bewährung ein.[1108] An die bereits besprochenen, von neuerlichen Taten abhaltenden §§ 97, 100 JGG sei an dieser Stelle erinnert.[1109] Für Wiederholungstäter, die sich zum Teil nicht mehr mit der Gesellschaft und ihren Normen identifizieren, wird der Eintrag aber tendenziell an Bedeutung verlieren. Abschreckung und auch Stigmatisierung wirkt zumeist dort am effektivsten, wo eine gewisse gesellschaftliche Integration vorliegt.[1110] Bereits von der Gesellschaft Entkoppelte werden sich an Arbeitgeber wenden, die kein Führungszeugnis verlangen oder für eine Waffe keinen Waffenschein beantragen, bei dessen Erteilung ihnen das Register im Weg sein könnte. So verhält es sich aber generell mit der abschreckenden Wirkung staatlicher Maßnahmen, die tendenziell zu einer Schwächung der Normenbindung bei ihrem Adressaten führen.[1111] Wo Statusrechte keine Bedeutung haben, führt deren Aberkennung zu keinem spürbaren Verlust für den Täter.[1112]

Der Eintrag wirkt aber nicht nur gegen den Verurteilten, sondern auch gegen den Rest der Gesellschaft. Ein weiterer Unterschied zu § 45 StGB ist, dass sich die Sanktion nicht nur an diejenigen richtet, die ein Amt anstreben,[1113] denn der Eintrag schwächt die Rechtsposition des Betroffenen in vielen Lebensbereichen.[1114] Der Allgemeinheit sind diese Folgen des Eintrags, vor allem durch die große Relevanz des Führungszeugnisses, gut bekannt und sie fürchtet sie.[1115] Eine große Angst der Eltern von Jugendlichen soll beispielswiese ebenjenem Eintrag im Führungszeugnis und den daraus resultierenden eingeschränkten Berufschancen des Verurteilten gelten.[1116] So wirkt die Angst vor dem Eintrag, der eine soziale Herabsetzung einleitet, auch abschreckend auf die Allgemeinheit.[1117] Er kann somit dazu dienen, den Druck bei einer Verständigung auf den Angeklagten im Angesicht einer bevorstehenden Verurteilung zu erhöhen, ein Geständnis im Gegenzug für eine Einstellung des Verfahrens abzulegen, denn Einstellungen werden bei Erwachsenen nicht eingetragen.[1118] Die belastende Wirkung eines Eintrags im englischen Strafregister wurde bereits nachgewiesen, wobei unklar ist, ob sich die Ergebnisse auf Deutschland übertragen lassen.[1119] Unabhängig von der empirischen Nachweisbarkeit ist eine abschreckende Wirkung zumindest plausibel. Somit kann man von

---

[1107] *Haffke*, GA 1975, 65 (67).
[1108] *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, S. 340.
[1109] Siehe Seite 55ff.
[1110] *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 115; *Waechter*, VerwArch 2001, 368 (388).
[1111] *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 67.
[1112] *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 146 m.w.N.
[1113] Vgl. zu § 45 I StGB *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 132.
[1114] Siehe oben die Übersicht Seite 68ff.
[1115] *Lassen*, Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz, S. 9; so auch zu § 36 II StRegVO *Müller-Dietz*, Strafbegriff und Strafrechtspflege, S. 77.
[1116] *Nöding*, in: Nöding/Kahlert/Zieger, Verteidigung in Jugendstrafsachen, Teil 5 Rn. 361.
[1117] schon *Mumme/Sieverts*, ZStW 57 (1938), 771 (772).
[1118] siehe die Argumentation des Verteidigers Stevens im Fall Ofarim, abrufbar unter https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/lg-leipzig-6kls607js5688421-gil-ofarim-antisemitismus-prozess-gestaendnis/.
[1119] *Bland/Ariel/Kumar*, Journal of Experimental Criminology 2023, 1 (15); Nachweisen ließ sich hier zumindest eine erhöhte Bereitschaft von englischen Straftätern, einen Eintrag im Strafregister zu vermeiden und an einem Programm teilzunehmen, dass bei erfolgreichem Abschluss zu einer Löschung des Eintrags führt. Die Autoren weisen selbst darauf hin, dass die Ergebnisse nicht verallgemeinerungsfähig sind, *Bland/Ariel/Kumar*, Journal of Experimental Criminology 2023, 1 (17).

einer solchen sowohl hinsichtlich der Allgemeinheit als auch des Verurteilten, ausgehen. Der Fokus des Gesetzgebers lag aber auf der Abschreckung des Eingetragenen vor neuen Taten.

(3) Sicherung

Die Sicherung des Verurteilten steht zwar bei der Strafe, anders als bei der Maßregel, nicht im Vordergrund, lässt sich aber auch nicht verleugnen.[1120] Sie kommt vor allem bei der Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe und dem anschließenden Strafvollzug in Betracht, wie auch § 1 S. 2 StVollzG NRW zeigt. Ein Sicherungseffekt wird hier durch die Einsperrung des Täters erreicht.[1121] Der Täter soll „*unschädlich*“ gemacht werden, am ehesten durch unmittelbaren Zwang.[1122] Das Verständnis von Sicherung geht aber über diese unschädlichmachende Verwahrung durch Einsperrung hinaus und umfasst auch andere Formen der Verhinderung neuer Taten, zum Beispiel durch das Fahrverbot[1123] oder auch Maßnahmen bei der Aussetzung der Strafe zur Bewährung, wenn bspw. eine Bewährungshilfe nach § 56d StGB angeordnet wird.[1124]

Diese „Sicherung“ oder „Unschädlichmachung" soll auch durch den Eintrag erreicht werden.[1125] Dieser soll beispielsweise vulnerable Gruppen vor dem Täter schützen, indem dieser von ihnen ferngehalten, er also „gesichert“ wird.[1126] Genau aus diesem Grund hat der Gesetzgeber das erweiterte Führungszeugnis und das Behördenführungszeugnis geschaffen, mit dem der wegen Sexualdelikten Vorbestrafte von Kindern und Jugendlichen ferngehalten werden soll bzw. hoheitliche Aufgaben nicht bereits Vorbestraften übertragen werden sollen.[1127] So erkennt man an dem Gesetzesantrag Bayerns und dem darauffolgenden Gesetzesentwurf des Bundesrates zu einer Erweiterung der Aufnahme von Sexualdelikte anhand der dort verwendeten Formulierung, dass der Gesetzgeber der Ansicht ist*„ dass insbesondere die Regelungen des BZRG zu der Frage, welche Verurteilungen in ein Führungszeugnis aufzunehmen sind, für die Vermeidung weiterer Straftaten im beruflichen Umfeld des Täters von Bedeutung (...)“* sind.[1128] In schwächerer Form dient auch das einfache Führungszeugnis dazu, zur Tat reizende Gelegenheiten zu vermindern, indem der Verurteilte von einer Berufstätigkeit, bei deren Ausführung er erneut Straftaten begehen könnte, ferngehalten wird.

Diese Gedanken fußen auch auf der oben besprochenen Annahme des Gesetzgebers, der Vorbestrafte sei rückfallgefährdet. Des Weiteren hat er aus diesem Grund den zuständigen Behörden unbeschränkte Auskunft nach § 41 Nr. 9 BZRG eingeräumt, um zu verhindern, dass ein Vorbestrafter einen Waffen- oder Jagdschein erhält, einen gefährlichen Hund hält oder im

---

[1120] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 230.
[1121] *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 233; *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 12.
[1122] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 25.
[1123] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 25.
[1124] *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 230. Dieser weist auch darauf hin, dass die Sicherung hauptsächlich den Maßregeln überantwortet wird.
[1125] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (652).
[1126] BT-Drucks. 19/23707, S. 24; Vgl. aber *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 132, der eine solche Aufgabe für § 45 I StGB ablehnt.
[1127] Siehe BT-Drucks. 19/23707, S. 24; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (652); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 30a Rn. 2.
[1128] BR-Drucks. 72/08 (Beschluss), S. 1.

Bewachungsgewerbe tätig wird.[1129] Der Eingetragene wird also von bestimmten Positionen bzw. bestimmten Berechtigungen ferngehalten, um einen Schaden zu vermeiden.[1130] Auch diese Sicherung soll also nach der Vorstellung des Gesetzgebers mit dem Eintrag erreicht werden.

(4) Normbekräftigung

Mit der positiven Generalprävention, die sich ebenso an die Allgemeinheit richtet, ist auch die „Verteidigung der Rechtsordnung", wie sie sich in §§ 47 I, 56 III StGB wiederfindet, gemeint.[1131] Die Sanktion bekräftige und verdeutliche die Geltung der gesellschaftlichen Normen.[1132] Daher wird die Generalprävention in ihrer positiven Ausprägung auch Integrationsprävention genannt.[1133] Das Strafrecht realisiere sich in der Verfolgung und Verurteilung von Rechtsbrechern und solle so wertbildend wirken sowie die Rechtstreue der Bevölkerung erhalten.[1134] Teilweise wird auch behauptet, die Rechtsgemeinschaft wolle ein unnachgiebiges Recht sehen, weil so das eigene rechtmäßige Verhalten bestätigt würde.[1135] Je öfter ein Täter eine Rechtsordnung verletzt, desto härter müsste reagiert werden. Das zeigt sich auch im Umgang der Rechtsprechung mit Rückfälligen.[1136] Bei der positiven Generalprävention unterscheiden *Roxin/Greco* drei Effekte, die bei der Rechtsgemeinschaft ausgelöst werden sollen: den *Lerneffekt*, also die „Einübung von Rechtstreue"[1137], den *Vertrauenseffekt,* der sich beim Bürger durch die Rechtsdurchsetzung ergibt und einen *Befriedigungseffekt* aufgrund der beruhigenden Wirkung der Sanktion.[1138] Letzterer hängt wiederum mit der oben genannten Integrationsprävention zusammen.[1139]

Dem Eintrag sind solche plakativen Elemente, die sich an den Bürger richten, inhärent. Am ehesten bedient er den sog. Vertrauenseffekt. Die „Unverbrüchlichkeit der Rechtsordnung"[1140] soll demonstriert werden, bei jeder Auskunft, die eine Behörde erhält, bei jedem Führungszeugnis, dem Beachtung geschenkt wird. Der durch den Eintrag ausgelöste Strafmakel beruht ja gerade auf dem durch die Normverletzung erfolgten Unwerturteil und der daraus resultierenden Minderung der Rechtsstellung des Betroffenen. Er ist quasi das Aushängeschild dieses Unwerturteils, indem Spuren des begangenen Unrechts einem größeren Publikum

---

[1129] BT-Drucks. 14/8191, S. 3 zum Halten von sog. Kampfhunden. Die Erweiterung des Katalogs war nach seiner Vorstellung vor dem Hintergrund der gehäuften Fälle von Angriffen, auch vor dem Hintergrund der eingeschränkten Resozialisierung, notwendig.; zur Recht kritisch *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz., § 41 Rn. 47ff.

[1130] Vgl. zur Sicherung durch Ehrenstrafen *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 146.

[1131] *Müller-Tuckfeld*, Integrationsprävention, S. 45; *Groß/Kett-Straub,* in: MüKo-StGB: § 56 StGB Rn. 37; *Kaiser/Schöch/Kinzig*, Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug, Fall 7 Rn. 46; *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 539.

[1132] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 163; *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 22;

[1133] *Müller-Tuckfeld*, Integrationsprävention, S. 6f.; *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 27 m.w.N.

[1134] *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: Vor §§ 38 ff. Rn. 3.

[1135] *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 107.

[1136] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (655f.).

[1137] *Jakobs*, Schuld und Prävention, S. 10; umfassend dazu *Müller-Tuckfeld*, Integrationsprävention, S. 57ff.

[1138] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 27; s.a.: *Haas*, Strafbegriff, Staatsverständnis und Prozessstruktur, S. 269; *Kaiser/Schöch/Kinzig*, Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug, Fall 7 Rn. 46; *Jüngel*, Shame Sanctions - Wiedergeburt der Schandstrafe?, S. 170.

[1139] *Müller-Tuckfeld*, Integrationsprävention, S. 7; *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 27.

[1140] BGHSt 24, 40, 44; kritisch *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 33.

zugänglich gemacht werden, als es die bloße Verurteilung könnte. Von dieser wird die Allgemeinheit im Regelfall, von durch die Presse begleiteten Prozessen abgesehen, nicht erfahren. Anhand des Eintrags wird der verursachte Normgeltungsschaden bis zur Tilgungsreife zementiert. Zwar werden auch schon durch die Hauptstrafe die oben genannten Effekte herbeigeführt, deren Echo wird durch den Eintrag aber noch einmal deutlich verstärkt. Die Strafen sind wesentlich darauf angewiesen, von der Bevölkerung wahrgenommen zu werden, um ihre Wirkung überhaupt entfalten zu können. Der Bürger muss sich der Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege bewusstwerden, damit der „Vertrauenseffekt" ausgelöst wird. Dem dienen auch der Eintrag und das Führungszeugnis. Insofern könnte man zur Legitimierung auch insbesondere jene Straftheorien heranziehen, die sich als „expressiv" bezeichnen, die also einen besonderen Wert auf den kommunikativen Aspekt der Strafe legen.[1141] Zudem wird durch die wiederholte Heranziehung der Vorstrafe, wie sie durch die Rechtsprechung, Behörden und Private bei der Bewertung eines Menschen praktiziert wird, deren Bedeutung noch einmal Nachdruck verliehen und die Entscheidung nachträglich zumindest implizit bestätigt. Diese Form der sozialen Kontrolle wird durch das Register gewissermaßen formalisiert.[1142] Dies zeigt sich auch daran, dass der Vorstrafe oftmals entscheidende Bedeutung zukommt. Sollte eine erneute Verurteilung erfolgen, verlängert sich die Lebensdauer des Eintrags. Auch dadurch kann sich ein Lerneffekt einstellen.

Des Weiteren kann man auch hier wieder eine Parallele zu Sanktionen ziehen, die sich vor allem an die Bevölkerung wenden, zum Beispiel § 45 I StGB. Dieser soll verhindern, dass öffentliche Ämter durch „*Verbrecher*" besetzt werden, er soll diese Ämter „reinhalten" und dient so der Aufrechterhaltung des Vertrauens der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen.[1143] Diese Bevölkerung hat das Vertrauen in den Täter durch die Verletzung ihrer Regeln zumindest vorübergehend verloren. Genau dieser Zweck soll auch durch das BZRG, unter anderem durch das Behördenführungszeugnis, erreicht werden.[1144] Der sog. „bürgerliche Tod" in Form des Verlustes von Partizipationsfähigkeiten tritt auch durch einen Eintrag im BZRG ein.[1145] Das spielt auf den bereits o.g. Vertrauenseffekt an. Auch das erweiterte Führungszeugnis, das für die Kinder- und Jugendarbeit vorgesehen war, hat neben dem Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen einen vertrauensstiftenden Hintergrund. So können sich beispielsweise die Eltern sicher sein, dass ihr Kind nicht von einem wegen der in § 32 V BZRG genannten Delikte Verurteilten betreut wird. Umgekehrt wäre es für das Vertrauen des Bürgers in die Geltung strafrechtlicher Normen abträglich, wenn ein wegen Sexualdelikten Vorbestrafter in einem Kindergarten arbeiten würde. Der vom Strafrecht und auch vom Bürger gewollte Rechtsgüterschutz würde nicht konsequent umgesetzt, setzte man kurz nach der Verletzung vergleichbare Rechtsgüter wieder einem vermeintlich noch gefährlichen Täter aus.[1146] Auf

---

[1141] siehe insbesondere *Günther*, in: Prittwitz/Baurmann/Günther/Kuhlen/Merkel/Nestler/Schulz, Festschrift für Klaus Lüderssen, S. 205 (218f.); zur Kritik: *Greco*, ZStW 135 (2023), 378 (423f.); *Neumann/Saliger,* in: NK-StGB: Vorbemerkung zu § 1 Rn. 103.

[1142] Die Formalisierung der sozialen Kontrolle wird von *Neumann/Saliger,* in: NK-StGB: Vorbemerkung zu § 1 Rn. 159ff. als Aufgabe des Strafrechts bezeichnet.

[1143] BT-Drucks. IV/650, S. 164.; *Haas*, Strafbegriff, Staatsverständnis und Prozessstruktur, S. 257 m.w.N. *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 136.

[1144] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 31 Rn. 4, 6.

[1145] *Hartung*, Das Strafregister, S. 9; Vgl. *Haas*, Strafbegriff, Staatsverständnis und Prozessstruktur, S. 257; *Rebmann*, NJW 1983, 1513 (1514).

[1146] Vgl. zum Schutz durch Strafrecht *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 28.

solchen sozialpsychologischen Annahmen beruht die positive Generalprävention.[1147] Die Prämisse einer Wiederholungsgefahr, also einer Gefährlichkeit, findet auch teilweise eine empirische Bestätigung.[1148]

Für einen positiv-generalpräventiven Zweck sprechen auch historische Gründe: Nochmal sei auf die Begründung des StrafTilgG hingewiesen, die die gesetzlich determinierte Herabsetzung des Verurteilten durch den Strafmakel in der Verletzung der Sittengesetze des Volkes begründet sieht.[1149] Der sittliche Mangel, der durch die Verurteilung begründet wird, soll umso stärker zutage treten, je mehr die Übereinstimmung zwischen Strafgesetz und „Volksauffassung" ist. Sie rekurriert also unmittelbar auf das Rechtsempfinden der staatlichen Gemeinschaft. Auch nach der allgemeinen gesellschaftlichen Auffassung solle die Strafe über den Vollzug hinausreichen.[1150] Hier wird die Institution des Eintrags in einem Strafregister gerade mit positiv-generalpräventiven Gründen erklärt.[1151]

Für einen ausgeprägten normstabilisierenden Zweck des Eintrags sprechen also drei Gründe: Erstens der Beitrag zur Kenntnisnahme des Urteils durch Dritte, daraus folgt die Vergewisserung über die Strafverfolgung und die Geltung der Normen. Zweitens liegt Vergleichbarkeit mit dem Zweck des § 45 I StGB vor, der bestimmte wichtige Ämter und Funktionen reinhalten will. Darauf zielt auch der Eintrag ab. Drittens spricht der historische Wille des Gesetzgebers dafür, dass das Bedürfnis der Allgemeinheit nach Beachtung der geltenden Gesetze befriedet werden soll.

cc. Ergebnis

Bei dem Eintrag handelt es sich nicht um eine bloß prozessuale Maßnahme zur Sicherung des Strafverfahrens oder zur Vorbereitung der Entscheidungsfindung und nicht um einen neutralen Annex, sondern um eine strafrechtliche Sanktion. Er ist nach allem sehr deutlich von einer präventiven Zwecksetzung geprägt und nicht von einer vergeltenden.[1152] Das spielt aber nach der o.g. Definition, nach der sowohl vergeltende als auch präventive Konzepte bei einer strafrechtlichen Sanktion möglich sind, keine Rolle, auch das Strafrecht weist eine Präventivfunktion auf.[1153] Besonders deutlich treten die Zwecke der Abschreckung sowie der generalpräventiven Normerhaltung hervor. Somit sind sämtliche Merkmale erfüllt und man kann den Eintrag unter die strafrechtlichen Sanktionen fassen.[1154] Dies gilt dann auch für alle Einträge nach § 4 BZRG. Bereits dies stellt eine Abkehr von Teilen der Literatur dar, die den Eintrag als bloßes Nebenprodukt des Urteils begreifen. Insbesondere ist der o.g. Auffassung von *Rebmann/Uhlig/Pieper*, der Eintrag stelle keine Strafsanktion dar, nicht zuzustimmen.[1155] Die Eintragung ist eben nicht nur ein Verwaltungsakt und das BZRG kein Verwaltungsrecht.

[1147] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 30.
[1148] Siehe S. 87ff.
[1149] Als Auszug wiedergegeben bei *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 4; s.a. *Besold*, Das Strafregister, S. 50f.
[1150] *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, S. 336.
[1151] *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 457, insoweit allgemein zu "Generalprävention".
[1152] i.E. auch *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 18; *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz; *Müller-Dietz*, Strafbegriff und Strafrechtspflege, S. 77.
[1153] *Müller-Dietz*, Strafbegriff und Strafrechtspflege, S. 77 der insoweit unklar einen Sanktionscharakter ablehnt, aber eine strafähnliche Wirkung bejaht.
[1154] i.E. auch *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (653); *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz.
[1155] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung, Rn. 17.

Bereits die Einordnung als Sanktion ist nicht nur ein Gedankenspiel, sondern praktisch relevant, indem eine solche beispielsweise strengeren Verhältnismäßigkeitsanforderungen unterliegt.[1156] Insbesondere verleiht sie auch den bereits oben genannten Forderungen nach einer weitergehenden Einschränkung des Registers eine größere Dringlichkeit.

b. Der Eintrag als Nebenstrafe

Mit der Zuordnung zu den strafrechtlichen Sanktionen ist der materielle Gehalt des Eintrags aber noch nicht vollständig erfasst. In Betracht kommt eine spezifischere Einordnung anhand der Maßnahmen des StGB, also Strafen, Maßregeln oder Nebenfolge.[1157] Dadurch, dass die Einträge im Zentralregister immer eine Verurteilung zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe voraussetzen, kommen sie von vornherein nur als Nebenstrafe in Betracht. Auch diese besitzt aber Strafcharakter.[1158] Nahe liegt somit auch ein Vergleich mit § 44 StGB als der einzigen Nebenstrafe des StGB. Von vornherein gegen eine Nebenstrafe spricht der oben festgestellte fehlende Zweck der Vergeltung. Allerdings steht auch bei § 44 StGB die spezialpräventive „Denkzettelfunktion" im Vordergrund.[1159] Zunächst könnte bereits der Wortlaut des BZRG und dessen Systematik eine Auskunft über den Charakter des Eintrags geben.

aa. Wortlaut & Systematik

Der bloße Wortlaut des BZRG gibt über eine Einordnung des Eintrags als Strafe jedoch nicht viel Auskunft. Da des Öfteren von „Strafe" die Rede ist und damit stets eine Geld- oder Freiheitsstrafe gemeint ist, soll der Strafbegriff, wie ihn das BZRG verwendet, den Eintrag nicht erfassen.[1160] Des Weiteren werden in § 35 II BZRG Nebenstrafen, Nebenfolgen sowie Maßregeln angesprochen, also hat der Gesetzgeber den Eintrag auch nicht als dazugehörig angesehen. Noch näher liegt es, dass der Gesetzgeber die strafähnlichen Wirkungen des Eintrags antizipierte und instrumentalisierte, sich ansonsten aber gar keine Gedanken über den Charakter des Eintrags gemacht hat.[1161]

Ausgangspunkt von Überlegungen zur Rechtsnatur von Maßnahmen war verschiedentlich die Systematik des Gesetzes. Sie soll die Quelle materieller Betrachtungen sein, um den Spielraum des Gesetzgebers bei der Einordnung von Maßnahmen zu berücksichtigen.[1162] So ging das BVerfG beispielsweise auch bei der Entscheidung zum Strafcharakter des erweiterten Verfalls auf dessen Stellung im StGB ein und argumentierte, dass dieser durch die Regelung in einem anderen Abschnitt als die Strafen nicht zu diesen gehöre könne.[1163] Systematisch könnte gegen die Einordnung als Strafe sprechen, dass der Gesetzgeber den Eintrag im Strafgesetzbuch und insbesondere in den §§ 38 ff. StGB nicht erwähnt, sondern in einem separaten Gesetz geregelt

---

[1156] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 5.
[1157] Vgl. *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 111 zur Nebenfolge.
[1158] BVerfGE 27, 36, 41f.; *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 242; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 166; *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 44 m.w.N. in Fn 136.
[1159] BVerfGE 27, 36; BGH NStZ 2004, 144 Rn. 16; NZV 2016, 342 Rn. 25; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 166; *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: § 44 Rn. 1; dagg.: OLG Dresden, NStZ 2023, 43.
[1160] Bspw. die Bezeichnung der verschienenen Entscheidungen in § 12 I BZRG.
[1161] *Haffke*, GA 1975, 65; *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (654).
[1162] *Jüngel*, Shame Sanctions - Wiedergeburt der Schandstrafe?, S. 159; *Haffke*, in: Michalke/Köberer/Pauly/Kirsch, Festschrift für Rainer Hamm zum 65. Geburtstag am 24. Februar 2008, S. 137 (147); *Theune,* in: LK-StGB (12. Auflage): § 45 Rn. 1.
[1163] BVerfGE 110, 1, 15.

hat. Die Regelung von Nebenstrafen außerhalb des StGB ist aber nichts Ungewöhnliches, sondern den unterschiedlichen Rechtsgebieten geschuldet und erreicht mit dem sog. Nebenstrafrecht immer neue Höhen.[1164] Ein Beispiel dafür ist der § 41a I BJagdG, der nach allgemeiner Ansicht eine Nebenstrafe darstellt und nicht im Strafgesetzbuch geregelt ist.[1165] Gleiches gilt für die Einziehung nach § 54 WaffG.[1166] Selbst auf den ersten Blick eindeutige binnensystematische Entscheidungen des Gesetzgebers werden teilweise ignoriert oder von anderen Gesichtspunkten überlagert. So wurde zu der im Maßregelrecht verorteten Entziehung der Fahrerlaubnis auch schon vertreten, es handele sich um eine Strafe.[1167] Die gemäß § 45 II, V StGB fakultativ anzuordnenden Maßnahmen, die unter der gesetzlichen Überschrift „Nebenfolgen" befinden, sieht die h.M. dennoch als Nebenstrafe.[1168] Die Verortung einer Maßnahme in einem anderen Gesetz als dem StGB spricht also nicht von vornherein gegen ihren Strafcharakter.

Gegen den Charakter als Nebenstrafe, die ja akzessorisch zu einer Hauptstrafe besteht, könnte auch sprechen, dass zwar der Eintrag eines Absehens von Strafe nach § 60 StGB nicht in Betracht kommt,[1169] aber gemäß §§ 4 Nr. 3, 4 BZRG die Eintragung der Verwarnung nach § 59 StGB oder die Feststellung der Schuld nach § 27 JGG. Bei diesen Sanktionen wird aber nicht auf eine (Haupt)-Strafe erkannt, an die sich anknüpfen ließe. Das spricht aber vielmehr dafür, die dogmatische Einordnung des Eintrags anhand der Nummern des § 4 BZRG zu differenzieren. Nochmal sei betont, dass sich die vorliegende Untersuchung mit dem Eintrag nach § 4 Nr. 1 BZRG auseinandersetzt, bei dem in der vorangegangenen Entscheidung auf Strafe erkannt werden muss. Eine unterschiedliche Rechtsnatur des Eintrags in Abhängigkeit von der verhängten Entscheidung ist, wie auch bei anderen Regelungen, zum Beispiel § 44 StGB und § 25 StVG, möglich.[1170] Ein weiteres Beispiel sind die verschiedenen Varianten der Einziehung in Abhängigkeit von der angeordneten Maßnahme.[1171] Beide Regelungen werden nur aufgrund ihrer Abhängigkeit von einer Hauptstrafe oder eine Ordnungswidrigkeit unterschieden, nicht aber aufgrund des Wortlautes, Zwecks etc.[1172] Dies spricht also für das gewählte Vorgehen, die Rechtnatur von der Hauptentscheidung abhängig zu machen, und nicht gegen die Klassifizierung des Eintrags nach § 4 Nr. 1 BZRG als Nebenstrafe.

bb. Sozialethische Missbilligung

Da sich die Analyse des Wortlauts sowie systematische Erwägungen nicht als ergiebig im Hinblick auf die Rechtsnatur des Eintrags gezeigt haben, kommen nun die oben herausgearbeiteten materiellen Kriterien einer Strafe ins Spiel. Noch einmal wiederholt seien diese in der Arbeitsdefinition: *Die Strafe ist eine vergeltende, schuldabhängige Sanktion von*

[1164] *Jescheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, S. 111.
[1165] *Parigger*, StraFo 2011, 447 (452); *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: Vor §§ 38 ff Rn. 30.
[1166] OLG Hamm, NJW 1977, 1018.
[1167] Nachweise bei *Haffke*, in: Festschrift für Rainer Hamm, S. 137 (147).
[1168] Statt vieler *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: Vor §§ 38 ff. Rn. 30 m.w.N.
[1169] *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 51 Rn. 7; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 51 Rn. 50.
[1170] Vgl. *Sobota*, ZIS 2017, 248 (252).
[1171] Lackner/Kühl/Heger, Strafgesetzbuch: § 74 Rn, 1a f.; *Sobota*, ZIS 2017, 248 (252); *Volk*, in: Jung/Luxenburger/Wahle, Festschrift für Egon Müller, S. 709 (712).
[1172] *Sobota*, ZIS 2017, 248 (252).

besonderer Schwere, die im Anschluss an ein formelles Verfahren auf eine Tat mit einer besonderen sozialethischen Missbilligung reagiert.

Der Eintrag müsste demnach zunächst den Vorwurf einer sozialethischen Missbilligung enthalten. Damit soll nicht die fehlende Sittlichkeit oder fragwürdige moralische Grundhaltung des Täters gemeint sein, sondern die vorwerfbare Verletzung grundlegender Regeln des Zusammenlebens.[1173] Dieses Unwerturteil wurde, wenn der Eintrag vorgenommen wird, bereits ausgesprochen, indem eine Freiheits- oder Geldstrafe verhängt wurde.[1174] Im Gegensatz dazu unterbleibt ein solcher Ausspruch bei der Maßregel.[1175] Die Differenzierung ermöglicht das Kriterium der Schuld des Täters.[1176]

An das ausgesprochene Unwerturteil knüpft der Eintrag nach § 4 Nr. 1 BZRG also an. Er enthält keinen erneuten Vorwurf, hängt aber sehr eng mit dem, der in der Verurteilung enthalten ist, zusammen.[1177] So sehen es auch das BVerfG und Teile der Literatur, wenn sie für die Frage, ob eine Sanktion eine sozialethische Missbilligung aufweist, darauf abstellen, ob sie in das Strafregister eingetragen wird.[1178] Anders als bei dem Führungszeugnis werden auch alle Verurteilungen, bei denen nach § 4 Nr. 1 BZRG auf Strafe erkannt wurde, in das Zentralregister aufgenommen, sodass das Unwerturteil stets weitergetragen wird. Beim Führungszeugnis hat der Gesetzgeber mit einem Katalog in § 32 II BZRG deutlich gemacht, welche Strafen er als so gravierend ansieht, dass die Resozialisierung dahinter zurückstehen muss.[1179] Der Eintrag im Zentralregister enthält hingegen jenen ursprünglichen Vorwurf des Gesetzgebers, enthält aber keine zusätzliche Wertung oder Differenzierung. Weder knüpft er an die Begehung besonderen Unrechts, wie der § 45 I StGB, noch setzt er eine negative Legalprognose voraus. Dazu passt auch, dass Ordnungswidrigkeiten nach der heute vorherrschenden Ansicht keinen bzw. einen geringeren sozialethischen Vorwurf enthalten und so auch grundsätzlich nicht in ein Register aufgenommen werden.[1180] Die starke Akzessorietät des Eintrags zum strafrechtlichen Unwert zeigt sich zudem auch in neueren Vorschlägen des Gesetzgebers, die Anordnung der Tilgung wegen einer Gesetzesänderung im Betäubungsmittelrecht zu stärken.[1181] Diese Möglichkeit besteht bereits gemäß § 48 BZRG auf Antrag des Eingetragenen. Entfällt die Strafbarkeit aufgrund einer veränderten Einschätzung des Gesetzgebers oder veränderter gesellschaftlicher Gegebenheiten, soll auch der Eingetragene rehabilitiert werden.[1182] Weiterhin kann der Eintrag nicht bei der Änderung der Gesetzeslage, sondern auch bei einer Aufhebung eines rechtskräftigen Urteils gelöscht werden. Das lässt sich daran erkennen, dass gemäß § 16 II BZRG ein erfolgreich durchlaufenes Wiederaufnahmeverfahren, welches zu einer nicht

[1173] BVerfGE 140, 317 (345f.); *Frisch*, NStZ 2016, 16 (20); *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 84 m.w.N.; kritisch: *Haas*, Strafbegriff, Staatsverständnis und Prozessstruktur, 255ff.
[1174] Vgl. zur Geldauflage *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 86.
[1175] *Eschelbach*, in: Matt/Renzikowski, Strafgesetzbuch: § 61 Rn. 5.
[1176] *Remmert,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 103 II GG Rn. 40.
[1177] *Lagodny*, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, S. 123; Vgl. *Sobota*, ZIS 2017, 248 (255)
[1178] BVerfGE 22, 49 (79); *Mitsch,* in: KK-OWiG: § 17 OWiG Rn. 6.
[1179] Vgl. BT-Drucks. VI/477, S. 20.
[1180] Statt aller *Mitsch,* in: KK-OWiG: § 17 OWiG Rn. 6.
[1181] BT-Drucks. 20/8704, S. 134f.
[1182] Siehe die Anordnung der Tilgung wegen Gesetzesänderung oben S. 43ff.

eintragungsfähigen Entscheidung führt oder wenn durch einen Freispruch der Vorwurf entkräftet wird, auch die Entfernung der Eintragung zur Folge hat. [1183]

Der Eintrag enthält und konserviert also den Vorwurf des Strafurteils und somit eine sozialethische Missbilligung. Einen eigenständigen Vorwurf, wie beispielsweise frühere Ehrenstrafen,[1184] formuliert er nicht. Da der § 4 Nr. 1 BZRG an eine Verurteilung anknüpft, die immer ein sozialethisches Unwerturteil enthält, ist die Aussagekraft dieses Kriterium über den Strafcharakter des Eintrags aber nicht sehr groß.

cc. Übel

Weiterhin wird von den meisten Stimmen in Literatur und Rechtsprechung die Ausgestaltung der Strafe als ein Übel vorausgesetzt. Es soll sich als ein intendierter staatlicher Eingriff in die Rechtsgüter des Täters darstellen.[1185] Das Übel könnte zum einen in der Speicherung von Daten des Verurteilten durch staatliche Stellen liegen. Diese stellt aber nicht die wesentliche Belastung des Verurteilten, mit der er sich in seinem Alltag konfrontiert sieht, dar. Wie bereits erwähnt, übersteigen die Wirkungen der Bemakelung teilweise das eigentliche Strafübel deutlich. Hier kommt die oben festgestellte Beeinträchtigung des sozialen Achtungsanspruchs oder der Resozialisierung in Betracht. Diese Übel müssten weiterhin nach der oben genannten Definition intendiert sein. Dass die Erschwerung der Resozialisierung vom Gesetzgeber als kalkuliertes Übel konzipiert wurde und es ihm gerade darauf ankam, ein solches zu schaffen, liegt fern, denn des Öfteren brüstet er sich gerade damit, die Wiedereingliederung durch bestimmte registerliche Maßnahmen erleichtern zu wollen.[1186]

Anders sieht es bei der Ehrenminderung in Form der Einschränkung von Teilhabemöglichkeiten aus.[1187] Wenn man als besonderes Übel des Eintrags diese Einschränkung des Ansehens der Person sowie deren sozialer Teilhabe ansieht, hat der Gesetzgeber diese auch bewusst herbeigeführt, wie sich zum Beispiel aus den Materialien zum erweiterten Führungszeugnis ergibt. Der Täter soll von Kindern und Jugendlichen ferngehalten werden, um jene vor ihm zu schützen.[1188] Durch die Einrichtung des erweiterten Führungszeugnisses wird jedenfalls in die Partizipationsfähigkeit eingegriffen, denn mit diesem Institut will man den Eingetragenen gezielt von bestimmten Positionen fernhalten. Aber auch bei dem Eintrag in das Zentralregister spielt der Gesetzgeber mit der Abschreckung, greift also gezielt auf die Ängste des Eingetragenen zurück, um ihn von weiteren Taten abzuhalten. Deutlich wird dies anhand des § 97 JGG, den sich der Betroffene verdienen soll.[1189] Das gleiche gilt für das Behördenführungszeugnis. Die Folgen des privaten Führungszeugnisses führen ebenso zu schlechteren Berufsaussichten im privaten Sektor. Zusammenfassend beschränkt der Eintrag vor allem das berufliche Fortkommen und die soziale Teilhabe des Verurteilten. Man

[1183] Bspw. Absehen von Strafe *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, § 16 Rn. 16.
[1184] Vgl. *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 126 Die Tatsache, dass auch die „vorwurfsfreien" Maßregeln eingetragen werden, spricht wiederum für eine Differenzierung der Rechtsnatur anhand des § 4 BZRG.
[1185] *Nicolaus*, Die Berücksichtigung mittelbarer Straftatfolgen bei der Strafzumessung, S. 35 m.w.N.
[1186] Schriftlicher Bericht des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform, BT-Drucks. VI/477, S. 1.
[1187] Siehe oben S. 98ff.
[1188] Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zum 5. BZRÄndG, S. 1.
[1189] Siehe S. 55ff.

kann davon ausgehen, dass der Gesetzgeber dieses Übel kannte,[1190] und zumindest billigend in Kauf genommen hat, indem er es unter anderem als Anreiz, keine weiteren Straftaten zu begehen, einsetzte.[1191] Ein kalkuliertes Übel liegt vor.

(1) Der Eintrag und die Ehrenstrafe

Diese Erkenntnis soll hier noch einmal aufgegriffen werden, denn es wurde behauptet, dass besondere Übel liege im Eingriff in die Ehre des Verurteilten. Mit der Ehrenstrafe existiert eine besondere Form der staatlichen Sanktion. Wenn der Eintrag gerade die Ehre einschränkt, könnte er auch unter diese Kategorie fallen.

Der Eintrag könnte eine historische Verbindung zu den Ehrenstrafen aufweisen.[1192] Diese wurde in der älteren Literatur zumindest bezüglich der Rehabilitation teilweise angenommen.[1193] Auch heute wird teilweise noch behauptet, die Brandmarkung vergangener Zeiten sei von der Sammlung von Daten über den Straftäter abgelöst worden.[1194] Stichhaltige Anhaltspunkte für das Vorliegen einer solchen gemeinsamen Vergangenheit bedürften einer umfassenden historischen Analyse, die hier nicht geleistet werden kann. Die Verortung der Wiedereinsetzung in Ehrenrechte im späteren StGB beruht jedenfalls auf dem Entwurf von 1913, nach dem Wiedereinsetzung und Tilgung beide im 13. Abschnitt der Wiedereinsetzung, den §§ 130ff., in das StGB aufgenommen werden sollten, schlussendlich aber nur die Aufnahme der Wiedereinsetzung erfolgte.[1195] Es bestand also der Versuch einer gemeinsamen systematischen Einordnung, der Gesetzgeber lehnte die Aufnahme der Löschung von Einträgen aber konsequent ab.[1196] Historisch waren Ehrenstrafen an die Verwirklichung besonderer Tatbestände geknüpft, daher rührt auch der oben genannte gesteigerte Unwert.[1197] Man kann dem Register des Weiteren eine teleologische Nähe zu den ehemaligen Ehrenstrafen, deren Beseitigung ja auch mit dem Begriff „Rehabilitation“ bezeichnet wurde, nicht absprechen.[1198] Beide Institute, also Wiedereinsetzung in Ehrenrechte und Tilgung, verfolgten nach zeitgenössischer Auffassung ein „gemeinsames soziales Ziel“,[1199] wobei bei *v. Liszt/Schmidt* nicht klar wird, welches Ziel das sein sollte.[1200] Im Hinblick auf die vorher von ihnen erwähnte “Generalprävention“[1201] war vermutlich gemeint, den Makel der Strafe fortwirken zu lassen und so deren Wirkung zu verstärken. Zudem existierte eine gewisse sichernde Komponente.[1202] Der andauernde Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte hinderte des Weiteren später gemäß § 3 I StrafTilgG die gesetzliche Rehabilitation.[1203]

[1190] Hier sei wieder auf die Begründung zum StrafTilgG hingewiesen.
[1191] Siehe S. 125.
[1192] Überblick bei: *Hartung*, Das Strafregister, 13ff.
[1193] *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 458 Fn. 1; *Haffke*, GA 1975, 65 (67 Fn. 19) m.w.N.
[1194] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 1.
[1195] *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 461.
[1196] Siehe weiter unten S. 143ff.
[1197] *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 137.
[1198] *Haffke*, GA 1975, 65.
[1199] siehe auch die Gedanken von *Ötker*, nachzulesen bei *Hartung*, Das Strafregister, S. 18.
[1200] *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 458.
[1201] *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 457.
[1202] *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 461.
[1203] *Dünnebier*, JZ 1958, 713; vgl.: *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 460.

Obwohl Ehrenstrafen bereits seit längerem als beseitigt gelten,[1204] sind noch Rudimente im heutigen StGB erkennbar.[1205] So wird beispielsweise zu den §§ 45 ff. StGB vertreten, dass es sich dabei um Ehrenstrafen handele.[1206] Ähnliches gilt für §§ 165, 200 StGB, bei denen zumindest die Prangerfunktion und die Bloßstellung des Verurteilten eine bedeutende Rolle einnehmen soll.[1207] Auch was eine Ehrenstrafe ausmachen soll, wurde bereits des Öfteren untersucht. Eine Ehrenstrafe ist zum Beispiel nach *Gallas* „*eine Strafe, die ein gesteigertes sozialethisches Unwerturteil über die Tat und den Täter durch einen Eingriff in die soziale Geltung des Täters zum Ausdruck bringt*."[1208] *Weinrich* definiert die Ehrenstrafe detaillierter als eine *„staatliche Sanktion, die wegen eines Verhaltens in der Vergangenheit schuldbezogen gezielt in die Partizipationsfähigkeit/-möglichkeit eingreift, ein gesteigertes soziales Unwerturteil beinhaltet und zum Ziel hat, gesellschaftliche Stabilität zu wahren und zu erzeugen."* [1209] Diese Definition stellt auf die Einschränkung von Teilhabe ab und ähnelt somit den Definitionen, die schon oben bei der Ehre zitiert wurden. Eine Definition, die wesentlich andere Kriterien zugrunde legt, wird von der Literatur nicht vorgeschlagen, daher soll hier diese der weiteren Untersuchung zugrunde gelegt werden.[1210] Von *Eser* wurde die Ehrenstrafe weiter in Kränkungs- und Ehrenminderungsstrafen unterteilt, je nachdem, ob die Selbstachtung oder der soziale Persönlichkeitswert angegriffen werden soll.[1211] Hier wäre aufgrund des Teilhabebezugs von einer Ehrenminderungsstrafe auszugehen.

Trotz der oben festgestellten Vergleichbarkeit stellt sich der Eintrag heute nicht als eine Ehrenstrafe im o.g. Sinne dar.[1212] Zwar stellt er sich als staatliche Sanktion dar, zum Charakter einer ehrenrührigen Sanktion passt schon nicht die obligatorische Natur. Zwar kann die Ehrenminderung auch als gesetzlich eintretende Folge bestimmter Strafen vorkommen.[1213] Vom Eintrag in seiner gegenwärtigen Konzeption kann man aber die Voraussetzung eines gesteigerten Unwerts nicht behaupten, denn eine Verurteilung wird immer, auch bei kleinsten Vergehen, eingetragen. Er wird nicht erst durch eine besonders schwere Schuld oder ein gravierendes Delikt vorgenommen. Der Eintrag an sich kann also, die Voraussetzung des gesteigerten Unwerts als richtig unterstellt, keine Ehrenstrafe darstellen.

Das ist zumindest im Grundsatz auch beim Führungszeugnis der Fall, denn auch hier werden grundsätzlich alle Verurteilungen aufgenommen, § 32 I BZRG. Man könnte nun darüber nachdenken, ob es sich bei Einträgen in das erweiterte Führungszeugnis um eine solche handelt.

[1204] BT-Drucks. IV/650, S. 163.
[1205] *Haas*, Strafbegriff, Staatsverständnis und Prozessstruktur, S. 256.
[1206] *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 121; *Haas*, Strafbegriff, Staatsverständnis und Prozessstruktur, 256f. der sie als Relikt der Ehrenstrafen bezeichnet; *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 190; dagg.: *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 139.
[1207] *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB; *Kargl,* in: NK-StGB: § 200 Rn. 5; *Regge/Pegel,* in: MüKo-StGB: § 200 Rn. 1.; *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 159
[1208] *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217.
[1209] *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 137.
[1210] Weitere Nachweise bei *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 124f. der zwar Kritik übt, auf die es in diesem Kontext aber nicht ankommt.
[1211] *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 37; ähnlich: *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217.
[1212] Vgl. *Haffke*, GA 1975, 65 (67 Fn. 19); *Hartung*, Das Strafregister, S. 12.
[1213] *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 40.

Diese knüpfen zumindest an Delikte, vor allem Sexualdelikte, an, die allgemein mit einem besonders großen Unrecht belegt sind. Die Wahrung gesellschaftlicher Stabilität im Sinne einer Bekräftigung der Geltung von Normen ist eines der Hauptziele des Eintrags im Register.[1214] Hier kommt der Eintrag in das erweiterte Führungszeugnis einer ehrenrührigen Sanktion im o.g. Sinne schon nahe. Jedoch hat der Gesetzgeber an diese Delikte nicht wegen ihres gesteigerten Unwerts, sondern wegen der vermeintlichen Gefährlichkeit der Täter angeknüpft. Hier liegt auch der Unterschied zu anprangernden Strafen oder Kränkungsstrafen,[1215] also solchen Strafen, die gerade darauf abzielen, den Verurteilten herabzusetzen. Das liegt beim Eintrag gerade nicht vor. Eine Ehrenstrafe liegt somit aufgrund der fehlenden Anknüpfung an ein besonderes Unrecht weder im Eintrag an sich noch im Eintrag in ein Führungszeugnis.

Der Eintrag könnte eine Ehrenstrafe im weiteren Sinne darstellen. Von *Gallas* wurden die der Ehrenstrafe verwandten Maßnahmen und Strafen weiter unterteilt.[1216] Erstens seien dies Rechts- oder Statusminderungen, die dem Täter jene Rechtspositionen entziehen, die er missbraucht hat. Beispiel sei die Entziehung des Amtes als Folge der Begehung eines Amtsdeliktes. So gezielt arbeitet der Eintrag aber nicht. Zweitens seien dies Maßnahmen zur Genugtuung für den Verletzten, beispielsweise die §§ 165, 200 StGB.[1217] Auch hierzu kann man den Eintrag nicht zählen, er befriedigt keine Bedürfnisse des Verletzten.[1218] Die letzte Gruppe sollen „Sicherungsmaßregeln mit einem der Ehrenstrafe verwandten Inhalt“ sein.[1219] Diese unterteilt er weiter in „Urteilsbekanntmachungen“ und „Rechtsminderungen.“ Die erste Untergruppe erinnert an das, was heute im Wirtschaftsstrafrecht als „shame sanction“ diskutiert wird. *Gallas* will darunter bspw. § 285a II StGB a.F. verstanden wissen. Den Eintrag könnte man am ehesten unter die zweite Untergruppe der „Rechtsminderung“ fassen, denn diese werden, wie der Eintrag auch, vor allem mit der Wiederholungsgefahr und mit der Entziehung einer Fähigkeit, nicht nur einer Position begründet.[1220] Sie sind aber nicht als Ehrenstrafe gedacht. Beispiel hierfür seien das Berufsverbot und die Entziehung der Fahrerlaubnis. Aus drei Gründen passt aber auch diese Einordnung nicht auf den Eintrag in seiner heutigen Gestalt. Erstens handelt es sich nicht um eine Maßregel, da gerade eine Verurteilung vorausgesetzt wird. Zweitens spielt der Aspekt der Sicherung beim Eintrag auch eine Rolle, noch bedeutender ist allerdings die Verstärkung der Normgeltung. Drittens setzt der Eintrag die Wiederholungsgefahr nicht voraus im Sinne einer Tatbestandsvoraussetzung, er geht als Institut implizit von einer erhöhten Gefahr Vorbestrafter wegen ihrer Rückfallgeneigtheit aus. Es bleibt somit dabei, dass der Eintrag sich nicht als Ehrenstrafe nach der Definition *Weinrichs* oder eine der laut *Gallas* verwandten Maßnahmen einordnen lässt.

Die Kritik an der Ehrenstrafe, die auch zu ihrer Abschaffung führte, ist hingegen im Wesentlichen die gleiche wie die an dem Eintrag: Sie verhinderte, vermeintlich zugunsten der Einübung von Rechtstreue durch die Bevölkerung, eine Resozialisierung des Verurteilten, indem sie dessen Selbstverständnis als zum rechtstreuen Verhalten fähige Person unterminiert

[1214] Siehe S. 128.
[1215] Der Begriff stammt von *Esser*, Die Ehrenstrafe, S. 64.
[1216] *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (217f.).
[1217] *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (218).
[1218] Siehe aber *Heuser*, Kriminalistik 1959, S. 101 (105).
[1219] *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (218).
[1220] *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (218).

und die Bemakelung seine Wiedereingliederung erschwert.[1221] Sie wirkte unter Umständen lebenslänglich, verhindert also eine „Entsühnung".[1222] Als Argument für ihre Existenz wurde von *Gallas* die „Reinhaltung gewisser Berufsstände" bemüht.[1223] Dieser dient auch der Eintrag. Durch die allmähliche Verdrängung der Ehrenstrafe liegt die Vermutung einer diesbezüglichen Ersatzfunktion des Eintrags nahe.[1224]

(2) Ergebnis

Bei dem Eintrag handelt es sich nicht um eine Ehrenstrafe im oben beschriebenen Sinne. Es fehlt besonders die Anknüpfung an einen besonderen Unwert sowie eine vergeltende Funktion. Insofern ist *Hartung* teilweise zuzustimmen.[1225] Es besteht aber sowohl eine historische als auch teleologische Verwandtschaft. Denn auch der Eintrag soll im Wesentlichen vor Rückfälligen schützen, die Normgeltung verstärken und gewichtige Stellungen von Verurteilten „reinhalten." Dies erreicht er, indem er die Partizipationsfähigkeit des Verurteilten beschränkt. Daher lässt sich auch an die bereits zur Ehrenstrafe vorgetragene Kritik anknüpfen.[1226]

Insbesondere kann man aber festhalten, dass das Übel des Eintrags wesentlich durch einen Verlust an Ehre gekennzeichnet ist. Er kompromittiert den Eingetragenen, indem er Öffentlichkeit herstellt, und schränkt als Folge dessen Möglichkeiten zur Teilhabe gezielt ein, weil er für gefährlich gehalten wird. Somit ist auch die zweite Prämisse des Gesetzgebers bedenklich.[1227] Er verhilft der auf Kommunikation mit dem Bürger angelegten Strafe so wesentlich zu ihrer Geltung. Die Nähe zu heute als problematische empfundenen Maßnahmen spricht auch dafür, den Anwendungsbereich und die Auswirkungen der Sanktion einzuhegen.

dd. Schuld & Verfahren

Eine Strafe setzt eine schuldhaft begangene Tat voraus.[1228] Der hier besprochene Eintrag nach § 4 Nr. 1 BZRG knüpft an eine Verurteilung an, daher wurde die Schuld im vorangegangenen Strafverfahren auch festgestellt. Dieses Kriterium liegt also bei dem Eintrag stets vor.

Man kann auch auf das vorgesehene Verfahren, also wie eine bestimmte Maßnahme angeordnet wird, schauen. Wie sich gleich zeigen wird, muss dieses Kriterium mit Vorsicht behandelt werden. Für die Strafe im gegenwärtigen Regelungsgefüge ist die abwägende Entscheidung eines bzw. mehrerer Richter im Einzelfall über deren Ob und vor allem deren Wie maßgeblich.[1229] Wenn der Täter bestraft werden soll, wird vom Tatgericht gemäß § 46 StGB eine Strafzumessung vorgenommen. Ein wesentlicher Unterschied ist hier, dass die Eintragung eine gesetzliche, obligatorische Folge des Urteils ist, während die Reaktion auf eine rechtswidrige Tat eben nicht festgelegt wurde. Der Eintrag müsste auch als automatische Folge

[1221] *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (220f.).
[1222] *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (220).
[1223] *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (221).
[1224] *Haffke*, GA 1975, 65 (67 Fn. 19).
[1225] s.o. *Hartung*, Das Strafregister, S. 12.
[1226] insbesondere: *Staff*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 223 (226). Für die registerlichen Folgen besonders relevant sind die dort angesprochenen Punkte a., c., d., e., g., h.
[1227] Siehe S. 80.
[1228] *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 269.
[1229] Vgl. *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 117.

eines Urteils, das bedeutet ohne einen richterlichen Zumessungsakt, eine Strafe sein können.[1230] Zu beachten ist, dass im Unterschied zu anderen gesetzlichen eintretenden Folgen einer Verurteilung bspw. zur Nebenfolge nach § 45 I StGB, bei der die Rechtsfolge des Verlustes der Wählbarkeit bei einer Verurteilung wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr gesetzlich eintritt, durch die Tilgungsfristen des BZRG und die Nichtaufnahme in das Führungszeugnis je nach Schwere der Strafe oder Vorbelastung durchaus unterschiedliche Folgen eintreten können. Diese sind aber eben gesetzlich determiniert und außerdem ist für den eigentlichen Eintrag keine Schwelle vorgesehen. Ob man nun einen Zumessungsakt als wesentlich für die Nebenstrafe ansieht oder nicht,[1231] könnte hier bei einem großzügigeren Verständnis dahinstehen, denn er wurde ja vom Gericht für die Hauptstrafe vorgenommen.

Anderer Ansicht könnte man nur sein, wenn man für jede Strafe die unmittelbare Zumessung durch einen Richter voraussetzte.[1232] Für das Erfordernis einer unmittelbaren Zumessung spricht ein systematischer Vergleich mit anderen Nebenstrafen. Auch deren Verhängung und die Höhe anderer Nebenstrafen des § 44 I StGB sowie des § 41a BJagdG sind vom Ermessen des Gerichts abhängig. Der § 45 I StGB, der obligatorische Rechtsfolgen an eine Verurteilung knüpft, wird von der h.M. als Nebenfolge und nicht als Nebenstrafe eingeordnet.[1233] Der Unterschied wird später erläutert.[1234] Durch die Strafzumessung wird das das Schuldprinzip gewahrt. Es soll sichergestellt werden, dass eine im Einzelfall gerechte und verhältnismäßige Strafe verhängt wird.[1235] Dem Tatrichter ist es verwehrt, die Folgen des Eintrags zu kontrollieren, also beispielsweise die (Nicht-)Aufnahme in das Führungszeugnis anzuordnen oder die Tilgungsfristen zu beeinflussen. Letztere werden nur in einem sehr groben Rahmen (Verbleib von 5, 10 oder 15 Jahren) von seiner Strafzumessung beeinflusst. Da wird man nur noch sehr eingeschränkt von einer unmittelbaren Schuldangemessenheit sprechen können. Das korrespondiert auch mit dem oben festgestellten fehlenden Zweck der Vergeltung. Hier könnte also ein recht eindeutiges Differenzierungskriterium zwischen beiden Sanktionsarten gegeben sein.

Im Detail ist die Sache aber komplizierter und umstritten. Ein Beispiel dafür, dass ein richterliches Ermessen bei einer Strafe nicht immer erforderlich sein muss, sind die Rechtsfolgen der §§ 165, 200 StGB, die nach umstrittener Auffassung eine Nebenstrafe darstellen,[1236] in ihrem Entstehen aber vom Willen des Verletzten abhängen. Auch hier hat das Gericht beim Vorliegen der Voraussetzungen des Abs. 1 kein Ermessen hinsichtlich des Ob der Anordnung.[1237] Ebenso bezüglich § 45 I StGB wird in der Literatur eine gegenteilige Ansicht,

---

[1230] Vgl. zu Nebenfolgen *Nelles*, JZ 1991, 17 (19).
[1231] Diskussion bei *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 113; *Nelles*, JZ 1991, 17 (19).
[1232] So zu § 45 I *Sobota*, ZIS 2017, 248 (250f.).
[1233] *Radtke,* in: MüKo-StGB: § 45 Rn. 6 m.w.N.
[1234] Unten S. 148ff.
[1235] BVerfGE 105, 135, Ls. 2 zur Vermögensstrafe.
[1236] BGHSt 10, 306 (310) = NJW 1957, 1446 (1447); OLG Nürnberg NJW 1951, 124; *Vormbaum,* in: NK-StGB: § 165 Rn. 4; *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 159; a. A.: *Bosch/Schittenhelm,* in: Schönke/Schröder: § 165 StGB Rn. 1; ; *Gallas*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 217 (218); *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 460.
[1237] *Kargl,* in: NK-StGB: § 200 Rn. 12.

also die Einordnung als Nebenstrafe vertreten.[1238] Teilweise wird argumentiert, bei dem § 211 StGB gäbe es auch keine Strafzumessung und dennoch würde eine Strafe in Form einer obligatorischen lebenslangen Freiheitsstrafe verhängt.[1239] Auch wird auf die strafähnliche Belastung des Verurteilten und auf den Einfluss einer positiven Legalprognose nach § 45b StGB abgestellt.[1240] Die oben genannten Einwände überzeugen nicht. Der § 211 StGB ist nach allgemeiner Ansicht dogmatisch sowohl in seiner Stellung als auch in seiner Strafandrohung missglückt.[1241] Dieser Fehler des Gesetzgebers, der auf der Sonderstellung des § 211 StGB beruht, sollte nicht als Legitimation für dogmatische Einordnungen dienen.[1242] Bei den §§ 165, 200 handelt es sich um vergessene oder ignorierte Rudimente veralteter Vorstellungen einer Strafe. Der Vergleich mit § 45 I StGB hinkt ebenso ein wenig, da, wie von *Sobota* herausgearbeitet, es sich bei diesem nicht um eine Rechtsfolge, sondern nur um die Folge einer bestimmten Verurteilung von über einem Jahr Freiheitsstrafe handelt.[1243]

Dass auch die automatische Folge einer Verurteilung eine Strafe sein kann, soll sich weiterhin am historischen Beispiel des § 31 I StGB nachvollziehen lassen.[1244] Dieser lautete: *Die Verurteilung zur Zuchthausstrafe hat die dauernde Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter von Rechtswegen zur Folge.* Diese Folge wurde trotz ihres obligatorischen Charakters als Nebenstrafe angesehen.[1245] Dem lag allerdings das alte Konzept der Zuchthausstrafe zu Grunde, welche eine entehrende Wirkung beinhalten sollte.[1246] Sie ist als Konstruktion somit nur bedingt auf das heutige StGB übertragbar. Als ein weiteres, einleuchtenderes Beispiel für die Unabhängigkeit der Rechtsnatur einer Maßnahme von einer Ermessensentscheidung des Gerichts wird § 69 StGB angeführt, der nach herrschender Auffassung[1247] eine Maßregel darstellt, aber kein Ermessen des Gerichtes vorsieht, also zwingend ist, während im restlichen Maßregelrecht die Anordnung einer Maßregel stets im Ermessen des Gerichts steht.[1248] Zusammenfassend kann man zunächst erkennen, dass sämtliche Rechtsfolgen, die gesetzlich eintreten, in der Kritik stehen oder bereits abgeschafft wurden. Der Vergleich mit anderen obligatorischen Sanktionen ergibt ein verworrenes Bild und ist nicht dazu geeignet, ein Argument für den Charakter einer Nebenstrafe zu liefern.

Es bleibt die Frage nach dem Sinn und Zweck der richterlichen Abwägung. Sie wird vom Gesetzgeber nicht zufällig vorgesehen, sondern hat einen verfassungsrechtlichen Hintergrund:

[1238] *Theune,* in: LK-StGB (12. Auflage): § 45 Rn. 1; *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 268 f., der sich für eine Einordnung als Ehrenstrafe ausspricht; *Claus* in *Satzger/Schluckebier/Widmaier*, Strafgesetzbuch, Rn. 3.
[1239] *Claus,* in: SSW-StGB: § 45 StGB Rn. 3; *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 253.
[1240] Nach § 45b I kann das Gericht nach § 45 I, II verlorene Fähigkeiten bei einer positiven Legalprognose wiederverleihen.
[1241] *Sobota*, ZIS 2017, 248 (251); zu den Reformbestrebungen statt aller *Neumann,* in: NK-StGB: Vorbemerkungen zu §§ 211-217 Rn. 169ff.
[1242] Vgl. *Sobota*, ZIS 2017, 248.
[1243] *Sobota*, ZIS 2017, 248 (251).
[1244] *Nelles*, JZ 1991, 17 (19). Dieser war der Vorgänger des heutigen § 45 StGB, siehe *Schneider,* in: LK-StGB: § 45 Rn. 1.
[1245] *Nelles*, JZ 1991, 17 (19) m.w.N.
[1246] *Nelles*, JZ 1991, 17 (19).
[1247] BGHSt 7, 165 (168) = NJW 1955, 557; *Eschelbach*, in: Matt/Renzikowski, Strafgesetzbuch: § 69 Rn. 1; *Lackner/Kühl/Heger*, Strafgesetzbuch, § 69 Rn. 1; *v. Heintschel-Heinegg/Huber,* in: MüKo-StGB: § 69 Rn. 1; dagg.: *Haffke*, in: FS Hamm, S. 137 (144).
[1248] *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 253; dagg.: *Sobota*, ZIS 2017, 248 (254).

das Schuldprinzip.[1249] Es ist anerkannt, dass eine Strafe eine Verurteilung wegen einer rechtswidrigen, schuldhaften Tat und somit Schuld voraussetzt.[1250] Dem Täter muss sein Verhalten vorwerfbar sein.[1251] Das bezieht sich neben der Strafbegründungsschuld der §§ 19ff. StGB im Sinne einer normativen Ansprechbarkeit zum Tatzeitpunkt auch auf die Strafzumessungsschuld nach § 46 I StGB.[1252] Diese Strafzumessungsschuld muss demnach im Einzelfall abgewogen werden. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass *die Verhängung einer Kriminalstrafe (...) unter allen Umständen nur durch den Richter vorgenommen werden darf*."[1253] Diese Anforderungen bedeuten aber nicht, dass jede fehlende Möglichkeit einer Zumessung der Einordnung der Maßnahme als Strafe konstitutiv entgegensteht, sondern lediglich, dass eine gesetzlich eintretende Strafe jedenfalls verfassungsrechtlich problematisch sein könnte.[1254] Das Fehlen einer Zumessung durch einen Richter könnte somit ein Geburtsfehler der Norm sein. Wenn diese vom Gesetzgeber nicht vorgesehen wurde, kann das auch an dessen fehlender Sensibilität liegen. Er hat schlichtweg übersehen, für eine Strafe auch eine entsprechende Abwägung vorzusehen. Dann könnte hier also, sollte man den Eintrag als Strafe auffassen, das Schuldprinzip, trotz des Einflusses der Strafhöhe auf die Tilgungsfristen etc., verletzt sein. Das Gericht müsste die Hauptstrafe entsprechend des Gewichts des Eintrags mildern, denn Hauptstrafe und Nebenstrafe bilden zusammen die strafzweckangemessene Strafe.[1255]

Gegen die konstitutive Einordnung der Strafzumessung durch einen Richter wird auch eingewendet, dass ja gerade ein formeller und materieller Strafbegriff zu unterscheiden ist. Diese Unterscheidung sei hinfällig, würde ein formelles Kriterium den wesentlichen Ausschlag über die Rechtsnatur der Maßnahme geben. Sie führe demnach nicht weiter, wenn es gerade um die inhaltliche, materielle Bestimmung der Strafe geht.[1256] Diese Differenzierung wurde auch in der vorliegenden Abhandlung vorgenommen und ist zu berücksichtigen. Eine nur formelle Bestimmung überzeugt nicht, denn dann würde man Garantien des Grundgesetzes von einer Bezeichnung oder systematischen Verortung des Gesetzgebers abhängig machen. Es muss also erlaubt bleiben, diesen legitimierten Gesetzgeber zu kritisieren.[1257] Darauf deutet auch die oben zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hin.[1258] Ein Außerachtlassen der formellen Implikationen verkennt aber, dass sich in dem formellen Verfahren gerade der Wille des Gesetzgebers, wie eine bestimmte Maßnahme einzuordnen sei, ausdrückt. So finden sich wiederum Stimmen in der Literatur, die, von Einzelfällen abgesehen, allein den Gesetzgeber aufgrund seiner demokratischen Legitimation als kompetent in der Frage ansehen, ob eine

[1249] BVerfGE 45, 187 (260); *Sobota*, ZIS 2017, 248 (251).
[1250] Vgl. zu § 45 I *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 269.
[1251] BGHSt 2, 194 Rn. 15 (juris).
[1252] BGHSt 2, 194; *Adam/Schmidt/Schumacher*, NStZ 2017, 7 (10); *Rogall,* in: SK-StGB: Vor § 19 Rn. 3; zu dieser Unterscheidung *Achenbach*, Historische und dogmatische Grundlagen der strafrechtssystematischen Schuldlehre, S. 2; *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 19 Rn. 54.
[1253] BVerfGE 22, 49 (80).
[1254] anders *Sobota*, ZIS 2017, 248 (251).
[1255] *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 248.
[1256] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 1d; vgl. *Theune,* in: LK-StGB (12. Auflage): § 45 Rn. 1; *Weinrich*, Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB, S. 154.
[1257] *Haffke*, in: FS Hamm S. 137 (154).
[1258] *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 1c.

Maßnahme eine Strafe darstellen soll oder nicht.[1259] Dessen Entscheidungen sollten richtigerweise auch nicht ignoriert werden, er hat sich zum Eintrag aber auch nicht geäußert. Diese zuletzt genannte, recht positivistische Auffassung macht es sich andererseits zu leicht, wenn sie sich selbst aufgrund einer vermeintlich fehlenden Legitimation eine Stellungnahme verwehrt. Der Gesetzgeber kann sich auch irren und eine Aufgabe der Rechtswissenschaft und der Justiz wäre es dann, diesen Irrtum offenzulegen. Für beide Auffassungen, also jene, die die Automatik ignoriert und jene, die ihr wesentliche Bedeutung für die Bestimmung der Rechtsnatur beimisst, sprechen somit gute Argumente. Letztlich kann hier ein Kompromiss gefunden werden, den Strafcharakter einer Maßnahme vor allem nach ihrem materiell-rechtlichen Gehalt zu bewerten, dem vom Gesetzgeber angeordneten Verfahren und anderen formellen Gesichtspunkten aber einen Indizcharakter zuzubilligen. Nach alledem kann die zwingende Rechtsfolge einer Maßnahme ihrem Strafcharakter vielleicht indiziell, aber nicht endgültig entgegenstehen.

ee. Historische Auslegung

Oben wurde bereits der Wille des Gesetzgebers angesprochen, der sich in der Art der vorgesehenen Anordnung ausdrückt. Weitere Erwägungen des Gesetzgebers lassen sich möglicherweise aus der langen Geschichte der Normierung von Strafregistern in Deutschland ziehen.

Wenn man sich zunächst vom eigentlichen Eintrag der Aufhebung desselben, also der Rehabilitierung zuwendet, lässt sich die Distanziertheit des Gesetzgebers gegenüber einer Verortung im materiellen Strafrecht ebenso gut nachvollziehen. Im Reichsstrafgesetzbuch war das Institut der Rehabilitation nicht vertreten.[1260] Das Strafregister wurde durch eine BundesratsVO geregelt, die nur eine Entfernung nach dem 70. Lebensjahr vorsah. Diese Regelung erinnert an den heutigen § 24 BZRG und stellt keine Rehabilitierungsvorschrift dar, der Eintrag wurde lediglich gelöscht.[1261] Bei den Vorarbeiten zu einem neuen StGB wurden sowohl die straftilgende Rehabilitierung als auch die Wiedereinsetzung in Ehrenrechte in verschiedenen Entwürfen, hier dargestellt anhand des Entwurfs nach den Beschlüssen der Strafrechtskommission von 1913, im gleichen Abschnitt der §§ 130ff. im StGB verortet.[1262] Bei der gewählten Regelung in § 130 StGB handelte es sich um eine Form der richterlichen Rehabilitierung. Die systematische Nähe wurde im Folgenden aber bewusst nicht zugelassen, der Gesetzgeber des Entwurfs 1919 entschied sich dagegen. Zunächst beruhte dies auf praktischen Bedenken gegen die richterliche Rehabilitierung, die die Gerichte belasten würde.[1263] Das allein erklärt aber nicht, warum keine Verortung im StGB erfolgen sollte. Darüber hinaus sei es nach Ansicht des Gesetzgebers auch nicht die Sache des materiellen Strafrechts, auf das Maß des Strafregisters einzuwirken.[1264] Das Strafregister sei eine bloße

[1259] *Häger,* in: LK-StGB (12. Auflage): Vor §§ 38 ff. Rn. 76 zur Abgrenzung von Ordnungswidrigkeiten; *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 120 zu § 45 I.
[1260] *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 460.
[1261] *Dünnebier*, JZ 1958, 713; *Hartung*, Das Strafregister, S. 13; Auf die Änderungen der VO wird hier nicht eingegangen, siehe dazu *Hartung*, Das Strafregister, S. 4f.
[1262] *Schubert*, Entwürfe der Strafrechtskommission zu einem Deutschen Strafgesetzbuch und zu einem Einführungsgesetz (1911-1914), S. 287f.; *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 461.
[1263] *Hartung*, Das Strafregister, S. 16.
[1264] Siehe die Nachweise bei *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 458 Fn. 1.; kritisch *Haffke*, GA 1975, 65 Fn. 19.

Verwaltungseinrichtung.[1265] Auch die darauf folgenden Entwürfe wiederholten diese Ansicht zunächst, um später gar nicht mehr darauf einzugehen.[1266] Die Beseitigung fortwirkender Ehrenfolgen von Verurteilung verblieb hingegen im StGB, im späteren amtlichen Entwurf als § 58 StGB.[1267] An diesem groben Abriss der Entwicklung lässt sich erkennen, dass der Gesetzgeber damals zwischen der eigentlichen Strafe, der Ehrenstrafe und dem Strafregister differenzieren wollte. Einer Aufnahme der Rehabilitierung in das Strafgesetzbuch stand er kritisch gegenüber, er wollte das Strafregisterrecht eigenständig regeln. So hat sich das Registerrecht in Deutschland im Laufe der vielen Änderungen gesetzestechnisch eigenständig entwickelt und wurde eher dem Verwaltungsrecht zugeordnet.[1268] Auch das spricht dafür, dass der Gesetzgeber den Eintrag nicht als Strafe verstanden wissen wollte. Diese Ansicht wird sich in den folgenden Jahrzehnten halten. Nur am Rande sei erwähnt, dass im europäischen Ausland gegenwärtig die Verankerung der Regelungen über die „Strafregister" im jeweiligen Strafgesetzbuch teilweise üblich ist.[1269]

Im Folgenden bietet es sich noch an, die für das Registerrecht in Deutschland bedeutenden Gesetze und die dazugehörigen Materialien zu untersuchen. Dabei kann man sich vor allem auf zwei wesentliche Gesetzesbegründungen beziehen, die zum Straftilgungsgesetz und den zum BZRG. Beide Gesetze waren vordergründig von dem Willen des Gesetzgebers getragen, die Auswirkungen des bereits zuvor existierenden Eintrags einzudämmen und dadurch die Rehabilitierung des Eingetragenen zu erleichtern.[1270] Mit der dogmatischen Klassifizierung des Eintrags als Sanktion oder gar als Strafe beschäftigen sie sich hingegen nicht explizit.

Der Gesetzgeber des StrafTilgG, das am 01.07.1920 in Kraft trat,[1271] stand bereits in der beschriebenen Tradition, die bis heute andauert und dem Eintrag bis heute kein eigenständiges Übel zubilligt, sondern lediglich die Festschreibung eines bereits getroffenen Urteils vorsah. Nochmals sei hier die Begründung des StraftilgG herangezogen: *„Die Bestrafung heftet vielmehr dem Verurteilten nach der Auffassung des Volkes einen Makel an, der ihn unter Umständen weit schlimmer und nachhaltiger trifft als das Strafübel selbst."*[1272] Der Gesetzgeber erkannte zutreffend die Auswirkungen des Eintrags, differenziert aber in der Gesetzesbegründung zwischen dem Strafübel und dem Makel. Daraus könnte man schließen, dass der Makel jedenfalls kein Strafübel darstellen soll und davon zu unterscheiden ist. Dafür spricht auch, dass später von der „*erstandenen Strafe*" die Rede ist, derer zum Trotz der

[1265] Nach *Hartung*, Das Strafregister, S. 15.
[1266] Nach *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 458 Fn. 1.
[1267] *Hartung*, Das Strafregister, S. 16 Von diesem wurde der § 138 StGB a.F. angegeben, richtig ist aber wohl § 133 StGB, *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 461.
[1268] BT-Drucks. VI/477, S. 15; *Hartung*, Das Strafregister, S. 16; *Haffke*, GA 1975, 65 (69); kritisch: *Peters*, Grundprobleme der Kriminalpädagogik, S. 340, der die Rehabilitierung als eine Aufgabe der Rechtsprechung sieht.
[1269] Beispiel Spanien bei *Fernandez*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 267 (268f.); Beispiel Slowenien *Šugman/Petrovec*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 226 (227ff.). Schweiz: *Lederer/Dittmann/Graf*, MSchrKrim 93 (2010), 442.
[1270] BT-Drucks. VI/477, S. 14.
[1271] § 11 I StrafTilgG; *v. Liszt/Schmidt*, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 467.
[1272] Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über beschränkte Auskunft aus dem Strafregister und die Tilgung von Strafvermerken vom 21.11.1919, in Aktenstück bzw. Anlage Nr. 1486 der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, S. 1518.

Bemakelte nur verschlossene Türen vorfände.[1273] Daher ist die Strafe, hier die vom Gericht verhängte Sanktion und der Strafmakel nach Ansicht des Gesetzgebers wohl zu trennen. Die sich an den Entwurf anschließende Diskussion im Rahmen der ersten Beratung vom 25.11.1919 kann als allgemeine, wenn auch in den Details kritische, Zustimmung zum Gesetzentwurf gewertet werden. Die Rechtsnatur des Eintrags wurde aber auch hier nicht erörtert.[1274] Auch in der damaligen Literatur wurde der Eintrag als Verwaltungsmaßnahme verortet.[1275] Bemerkenswert ist außerdem, dass der Gesetzgeber auch hier nicht den Zusammenhang zwischen seiner Tätigkeit und der „Volksauffassung" erkennt. Nicht die Volksauffassung ist die wesentliche Ursache für die Bemakelung, sondern die gesetzliche Regelung zum Strafregister.[1276]

Das BZRG wurde dann vor allem für eine organisatorische und technische Neuordnung des Systems der Strafregister geschaffen.[1277] Die Loslösung von Strafrecht und Registerrecht lässt sich aber auch hier weiter nachvollziehen. An der Änderung des Namens (Bundesstrafregister zu Bundeszentralregister) lässt sich ebenso implizit wie plakativ eine Distanzierung vom Strafrecht erkennen,[1278] wie an der Überführung des Registers vom GBA zum Bundesamt für Justiz im Jahr 2007.[1279] Im Entwurf des BZRG von 1969 ist zu lesen, dass eine Anordnung von Registervergünstigungen keine strafrechtliche Entscheidung sei, sondern vielmehr von Beamten ausgeführt werden sollte.[1280] Der Gesetzgeber will die Rücknahme der Bemakelung nicht Gerichten, sondern der Registerbehörde überlassen. Damit wirkt der Eintrag lediglich wie ein Verwaltungsakt, der von einer Behörde widerrufen wird, statt wie eine strafrechtliche Sanktion, die aufgrund ihrer Strafqualität durch einen Richter verhängt und auch zurückgenommen bzw. abgemildert wird, wie bspw. bei § 56 I StGB. Der Gesetzgeber hat also die oben besprochene Linie, bewusst oder unbewusst, fortgesetzt. Die vielen Änderungen, die das Register in den Jahrzehnten danach erfuhr, führten zu einer Verschärfung der Konsequenzen des Eintrags, indem beispielsweise das erweiterte Führungszeugnis eingeführt wurde oder Tilgungsfristen für Sexualstraftäter verlängert wurden.[1281] Aus dieser neuen Härte, die im Gegensatz zu den vorherigen Milderungen steht, entwickelten sich jedenfalls keine dogmatischen Erwägungen. Ein Relikt stellt § 97 JGG dar, bei denen ein Richter den rechtschaffenen Jugendlichen von der Last des Strafmakels befreit. Hier lässt sich noch ein regelungstechnischer Zusammenhang zwischen Strafregister und Strafe erkennen. In jüngerer Zeit könnte man durch das CanG eine Wiederannäherung an ein strafrechtliches

[1273] Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über beschränkte Auskunft aus dem Strafregister und die Tilgung von Strafvermerken vom 21.11.1919, in Aktenstück bzw. Anlage Nr. 1486 der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, S. 1518.
[1274] 118. Sitzung der Nationalversammlung, in Stenographische Berichte, Band 331, S. 3744ff. Von mehreren Abgeordneten wurde die kurze Vorbereitungszeit beklagt.
[1275] *Schäfer/Hellwig*, Straftilgungsgesetz und Strafregisterverordnung, S. 69.
[1276] größtenteils positive Bewertung bei *Hartung*, Das Strafregister, S. 17ff.
[1277] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (638); "Primat zweckrationaler Vernunft" bei *Haffke*, GA 1975, 65 (69); *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 18.
[1278] kritisch *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 23.
[1279] zu den sonstigen, ihrer Ansicht nach teilweise vorgeschobenen Gründen *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 1 Rn. 9 Die Nachteile einer Verzögerung, die durch die Verortung des Registers beim GBA bestanden hätten, seien zum Beispiel ihrer Ansicht nach durch den Umzug nach Bonn nicht ausgeräumt worden, schließlich sei der Aktentransport zwischen Karlsruhe und Bonn bestehen geblieben.
[1280] BT-Drucks. VI/477, S. 15.
[1281] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (639).

Reglungsgefüge vermuten. So wurde die Entscheidung über eine Tilgung den Staatsanwaltschaften überantwortet und die spezifischen Regelungen dazu nicht im BZRG, sondern in einem strafrechtlichen Gesetz verortet. Dies geschah allerdings nicht aus dogmatischen Erwägungen über den Charakter des Eintrags, sondern aus praktischen Erwägungen, die oben bereits erläutert wurden.[1282] Insbesondere sei die Staatsanwaltschaft eher zu ermittelnden Tätigkeiten befugt und befähigt als die Registerbehörde. Eine Annäherung an das materielle oder formelle Strafrecht lässt sich daraus also nicht ableiten.

So wurde anhand dieses kurzen, nur oberflächlichen Abrisses gezeigt, dass die Geschichte des Strafregisters von einer konsequenten Distanz und einer immer weitergehenden Loslösung vom materiellen Strafrecht gekennzeichnet ist. Tendenziell müsste man aufgrund der historischen Auslegung einen Strafcharakter und sogar den Charakter einer strafrechtlichen Sanktion überhaupt verneinen.

ff. Ergebnis

Als Ergebnis einer Gesamtschau der herausgearbeiteten Kriterien kann man festhalten, dass der Eintrag im Zentralregister recht eindeutig keine Nebenstrafe darstellt. Dafür sprechen materiell vor allem, wenn auch für sich jeweils nur indiziell, seine rein präventive Zwecksetzung und der somit fehlende vergeltende Aspekt, der Wille des historischen Gesetzgebers, ihn nicht als Strafe auszugestalten und aus dem Strafgesetzbuch herauszuhalten, sowie formell die mangelnde richterliche Anordnung. Der Eintrag verhilft der Strafe eher, ihr Übel voll zu entfalten, indem er ihre Publizität erhöht und die kommunikative Wirkung der Strafe verstärkt. Also steht der Eintrag trotz seiner massiven Auswirkungen nicht auf der gleichen Sanktionsebene wie die Hauptstrafe.[1283] Auch die oben aufgeworfene Frage nach einer strafenden Konzeption des Registers kann demnach verneint werden. Weiterhin ungeklärt bleibt somit seine Rechtsnatur. In Betracht kommt die Einordnung als Maßregel oder als Nebenfolge.

c. Maßregel

Den Eintrag nach § 4 Nr. 1 BZRG als Maßregel einzuordnen, liegt aufgrund seiner Abhängigkeit von einer Verurteilung, die wiederum Schuld voraussetzt, fern. Das Charakteristische der Maßregel ist gerade, dass sie keine Schuld voraussetzt.[1284] Daneben werden auch Maßregeln zumindest typischerweise nicht kraft Gesetzes verhängt.[1285] Eine bereits erwähnte Ausnahme dazu bildet der § 69 I StGB. Allerdings ist hier als Ausgleich für die zwingende Rechtsfolge auf der Tatbestandsseite zumindest in den Fällen des § 69 I StGB eine Gesamtwürdigung durch das Gericht vorgesehen, bei welcher der Einzelfall, insbesondere die Anlasstat, Berücksichtigung finden soll.[1286] An dieser Berücksichtigung des Einzelfalls mangelt es dem Eintrag, weshalb bereits aus formalen Gründen eine Einordnung als Maßregel nicht in Betracht kommt.

[1282] Siehe oben S. 43f.
[1283] Vgl. *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 205; Vgl. *Böse/Bartsch,* in: NK-StGB: § 44 Rn. 6.
[1284] *Hochmayr*, ZStW 124 (2012), 64 (67); *Jescheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, S. 84; ausführlich zum Begriff der Maßregel *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 47ff.
[1285] *Nelles*, JZ 1991, 17 (18); *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 155.
[1286] *Huber* in MüKo-StGB, § 69 Rn. 62; Sobota ZIS 2017, 248 (249).

Eine inhaltliche Ähnlichkeit besteht hingegen zum Sinn und Zweck der Maßregeln, die rein präventiv wirken und den mit einer erhöhten Rückfallgefahr belegten Täter von weiteren Taten abhalten sollen, sie besitzen also eine Art Sicherungscharakter.[1287] Maßregeln haben nach herrschender Ansicht keine generalpräventive, sondern eine individualpräventive, sichernde Zwecksetzung.[1288] Eine ausschließliche Ausrichtung auf die Prävention, general- oder spezialpräventiv, lässt sich auch für den Eintrag nachweisen.[1289] Das BZRG gehört auch zum Recht der Gefahrenabwehr. Die Zuordnung zum Strafrecht ist, wie bei den Maßregeln, dennoch stimmig, schließlich wird der Eintrag wegen einer begangenen Straftat angeordnet, auch wenn hier keine weitere Prognose oder ähnliches vorgenommen wird, sondern generell und pauschal von einer Gefährlichkeit Vorbestrafter ausgegangen wird.[1290]

Der Eintrag ist somit zwar keine Maßregel, eine gewisse Vergleichbarkeit der Zwecke besteht aber.[1291] Aus der vorbeugenden Funktion ergibt sich auch, dass der Eintrag geeignet sein muss, den von der Person ausgehenden möglichen Schaden zu begrenzen und das sein Ausmaß allein an der weiterhin bestehenden Gefährlichkeit auszurichten ist.[1292] Indem der Eintrag den Verurteilten von bestimmten Positionen fernhält, kann er dazu beitragen, dass jener auch keine Straftaten mehr begeht. Das wurde oben beim sog. Sicherungscharakter angesprochen.[1293] Seine Gefährlichkeit wird hingegen festgestellt und nicht fortlaufend evaluiert, sondern vorausgesetzt.

d. Nebenfolge

Im Verlauf der Untersuchung wurde der Eintrag mit der Nebenfolge nach § 45 I StGB verglichen. Er könnte auch eine solche darstellen, wobei der Begriff der Nebenfolge materiell noch deutlich unbestimmter und unerforschter ist als der der Strafe.[1294] Die Grenzen zur Nebenstrafe sind fließend.[1295] Gemein soll beiden Begriffen jedenfalls sein, dass sie nur zusammen mit einer Hauptstrafe verhängt werden können.[1296] Andererseits hat die Strafe den Anspruch, klar von anderen Rechtsfolgen der Tat abgrenzbar zu sein.[1297] Es existieren neben § 45 StGB gemäß §§ 165, 200 StGB oder § 8 WiStG möglicherweise noch weitere

---

[1287] BVerfGE 109, 133 (174); Lackner/Kühl/Heger, Strafgesetzbuch: § 61 Rn. 1; *Hochmayr*, ZStW 124 (2012), 64 (67); *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 156; *van Gemmeren,* in: MüKo-StGB: § 61 Rn. 1.

[1288] BVerfGE 109, 133 (174); *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, S. 273; für Bekräftigung der Normgeltung *Jescheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, S. 84.

[1289] Siehe S. 131.

[1290] Vgl. *Frister*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 1 Rn. 8. Für den § 45 I StGB wird eine materielle Vergleichbarkeit mit den Maßregeln aus eben jenem Grund abgelehnt, *Nelles*, JZ 1991, 17 (18f.); *Sobota*, ZIS 2017, 248 (254).

[1291] Vgl. *Staff*, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission, S. 223 (226).

[1292] Vgl. *Nelles*, JZ 1991, 17 (19); vgl. *Böse*, Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 48; vgl. *Hochmayr*, ZStW 124 (2012), 64 (67).

[1293] Oben 2. a. bb. (3).

[1294] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 166; *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 815, der ihn als unbefriedigend bezeichnet.

[1295] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 205 mit dem Hinweis darauf, dass auch der BGH beide Begriffe synonym verwendet.

[1296] *Radtke,* in: MüKo-StGB: Vor §§ 38 ff. Rn. 75.

[1297] *Greco*, ZStW 135 (2023), 378 (431).

strafrechtliche Maßnahmen, die nach umstrittener Ansicht ebenso Nebenfolgen darstellen sollen.[1298] Der Begriff der Nebenfolge wird darüber hinaus in § 2 I StGB erwähnt.

aa. Definition der Nebenfolge

Unklar ist jedoch, wie der schwammige Begriff der Nebenfolge, der auch ganz unterschiedliche Sanktionen umfassen soll, darüber hinaus näher bestimmt werden könnte.[1299] Es lassen sich allerdings Versuche einer näheren Charakterisierung in der Literatur ausmachen. Dabei gilt es zu beachten, dass sowohl im Schrifttum als auch in der Literatur der Begriff der Nebenfolge häufig untechnisch verstanden wird.[1300] Insoweit formuliert *Gercke*: „*Mit Nebenfolgen sind in diesem Zusammenhang - mit leichten Modifikationen - solche gemeint, die als zusätzliche außerstrafrechtliche Konsequenz einer Kriminalstrafe auftreten*."[1301] Hier wird gerade auf den außerstrafrechtlichen Charakter abgestellt. Diese Definition ist aber als Arbeitsdefinition für den von ihm erstellten Überblicksaufsatz zu verstehen, der sich lediglich auf die außerstrafrechtlichen Sanktionen beziehen sollte. Bei dem Eintrag handelt es sich aber um eine strafrechtliche Sanktion. Es existieren, wie *Gercke* anerkennt, auch genuin strafrechtliche (Neben-)Folgen.[1302] Es müssen also Definitionen gefunden werden, die sich auf die strafrechtliche Nebenfolge beschränken.

Nach der weitesten dieser Ansichten sind Nebenfolgen lediglich „*strafrechtliche Rechtsfolgen der Straftat, denen kein spezifischer Strafcharakter zugesprochen wird*."[1303] Es handelt sich nach dieser Auffassung um eine Auffangkategorie. Bei dem Eintrag in das Zentralregister handelt es sich um eine strafrechtliche Sanktion, also um eine strafrechtliche Folge. Wie oben festgestellt, hat sie aber keinen Strafcharakter. Nach dieser rudimentären Definition wäre der Eintrag also eine Nebenfolge.

Es existieren weitere, spezifischere Vorschläge in der Literatur. So wird von *Stree/Kinzig* darauf hingewiesen, dass den Nebenfolgen diejenigen Rechtsfolgen einer Straftat zuzurechnen sind, die zwar ein repressives Element aufweisen, welches aber nicht maßgeblich ihre Natur bestimmt. Sie weisen also einen „Doppelcharakter" auf.[1304] Nach hier vertretener Auffassung wirkt der Eintrag nur präventiv. Von *Irmscher* wird im Hinblick auf die oben von *Stree/Kinzig* vorgeschlagene Doppelnatur noch der Zusatz der strafähnlichen Nebenfolge verwendet, wenn ein Überhang des strafrechtlichen, also repressiven Anteils festzustellen ist.[1305] Wie *Irmscher* dann aber auch selbst feststellt, kommt es aber auf diesen zusätzlichen Terminus nicht an, denn die Einordnung als Nebenfolge bleibt auch bei einer Ablehnung bestehen.[1306] So kann man ihn auch einfach weglassen. Eine Nebenfolge kann aber nach anderer Ansicht eben auch rein präventiv ausgerichtet sein.[1307] Zudem wird teilweise herausgestellt, dass die Nebenfolgen in

[1298] *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: Vor §§ 38 ff. Rn. 32; *Bosch/Schittenhelm,* in: Schönke/Schröder: § 165 StGB Rn. 1; *Lampe/Lutz,* in: Erbs/Kohlhaas: § 8 WiStG Rn. 1; für Nebenstrafe hingegen BGH NJW 1957, 1446 (1447).
[1299] *Kett-Straub/Kudlich*, Sanktionenrecht, § 13 Rn. 2; Überblick bei *Sobota*, ZIS 2017, 248 (249f.).
[1300] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 24f.
[1301] *Gercke*, wistra 2012, 291 (292).
[1302] *Gercke*, wistra 2012, 291 (292).
[1303] *Radtke,* in: MüKo-StGB: Vor §§ 38 ff Rn. 75.
[1304] *Stree/Kinzig,* in: Schönke/Schröder (2014): Vor §§ 38 ff. Rn. 31.
[1305] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 207.
[1306] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 207.
[1307] *Nartowska/Knierbein*, NZG 2016, 256 (260); abwägend *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 207.

sich oft ambivalent sind bzw. einen aus verschiedenen Rechtselementen zusammengesetzten Charakter haben.[1308] Besonders deutlich soll dies bei dem Verfall, der Einziehung und der Unbrauchbarmachung sein.[1309] Bei schuldhaftem Handeln soll der Strafcharakter überwiegen, bei fehlender Schuld der Maßregelcharakter.[1310] Das würde schon eher auf den Eintrag im Zentralregister als Ganzes ohne eine Differenzierung nach § 4 BZRG passen. Daneben werden einzelne Elemente, die allen Nebenfolgen gemein sein sollen, besonders betont. Die Nebenfolge soll in Abgrenzung zur Nebenstrafe gesetzlich eintreten.[1311] Den Sanktionen, die im StGB als Nebenfolgen betitelt werden, soll gemein sein, dass sie in negativen Statusfolgen resultieren.[1312] Eine weitere Definition der Nebenfolge wurde von der Literatur bis vor kurzem nicht angeboten.[1313]

Es herrschte also eine allgemeine Verwirrung im Schrifttum. In jüngerer Zeit ist aber ein weiterer Versuch, die Nebenfolge näher zu bestimmen, hinzugekommen. *Sobota* hat in seiner Untersuchung die folgende detaillierte und somit auch enge Definition einer Nebenfolge ausgearbeitet, um diese von anderen Sanktionen abzugrenzen und aus dem Stadium des „*Auffangbeckens*“[1314] zu befreien:

„Nebenfolgen sind Rechtsminderungen, die kraft Gesetzes (=automatisch) an eine Verurteilung zur Hauptstrafe anknüpfen und einem positiv-generalpräventiven Zweck dienen. “[1315]

Die Nebenfolge soll demnach selbstständig neben den anderen beiden strafrechtlichen Sanktionen stehen[1316] sowie eine „*Art positiv-generalpräventive Maßregel*“ darstellen.[1317]

bb. Subsumtion des Eintrags im Zentralregister

Anhand dieser Definition kann man nun weiter untersuchen, ob der Eintrag eine Nebenfolge ist.[1318] Vereinzelt wurde er bereits als eine solche bezeichnet, ohne aber die o.g. Definition zugrunde zu legen.[1319] Es liegt mit dem Eintrag eine kraft Gesetzes eintretende Rechtsfolge vor. An dem möglicherweise problematischen Merkmal „Eintritt kraft Gesetzes“ muss hier jedenfalls keine Kritik geübt werden.[1320] Die Rechtsminderung wird zwar erst durch Dritte realisiert, die auf den Eintrag zugreifen, jedoch ist dies nur ein unbedeutender Zwischenakt. Er dient ausschließlich präventiven Zwecken und passt somit zunächst unter die o.g. Definition. Dass der Eintrag auch einem generalpräventiven Zweck dient, wurde oben festgestellt.

[1308] *Grube,* in: LK-StGB: Vor §§ 38 Rn. 44; *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 815; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 207.
[1309] *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 815.
[1310] *Maurach*, Deutsches Strafrecht, S. 815.
[1311] *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: Vor §§ 38 ff. Rn. 31.
[1312] *Bringewat*, Grundbegriffe des Strafrechts, Rn. 91.
[1313] ähnlich *von Heintschel-Heinegg,* in: BeckOK StGB: § 38 Rn. 4; *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: Vor §§ 38 ff. Rn. 31.
[1314] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 163; *Sobota*, ZIS 2017, 248 (256).
[1315] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 159; *Sobota*, ZIS 2017, 248 (256).
[1316] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 160.
[1317] *Sobota*, ZIS 2017, 248 (256).
[1318] Im Zweiten Teil seiner Dissertation untersucht Sobota einzelne Sanktionen auf ihre Nebenfolgequalität. Der Eintrag im BZRG ist jedoch nicht darunter.
[1319] *Kett-Straub/Kudlich*, Sanktionenrecht, § 13 Rn. 2.
[1320] Siehe dazu *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 207, der auf Normen des OWiG hinweist, die keine Automatik aufweisen, aber dennoch Nebenfolgen darstellen sollen.

Allerdings umfasst er neben dem positiv-generalpräventivem Aspekt auch sichernde und abschreckende, nicht aber vergeltende oder resozialisierende Zwecke.

Sobota begründet die besondere Betonung der positiven Generalprävention mit dem Zweck der Nebenfolge des § 45 I StGB, die das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit öffentlicher Ämter stärken und sichern soll.[1321] Einen spezialpräventiven Hauptzweck lehnt er aufgrund kriminologischer Erwägungen ab, da eine bestimmte Strafhöhe keinen Rückschluss auf die Rückfallgefahr zuließe.[1322] Des Weiteren sei an der Automatik der Regelung erkennbar, dass ab einer bestimmten Strafhöhe ohne Abwägung im Einzelfall „reinigende Maßnahmen" erforderlich seien.[1323] Dieser starke Fokus wurde bereits kritisiert, da die Maßnahme gemäß § 45a II StGB auch in einem Stadium ihre Wirkung entfalte, wo Bedürfnisse der Generalprävention bereits befriedigt sein müssten.[1324] Außerdem wird auf § 45b StGB hingewiesen, der eine Kriminalprognose vorsähe und sich nicht nach generalpräventiven Erfordernisse richte.[1325] Gerade die kriminologische Argumentation überzeugt auch nicht. Dass der Gesetzgeber eine Erwartung zugrunde legt, die nicht mit der Realität übereinstimmt, besagt nichts hinsichtlich seiner Erwartungen, sondern lediglich, dass eine mögliche Annahme falsch war. Trotzdem kann er sie dem Gesetz zugrunde gelegt haben. Bevor eine eingehendere Kritik erfolgt, kommt es aber darauf an, wie stark der positiv-generalpräventive Aspekt bei einer Nebenfolge ausgeprägt sein müsste. Wenn sich der Eintrag unter diese Voraussetzungen subsumieren ließe, kann die Kritik auch dahinstehen. Die Gewichtung wird bei *Sobota* nicht klar. Er ist jedenfalls der Ansicht, der spezialpräventive Aspekt sei höchstens eine „Nebenwirkung", hauptsächlich bzw. primär bestünde bei einer Nebenfolge eine positiv-generalpräventive Zwecksetzung.[1326] Der positiv-generalpräventiv Zweck soll zwar den bestimmenden, muss aber nicht den alleinigen Zweck der Nebenfolge darstellen.[1327] Im Unterschied zur Maßregel soll nach Ansicht *Sobotas* gerade keine „individualpräventive Einwirkung" auf den Straftäter erfolgen.[1328] Fraglich ist nun, wie sich die verschiedenen Zwecke des Eintrags zueinander verhalten. Die abschreckenden und sichernden Wirkungen spielen, wie oben beschrieben, ebenfalls eine gewisse Rolle, fußen aber wiederum häufig auf normstabilisierenden Elementen. So dient der Eintrag zum Beispiel der Feststellung der waffenrechtlichen Unzuverlässigkeit, welche wiederum die sichernde Verhinderung der Erteilung eines Waffenscheins und somit des Verlustes von Vertrauen entgegenwirkt.[1329] Das Vertrauen in die Durchsetzung rechtlicher Entscheidungen könnte gebrochen werden, sollte der wegen Diebstahls mit Waffen Vorbestrafte kurze Zeit nach der Verurteilung eine Erlaubnis nach § 10 I WaffG erhalten.[1330] Es handelt sich bei den abschreckenden bzw. sichernden Zwecksetzungen um Nebenwirkungen, die im Einzelfall, zum Beispiel bei den Jugendstrafen

[1321] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 136.
[1322] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 158.
[1323] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 159.
[1324] *Kinzig*, GA 2016, 158 (160).
[1325] *Kinzig*, GA 2016, 158 (160); *Sobota*, ZIS 2017, 248 (255) geht auf diese Argumentation ein.
[1326] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 158f.; *Sobota*, ZIS 2017, 248 (256).
[1327] mitgedachte negativ-spezialpräventive Nebenwirkung *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 158.
[1328] *Sobota*, ZIS 2017, 248 (256).
[1329] Vgl. *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 181.
[1330] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 181.

aufgrund der §§ 97, 100 JGG deutlicher hervortreten.[1331] Somit kann man festhalten, dass der Eintrag im Zentralregister vor allem positiv-generalpräventive Zwecke verfolgt. Die von *Sobota* geforderte „Hauptwirkung" lässt sich also nachweisen.

cc. Ergebnis

Der Eintrag ist also als Nebenfolge einzuordnen. Eine kritische Auseinandersetzung mit der o.g. Definition ist im Weiteren nicht nötig.[1332] Die Subsumtion gelingt schon nach dieser engsten Definition der Nebenfolge. Damit wäre auch eine spezifische, über die bloße Feststellung des Charakters einer strafrechtlichen Sanktion hinausgehende, Einordnung im Sanktionensystem des StGB möglich. Es soll im weiteren Fortgang dieser Untersuchung davon ausgegangen werden, dass es sich bei dem Eintrag um eine strafrechtliche Nebenfolge handelt. Damit hätte diese quantitativ bereits bedeutende Gattung einen weiteren relevanten Vertreter an ihrer Seite.[1333]

3. (Rechts-)Folgen

Welche Rechtsfolgen ergeben sich aus der Einordnung des Eintrags als Nebenfolge? Welche Rechtsfolgen ergeben sich generell aus der Rechtsnatur der Nebenfolge?[1334] Richtigerweise spielen die Rechtsfolgen nicht bereits bei der Einordnung eine Rolle, diese sind vielmehr erst das Ergebnis.

a. Geringfügige Verurteilungen

De lege ferenda wäre zu überlegen, erstmalige Verurteilungen zu geringen Strafen, ähnlich wie es schon beim Führungszeugnis der Fall ist, überhaupt nicht mehr in das Strafregister aufzunehmen oder den Eintrag in das Zentralregister von einer einzelfallabhängigen Entscheidung seitens des Gerichts abhängig zu machen.[1335] Als geringfügige Verurteilung wird in diesem Zusammenhang die Bagatellgrenze im Sinne des § 32 II Nr. 5 BZRG verwendet, also die erstmalige Verurteilung zu einer Geldstrafe bis zu 90 Tagessätzen oder Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten.[1336] Es wurde also eine eher geringe Strafzumessungsschuld festgestellt.[1337]

Für die vorgeschlagene Begrenzung sprechen die folgenden Gründe: Zunächst würde ein Rekurrieren auf die vorgenommene Strafzumessung der Systematik des Gesetzes zumindest nicht widersprechen, denn allgemein sieht es umso längere Fristen vor, je härter die Strafe ausgefallen ist. Eine geringe Schuld kann sich des Weiteren ohne Weiteres auf den Strafprozess auswirken. Dieser Gedanke findet sich beispielsweise in § 153 I StPO, bei dem eine Einstellung

[1331] Vgl. *Sobota*, ZIS 2017, 248 (255).
[1332] siehe dazu: *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 207; zustimmend hingegen *von Heintschel-Heinegg,* in: BeckOK StGB: § 38 Rn. 4; größtenteils auch .*Kinzig*, GA 2016, 158 (160).
[1333] Schaubild 1 *Corda/Rovira/van't Zand-Kurtovic*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 519 (521). Zu den weiteren Nebenfolgen, deren Einordnung aber jeweils umstritten ist *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 23 ff..
[1334] Vgl. *Terhorst*, JR 1989, 184 (186) Fn. 23.
[1335] So schon *Haag*, DJ 1938, 103 (104).
[1336] Vgl. die Regelung des § 153 I StPO, *Kindhäuser,* in: NK-StGB: § 32 Rn. 110. Es könnten auch noch großzügigere Maßstäbe wie die Nichtaufnahme einer erstmaligen Verurteilung wegen eines Vergehens angelegt werden.
[1337] Vgl. *Harrendorf*, NK 30 (2018), 250 (253) zum Bagatellbereich allgemein.

wegen geringer Schuld möglich ist.[1338] Sie sollte möglichst wenige der bekannten negativen Sanktionseffekte mit sich bringen. Diese sind auch bei nicht in das einfache Führungszeugnis aufzunehmenden Verurteilungen aufgrund der anderen Arten des Führungszeugnisses und der unbeschränkten Auskunft spürbar. Zudem ist es auch bereits üblich, strafprozessuale Maßnahmen bei Bagatelldelikten einzuschränken, denn Eingriffe müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Tat stehen, siehe zum Beispiel § 113 I StPO.[1339] Für eine Begrenzung lässt sich weiterhin der oben festgestellte Zweck der positiven Generalprävention des Eintrags anführen, denn der verursachte Normgeltungsschaden ist bei kleineren Vergehen nur gering, eine harte Reaktion also aus diesem Grund nicht nötig.[1340] Der im sozialen Kontext stigmatisierende Eintrag sollte sich auf besonders sozialschädliche Handlungen begrenzen.[1341] Neben diesen theoretischen Überlegungen wäre eine solche Ausnahme auch aus Gründen der Gefahrenabwehr vertretbar. So lässt sich bei einer erstmaligen Verurteilung noch nicht von einer kriminellen Karriere sprechen, die im Rahmen einer zweiten Verurteilung großes Gewicht haben müsste. So ließe sich zudem auch der relativ großen Anzahl derjenigen gerecht werden, die nach einer ersten Verurteilung überhaupt nicht mehr auffällig werden.[1342] Das Fehlen eines Zwecks führt nämlich zu Problemen, wenn man Verhältnismäßigkeitsmaßstäbe anlegt.[1343]

Die oben genannte Forderung, das BZRG auf sein notwendiges Minimum zu begrenzen und so zumindest erstmalige Verurteilungen wegen Bagatellstraftaten überhaupt nicht einzutragen, lässt sich möglicherweise sogar auf verfassungsrechtliche Füße stellen. Man könnte dazu das sog. „*Ultima-Ratio-Prinzip*“ heranziehen.[1344] Im Allgemeinen wird durch diesen Grundsatz ausgedrückt, dass die Strafe das letzte Mittel sein soll, um auf deviantes und rechtlich missbilligtes Verhalten zu reagieren.[1345] Seine Herleitung, Reichweite und Implikationen sind aber weder im Strafrecht noch im Verfassungsrecht geklärt.[1346] Das BZRG und der Eintrag gehören zwar nach hier vertretener Auffassung zum Strafrecht, der Eintrag stellt aber keine Nebenstrafe dar. So müsste auch die Verhängung bzw. der gesetzliche Eintritt einer Nebenfolge von diesem Prinzip umfasst sein. Herkömmlicherweise umfasse es sämtliche strafrechtliche (Sanktions-)Normen.[1347] Bisher wird der Grundsatz aber eher auf die Strafe im oben beschriebenen Sinne angewendet.[1348] Gegen eine verfassungsrechtliche Verankerung zumindest materieller Entkriminalisierungsbestrebungen hat bereits das BVerfG

[1338] Zu den Gründen *Peters,* in: MüKo-StPO: § 153 Rn. 2; *Beulke,* in: Löwe-Rosenberg: § 153 Rn. 1.; *Peters,* in: MüKo-StPO: § 153 Rn. 2.
[1339] Überblick bei *Hoven*, JuS 2014, 975 (978).
[1340] Vgl. zu weiteren mildernden Umständen, die auf positiv-generalpräventiven Erwägungen beruhen *Schäfer/Sander/van Gemmeren*, Praxis der Strafzumessung, Teil 4 Rn. 810.
[1341] Vgl. *Kaiser*, Kriminologie, § 32 Rn. 17.
[1342] *Haag*, DJ 1938, 103-106 (104); ca. die Hälfte, siehe S. 87.
[1343] Vgl.: *Harrendorf*, NK 30 (2018), 250 (260).
[1344] BVerfG NJW 2011, 1931 (1938); *Jahn/Brodowski*, ZStW 129 (2017), 363; *Prittwitz*, ZStW 129 (2017), 390 (393ff.); kritisch: *Frisch*, NStZ 2016, S. 16 (23f.).
[1345] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 333f., 404; *Frisch*, NStZ 2016, 16 (23).
[1346] *Frisch*, NStZ 2016, 16 (25) Fn. 76 der es als wenig durchdacht bezeichnet; *Prittwitz*, ZStW 129 (2017), 390 (393f.).
[1347] *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 404 m.w.N.
[1348] *Frisch*, NStZ 2016, 16 (23); *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 2 Rn. 97.

argumentiert.[1349] Aufgrund der oben beschriebenen Unsicherheiten bezüglich dieses Grundsatzes soll es hier bei dieser Überlegung bleiben.[1350]

Großzügigere Ausnahmen von der Eintragungspflicht in das Zentralregister sind somit die erste Implikation, die aus der Nebenfolge-Qualität des Eintrags hervorgehen. Daneben spricht der überwiegende Zweck der positiven Generalprävention auch für kurze Tilgungsfristen, denn das Sanktionsbedürfnis lässt über die Zeit nach.[1351]

b. Anwendbarkeit des Schuldprinzips

Das Grundgesetz hält für die Strafe verschiedene Garantien oder Grundrechte bereit, insbesondere das verfassungsrechtlich über das Rechtsstaatsprinzip abgesicherte Schuldprinzip oder die Prozessrechte aus Art. 103 GG.[1352] Eine Strafe wird, wie oben bereits festgestellt, im Anschluss an ein Verfahren von einem Gericht festgesetzt. Das sieht auch das Grundgesetz in Art. 92 GG so vor.[1353] Der gesetzliche Eintritt einer Strafe wäre verfassungsrechtlich, vor allem aufgrund des Schuldgrundsatzes, bedenklich.[1354] Nach hier vertretener Auffassung handelt es sich aber bei dem Registereintrag um eine strafrechtliche Nebenfolge bei der, wie bei § 45 I StGB auch, kein Wertungsakt des Gerichts vorgesehen ist. Das Schuldprinzip müsste auch bei diesen Nebenfolgen Anwendung finden. Jedenfalls bei strafähnlichen oder disziplinarrechtlichen Maßnahmen gilt nach dem BVerfG das Schuldprinzip ebenfalls.[1355] Auch hier müssen Dienstvergehen und Sanktion in einem angemessenen Verhältnis stehen.[1356] Die strafähnlichen Sanktionen müssten wie eine Strafe wirken, also einen sühnenden Charakter aufweisen.[1357] Auch der BGH hat geurteilt, dass nur Strafe Schuld voraussetzt.[1358] Ein sühnender Zweck lässt sich beim Eintrag und laut *Sobota* auch bei der Nebenfolge allgemein aber nicht nachweisen.[1359] Eine nicht strafende und auch nicht strafähnliche Sanktion unterfällt nicht dem Schuldgrundsatz.[1360] Das Schuldprinzip ist daher nicht anwendbar. Anwendbar wäre aber der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der als „formales Prinzip“ jedes staatliche, grundrechtssensible Handeln, besonders im Bereich der präventiven Gefahrenabwehr einschränkt, auch wenn er nicht alle Garantien des Schuldprinzips erfasst.[1361]

[1349] BVerfGE 50, 205, 213.
[1350] zurückhaltend auch: *Stuckenberg*, ZStW 135 (2023), 904 (938); zur Kritik an dem Prinzip eingehend: *Appel*, Verfassung und Strafe, S. 407ff.
[1351] Vgl. BGH NStZ 2016, 277; *Schäfer/Sander/van Gemmeren*, Praxis der Strafzumessung, Teil 4 Rn. 746 zu langen Zeitspannen zwischen Urteil und Tat.
[1352] Zur rechtlich unbedeutenden Terminologie *Remmert,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 103 GG Rn. 2.
[1353] BVerfGE 22, 49.
[1354] BVerfGE 105, 135, 154; *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 114; demnach müsste *Geiger*, Die Rechtsnatur der Sanktion, S. 269, der die Strafqualität des § 45 I StGB bejaht, das problematisieren.
[1355] BVerfGE 110, 1, 13f.; BeckRS 2015, 52558 Rn. 25; zur Diskussion bei § 69 StGB *Haffke*, in: FS Hamm, S. 137 (145).
[1356] BVerfGE BeckRS 2015, 52558 Rn. 25.
[1357] BVerfGE 110, 1, 13f.
[1358] BGHSt 2, 194, 200.
[1359] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 131.
[1360] Vgl. BVerfGE 110, 1, 14.
[1361] zum Verhältnis *Frisch*, NStZ 2013, 249. Im schuldunabhängigen Maßregelrecht ist der Einsatz des Verhältnismäßigkeitsprinzips gemäß § 62 StGB anerkannt.

c. Anwendbarkeit des Verbots der Doppelverfolgung

Da die Registrierung nach der Verurteilung erfolgt, könnte man auf die Idee kommen, darin bei einer weiten Auslegung eine erneute „Bestrafung" i.S.d. Art. 103 III GG zu sehen. Das wird auch auf der europarechtlichen Ebene noch einmal eine Rolle spielen, dort wird der Begriff der Strafe aber autonom bestimmt. In der ersten Entscheidung nach § 4 Nr. 1 BZRG, also der Verurteilung, liegt eine Strafe. Für die zweite Entscheidung, die Eintragung in das Strafregister, gilt der oben aufgestellte materielle Strafbegriff, es liegt keine Strafe, sondern eine Nebenfolge vor. Für rein präventive Maßnahmen, wie zum Beispiel nach der hier vertretenen Auffassung die Registrierung, gilt das Doppelbestrafungsverbot nicht.[1362]

d. Anwendbarkeit des Rückwirkungsverbotes

Gleiches gilt für Art. 103 II GG und dessen Gesetzlichkeitsprinzip.[1363] Das Rückwirkungsverbot wird einfachgesetzlich von § 2 I StGB festgehalten.[1364] In den Anwendungsbereich werden hier neben der Strafe auch die Nebenfolgen ausdrücklich einbezogen.[1365] Als Strafe und ihre Nebenfolgen werden „*alle staatlichen Maßnahmen, die eine missbilligende hoheitliche Reaktion auf ein schuldhaftes Verhalten enthalten*", verstanden.[1366] Erfasst sei beispielsweise § 45 StGB.[1367] Auch die Einziehung ist gemäß § 2 V StGB erfasst. Unter diese Definition passt auch der Eintrag im BZRG. Er „enthält" zumindest das vorher ausgesprochene Unwerturteil bzw. dessen Missbilligung und stellt nach hier vertretener Ansicht eine Nebenfolge dar. Die Anwendung des Verbotes würde bedeuten, dass eine nachträgliche Verschärfung des BZRG, nachdem eine Verurteilung und der Eintrag erfolgten, nicht für diese gelten darf. Eine Verschärfung könnte zunächst eine Verlängerung von Tilgungsfristen, eine Ausweitung der auskunftsberechtigten Behörden oder eine gesonderte Berücksichtigung, wie es bei den Sexualdelikten der Fall ist, darstellen.[1368] Reine Präventivmaßnahmen, wie zum Beispiel die Maßregeln, werden aber auch von § 2 I StGB nicht erfasst.[1369] Für die Maßregeln wurde dies in § 2 VI StGB festgehalten. Zu den reinen Präventiv- bzw. Gefahrabwehrmaßnahmen zählt auch der Eintrag, eine gewisse Maßregelähnlichkeit trotz der letztendlichen Einordnung als Nebenfolge wurde oben festgestellt. Man wird § 2 I StGB im Lichte des Art. 103 II GG so verstehen müssen, dass nur strafähnliche Nebenfolge erfasst sind. Daher sprechen die besseren Gründe dafür, dass auch nach § 2 I StGB das Rückwirkungsverbot nicht anwendbar ist. Viele der Garantien, die das Grundgesetz für die Strafe bereithält, gelten bei der präventiv ausgerichteten Nebenfolge somit nicht. Hinsichtlich der in der Literatur

[1362] BVerfGE 128, 326, 391f.; *Remmert,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 103 III Rn. 61; zur Weitergabe von Daten *Baur/Burkhardt/Kinzig*, JZ 2011, 131 (138); *Waechter*, VerwArch 2001, 368 (381f.).
[1363] Vgl. *Remmert,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 103 II GG Rn. 57; *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG: Art. 103 II Rn. 21.
[1364] *Kargl,* in: NK-StGB: § 2 StGB Rn. 6.
[1365] *Hecker,* in: Schönke/Schröder: § 2 StGB Rn. 4.
[1366] BGHSt 28, 333 (336) = NJW 1991, 1241; *Kargl,* in: NK-StGB: § 2 StGB Rn.12b.
[1367] *Dannecker/Schuhr,* in: LK-StGB: § 1 Rn. 400.
[1368] Vgl. *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 5 Rn. 65; das Gesetz ist als eine Einheit zu prüfen, *Fischer*, Strafgesetzbuch, § 2 Rn. 9.
[1369] BVerfG NJW 2004 739, (744); Lackner/Kühl/Heger, Strafgesetzbuch: § 1 StGB Rn. 8; *Kargl,* in: NK-StGB: § 2 StGB Rn.12b; kritisch *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 5 Rn. 55f.

kritisierten Unübersichtlichkeit des BZRG gilt aber zumindest der allgemeine Bestimmtheitsgrundsatz gemäß Art. 20 GG.[1370]

e. Berücksichtigung des Eintrags im Führungszeugnis bei der Strafzumessung

Die weiteren Rechtsfolgen der Einordnung einer Maßnahme als Nebenfolge, also die Berücksichtigung bei der Strafzumessung, die Unzulässigkeit für Jugendliche und der mögliche Hinweis im Strafverfahren, wurden bereits von *Sobota* zustimmungswürdig herausgearbeitet, somit soll hier nur eine Zusammenfassung erfolgen.[1371] Da der Eintrag aber im Vergleich zu anderen Nebenfolgen, insbesondere dem von *Sobota* erörterten § 45 I StGB, eine komplexere und detailliertere Regelung in einem eigenen Gesetz erfahren hat, muss die Anwendbarkeit der allgemeinen Rechtsfolgen der Nebenfolge auf den Eintrag im speziellen gesondert festgestellt werden. Es wird sich herausstellen, dass sich nicht alle Rechtsfolgen, die laut *Sobota* aus einer der Einordnung einer Maßnahme als Nebenfolge resultieren, auch aus der Einordnung des Eintrags als Nebenfolge ergeben.

Zunächst lässt sich aus dem Vergleich mit der Nebenfolge des § 45 I StGB ziehen, dass o.g. der Vorschlag, auch eine Form der richterlichen Rehabilitierung für Erwachsene zuzulassen, systematisch dadurch gestützt wird, dass ein vergleichbares Institut bei § 45 I StGB gemäß § 45b I StGB auch vorgesehen ist. Die Vergleichbarkeit der Rechtsnatur beider Maßnahmen spricht dafür. An dieser Regelung könnte sich der Gesetzgeber orientieren.

Dann stellt sich die Frage, ob und wie die Folgen des Eintrags in der Strafzumessung zu berücksichtigen sind. Hier muss differenziert werden zwischen dem Eintrag in das Zentralregister an sich und dem Eintrag in das Führungszeugnis. Eine Verurteilung, bei der auf Strafe erkannt wird, wird ohne Ausnahme in das Zentralregister aufgenommen. Eine Verteidigung wäre hier zumindest nach dem gegenwärtigen Konzept des Eintrags nicht möglich, denn eine an jede Verurteilung anknüpfende Rechtsfolge lässt sich nicht abwenden. Gleiches gilt für die Berücksichtigung des Eintrags im Zentralregister bei der Strafzumessung. Auch wenn man der „Sozialklausel“[1372] des § 46 I 2 StGB einen gewichtigen Einfluss auf die Strafhöhe zubilligen möchte, ließen sich der Eintrag und dessen Wirkungen mit keiner noch so geringen Strafe vermeiden.

aa. Nebenfolge-Qualität des Eintrags im Führungszeugnis

Eher bietet sich schon eine Berücksichtigung bei einem Eintrag in das Führungszeugnis an, in welches zwar grundsätzlich gemäß § 32 I BZRG alle Eintragungen aufgenommen werden, aber gemäß § 32 II BZRG Ausnahmen von diesem Grundsatz vorgesehen sind, insbesondere für die erstmalige Verurteilung zu einer Bagatellstrafe. Die Aufnahme ließe sich also, anders als bei dem Eintrag in das Zentralregister, durch eine geringe Strafe oder eine Verwarnung nach § 59 StGB vermeiden. Die Regelungen zum Führungszeugnis weisen durch Regelungen zur Nichtaufnahme und von den allgemeinen Tilgungsfristen abweichende Fristen zur Nichtaufnahme eine gewisse Eigenständigkeit auf.

[1370] zur Kritik: *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 32.
[1371] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, 3. Teil. Kapitel B wird hier wegen seiner allgemeinen Natur nicht aufgegriffen.
[1372] Bezeichnung nach *Streng,* in: NK-StGB: § 46 StGB Rn. 33.

Auch der Eintrag im Führungszeugnis könnte eine Nebenfolge im o.g. Sinne darstellen. Zunächst handelt es sich auch bei ihm um eine Sanktion im o. g. Sinne, denn auch er stellt eine Rechtseinbuße dar, die als Reaktion auf eine rechtswidrige Tat verhängt wird, und wirkt kriminalpräventiv.[1373] Die Zwecke des Eintrags sind wesentlich mit denen des Eintrags im Führungszeugnis verknüpft. Um eine Nebenfolge darzustellen, müsste es insbesondere auch einem positiv-generalpräventivem Zweck dienen. Das Führungszeugnis an sich müsste den gesellschaftlichen Normen zu ihrer Geltung verhelfen. Die Ziele des Führungszeugnisses wurden bereits untersucht.[1374] Des Weiteren wurde festgestellt, dass der Eintrag an sich positiv-generalpräventive Zwecke verfolgt. Dabei ging es insbesondere darum, dass durch den Eintrag der Allgemeinheit, die Kenntnis von der Vorstrafe erlangt, der Normgeltungsschaden noch einmal verdeutlicht wird. Das Führungszeugnis dient zunächst vor allem der Gefahrenabwehr. Es soll den Vorbestraften von Tätigkeiten, bei denen er Schaden anrichten könnte, fernhalten. Legt man straftheoretische Maßstäbe zu Grunde, entspräche dies am ehesten dem Sicherungsgedanken. Daneben lassen sich aber auch positiv-generalpräventive Zwecke feststellen. Bereits oben wurde die positiv-generalpräventive Zielsetzung des Eintrags auch mit den Auswirkungen des Führungszeugnisses erklärt. Der Eintrag ist ein Ausweis des Normgeltungsschadens und des somit verloren gegangenen Vertrauens der Gesellschaft in den Täter. Dieses Misstrauen wird durch das Führungszeugnis formalisiert, die Gesellschaft hat ein Instrument, sich der Normtreue des möglichen Vertragspartners überhaupt zu vergewissern. Wenn es wiederum keine Einträge enthält, kann davon ausgegangen werden, dass die gesellschaftlichen Normen akzeptiert wurden oder zumindest kein Verstoß nachweisbar war.[1375] Die Ausnahme nach § 32 II Nr. 5 BZRG lässt sich, neben einer Vermeidung vorschneller Stigmatisierung, auch damit erklären, dass der durch die Tat verursachte Normgeltungsschaden nur gering war. Der das Zeugnis Anfordernde bestätigt durch die Anforderung zudem, dass ihm die Einhaltung der Strafgesetze wichtig ist, er darauf Wert legt. So können sich strafrechtliche Verurteilungen auch auf die Eingehung zivilrechtlicher Verträge auswirken. Das Führungszeugnis bewirkt, dass der Täter das Unwerturteil noch über die eigentliche Strafe hinaus weiter mitträgt. Das Recht erweist sich so noch einmal als unverbrüchlicher, als wenn nach der bezahlten Geldstrafe sofort Vergessen einträte. [1376] Somit ist auch eine positiv-generalpräventive Zwecksetzung gegeben. Der Eintrag im Führungszeugnis stellt also auch eine Nebenfolge im Sinne der o.g. Definition dar.

Der Einfluss des Eintrags im Führungszeugnis auf die Strafzumessung wurde bisher wenig bis gar nicht von der Literatur und der Rechtsprechung behandelt. Vereinzelt blieb ein Beschluss des OLG Nürnberg, der eine Strafmilderung bei einem Eintrag in das Führungszeugnis gemäß § 46 I 2 StGB vorsah, wenn berufliche Chancen eines heranwachsenden Berufsanfängers dadurch erheblich beeinträchtigt werden.[1377] Eine ständige Rechtsprechung zur mildernden Berücksichtigung des Führungszeugnisses existiert nicht, nur die bereits erwähnte Sanktionseskalation bei Vorstrafen ist vorhanden. Die deutliche Verschlechterung der Berufsaussichten gilt aber auch für erwachsene Vorbestrafte. Kürzlich urteilte das OLG

[1373] Siehe S. 119ff.
[1374] Siehe die S. 22ff.
[1375] Oder der Täter wurde zumindest nicht entdeckt.
[1376] Vgl. *Roxin/Greco*, Strafrecht Allgemeiner Teil, § 3 Rn. 26.
[1377] OLG Nürnberg StV 2006, 694; dagg. *Fischer*, Strafgesetzbuch, § 46 Rn. 7. Teilweise wird in anderen Entscheidungen auf diesen Beschluss Bezug genommen, z.B OLG Frankfurt NStZ 2018, 414.

Karlsruhe unter Bezugnahme auf die o.g. Rechtsprechung des OLG Nürnberg, dass diese bei einem Verurteilten mit abgeschlossener Berufsausbildung nicht einschlägig sei und die Eintragungspflichtigkeit einer Geldstrafe in ein Führungszeugnis sowie berufliche Nebenwirkungen nur zu berücksichtigen seien, wenn der Angeklagte seine wirtschaftliche Basis verliere.[1378] Damit folgt es der ständigen Rechtsprechung des BGH. Dem stimmt auch *Peglau* in seiner Anmerkung mit dem Argument zu, durch eine mildernde Bewertung würde der Schutzzweck des Führungszeugnisses, die Kenntnis eines Dritten von der Delinquenz des Eingetragenen zu ermöglichen, unterlaufen.[1379] Dass dieser Schutzzweck im Angesicht der Resozialisierung möglicherweise abgewogen werden muss, berücksichtigen diese Quellen nicht.[1380] Nach *Morgenstern*, die den Eintrag zu den mittelbaren Straffolgen zählen will, sei der Eintrag in das Führungszeugnis gemäß § 46 I 2 StGB bei der Strafzumessung zu berücksichtigen.[1381] Die Berücksichtigung des Führungszeugnisses in der Strafzumessung ist also umstritten.

bb. Berücksichtigung gemäß § 46 I 2 StGB

Im Folgenden soll überprüft werden, ob und wie der Eintrag im Führungszeugnis die Strafzumessung beeinflussen sollte. Da die Rechtnatur einer Nebenfolge festgestellt wurde, bietet es sich an, den Blick zu weiten und den Streit um die Berücksichtigung der Nebenfolge in der Strafzumessung generell zu berücksichtigen. Hier kann wieder auf die detaillierte Darstellung bei *Sobota* verwiesen werden.[1382] Dieser hat die Berücksichtigung beim Schuldausgleich[1383] sowie der Strafrahmenwahl[1384] zutreffend abgelehnt. Besonders relevant ist hier der § 46 I 2 StGB, der laut ihm *„im Zentrum der Diskussion steht"*[1385] und wie gesehen auch bei der Berücksichtigung des Führungszeugnisses entscheidend ist. Über dessen Bedeutung bei der Strafzumessung besteht Streit.

Die großzügigere Ansicht vertritt unter anderem die Rechtsprechung. Diese kann, was die Berücksichtigung möglicher Nebenfolgen der Verurteilung in der Strafzumessung angeht, als umfassend bezeichnet werden.[1386] Auch reine Präventivmaßnahmen ohne strafenden Charakter können im Rahmen eines „Härteausgleichs" in der Strafzumessung Berücksichtigung

[1378] OLG Karlsruhe, Beschluss vom 24. November 2022 – 3 Rv 32 Ss 675/22 Rn. 4f.-, juris.
[1379] *Peglau*, jurisPR-StrafR 2023/1 Anm. 5.
[1380] Vgl. aber LG München II, Urteil vom 17. August 2023 – 6 Ns 510 Js 5/22 – Rn. 113, juris. Hier wird eine besondere Begründung erforderlich gehalten, sollte die Strafzumessung die Grenze des § 32 II Nr. 5 BZRG überschreiten.
[1381] *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (652).
[1382] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, 197ff.; für Angehörige freier Berufe siehe auch *Lubini*, NZWiSt 2020, 178.
[1383] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 205ff.
[1384] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 214ff.
[1385] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 210.
[1386] Überblick bei *Nicolaus*, Die Berücksichtigung mittelbarer Straftatfolgen bei der Strafzumessung; *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 202ff, der zuvor auch den Verlauf dieser Rechtsprechung nachzeichnet.

finden.[1387] Dem schließen sich zumindest im Ergebnis Teile der Literatur an,[1388] sodass diese Ansicht wohl als die herrschende bezeichnet werden kann.

Die Gegenansicht in der Literatur ist jedoch überzeugender. Ihr wesentliches Argument bezieht sich auf die obligatorische Natur einer Maßnahme, denn aufgrund dieser Regelungstechnik kann die Berücksichtigung zu einer doppelten Begünstigung führen.[1389] Diese konfuse Folge wird bei disziplinarischen Folgen auch unter dem Stichwort einer „*Abschaukelung der Rechtsfolgen*“[1390] behandelt. Was mit der Abschaukelung gemeint ist, lässt sich an einem Beispiel aus dem Disziplinarrecht nachvollziehen: Um den Verlust der Beamtenrechte nach § 24 BeamtStG und die damit einhergehende Härte für das Leben des Angeklagten zu vermeiden, wird auf eine geringe, möglicherweise nicht mehr schuldangemessene Strafe erkannt.[1391] Der Verurteilte erhält also eine geringere Strafe und muss die disziplinarischen Folgen nicht fürchten, er wird mithin „doppelt begünstigt.“[1392] Die Schuldangemessenheit der Strafe wird so nicht sichergestellt. Auch bei der Berücksichtigung eines drohenden Eintrags in das Führungszeugnis kann diese Folge eintreten. Bei der gegenwärtigen Konzeption des BZRG ist zu beachten, dass es bei der Frist zur Nichtaufnahme in das Führungszeugnis schon gemäß §§ 33 I, 34 I BZRG an die vorgenommene Strafzumessung anknüpft. Wenn die Strafe durch den Richter signifikant gemildert wird, weil eine Eintragung in das Führungszeugnis erfolgt, wird dann automatisch auch die Frist für die Nichtaufnahme verkürzt. Noch deutlicher: Wenn die Strafe gemildert wird, weil ab 91 Tagessätzen der Eintrag auch bei einer erstmaligen Verurteilung zwingend zu erfolgen hat, kann diese Milderung dazu führen, dass die vorgesehene Schwelle doch nicht gerissen wird. Der Verurteilte erhält also auch hier eine geringe Strafe und keinen Eintrag in das Führungszeugnis. Diese Konstellation wird wegen der fraglichen Kompetenz des Strafrichters, vom Gesetzgeber zwingend vorgesehene Rechtsfolgen über die Strafzumessung zu „entschärfen“, zu Recht problematisiert.[1393] Die „doppelte Privilegierung“[1394] ist jedenfalls ein Indiz dafür, dass der Gesetzgeber an diese Möglichkeit der Strafmilderung nicht gedacht hat.[1395] Vergleichbar falsch wäre es, die Strafe so zu bemessen, dass noch eine Bewährung möglich wäre, obwohl die Strafhöhe vor anderen Sanktionsentscheidungen festzusetzen ist.[1396] Auch diesem Vorgehen mangelt es an der vorrangigen Berücksichtigung der Schuld.[1397]

[1387] BGH NJW 2013, 1892 Rn. 3; NJW 1978, 174f.; *Mestek-Schmülling*, Mittelbare Straftatfolgen und ihre Berücksichtigung bei der Strafzumessung, S. 115.

[1388] *Bußmann*, in: Matt/Renzikowski, Strafgesetzbuch: § 46 Rn. 46; im Ergebnis auch *Mestek-Schmülling*, Mittelbare Straftatfolgen und ihre Berücksichtigung bei der Strafzumessung, S. 137, die diese Ergebnis aber vor allem mit § 60 StGB begründet; *Schäfer/Sander/van Gemmeren*, Praxis der Strafzumessung, Rn. 734 ff.

[1389] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 211f.; *Wolters,* in: SK-StGB: § 46 Rn. 163.

[1390] *Kinzig,* in: Schönke/Schröder: § 46 Rn. 55; *Jescheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, S. 891; Rückkoppelungsprozess bei *Streng,* in: NK-StGB: § 46 StGB Rn. 143; *Nelles*, JZ 1991, 17 (20); *Wolters,* in: SK-StGB: § 46 Rn. 163.

[1391] Siehe zum Beispiel OLG Bremen, BeckRS 2018, 48299 Rn. 12. *Wolters,* in: SK-StGB: § 46 Rn. 163.

[1392] *Wolters,* in: SK-StGB: § 46 Rn. 163.

[1393] *Streng*, NStZ 1988, 485 (487); *Wolters,* in: SK-StGB: § 46 Rn. 163.

[1394] *Nelles*, JZ 1991, 17 (20).

[1395] *Jescheck/Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, S. 891; zur Frage, ob präventive Gründe eine Unterschreitung der Schuld überhaupt ermöglichen: *Kaspar*, ZStW 127 (2015), 654 (666); *Schneider,* in: LK-StGB: § 46 StGB Rn. 30.

[1396] Vgl. BGHSt 29, 319 (321); *Wolters,* in: SK-StGB: § 46 Rn. 163.

[1397] BGHSt 29, 319 (321); Vgl. *Maier*, in MüKo-StGB, § 46 Rn. 55.

Das beschriebene Problem stellt sich insbesondere bei Nebenfolgen, die obligatorisch eintreten. Das Problem liegt bei diesen in der fehlenden Betrachtung des Einzelfalls, der von Gerichten dann in die Strafzumessung „vorgezogen" wird. Der Gesetzgeber hat bei Nebenfolgen hingegen klar zum Ausdruck gebracht, dass aber einer bestimmten Grenze der Verlust eines Rechts, hier insbesondere der Verlust von Partizipationsfähigkeiten in der Gesellschaft, eintreten soll. Es handelt sich hier nicht um *unbeabsichtigte* Nebenwirkungen der Verurteilung, die durch § 46 I 2 StGB vermieden werden sollen, sondern um beabsichtigte.[1398] Der o.g. Wille wird konterkariert, sollte man aus spezialpräventiven Erwägungen diese Grenze „absichtlich" nicht erreichen. Daher kann eine Nebenfolge, also auch der Eintrag, nicht in der Strafzumessung berücksichtigt werden.

Der Rechtsprechung ist zuzugeben, dass das wünschenswerte Ergebnis eigentlich die Vermeidung nicht beabsichtigter, entsozialisierender Folgen der Strafe wäre, die ja bereits aus sich heraus desintegrativ wirkt. Der Gesetzgeber wollte genau das nach Ansicht des BGH auch durch § 46 I 2 StGB sicherstellen.[1399] Zudem handelt es sich bei dem Eintrag in das Führungszeugnis nach hier vertretener Ansicht nicht um eine Disziplinarfolge, sondern um eine strafrechtliche Nebenfolge, die womöglich anders zu behandeln wäre. Nichtsdestotrotz stellt § 46 I StGB eine Rangfolge auf, bei der die Schuldangemessenheit in Satz 1 über präventiven Erwägungen in Satz 2 steht. Zur Begründung einer Berücksichtigung von Nebenfolgen wird neben § 46 I 2 StGB des Weiteren auf § 60 StGB abgestellt, der zeigen soll, dass auch mittelbare nachteilige Folgen für den Täter einen Einfluss auf die Strafzumessung haben können.[1400] Hierbei handelt es sich allerdings um einen gesetzlich explizit geregelten Ausnahmefall, bei dessen Vorliegen das Strafbedürfnis entfällt.[1401] Da diese Regelung eben eine Ausnahme darstellt, kann ihr Rechtsgedanke nicht zur Erweiterung von Strafzumessungsgründen verwendet werden. Eine Berücksichtigung muss man auf andere Weise erreichen. Die Ansicht *Sobotas* vermag somit jedenfalls bei gesetzlich eintretenden Folgen zu überzeugen.

Dass der Eintrag in das Führungszeugnis in der gegenwärtigen Praxis einen Einfluss auf Entscheidungen des Angeklagten im Strafverfahren haben kann, bspw. als Motivation zur Verständigung nach § 257c StPO, also beispielsweise zur Abgabe eines Geständnisses gegen eine Einstellung des Verfahrens nach § 153a StPO unter der Auflage einer Zahlung von 10.000 Euro, zeigt ein aktueller Fall.[1402]

cc. Ergebnis

Somit sprechen die besseren Argumente für die Ansicht der Literatur und gegen eine mögliche Berücksichtigung von Nebenfolgen sowie des Eintrags im Führungszeugnis bei der Strafzumessung. Es bleibt dabei, dass der gesetzliche Eintritt des Eintrags zu kritisieren ist. Hier

---

[1398] Vgl. BGHSt 24, 40, 42f.
[1399] BGHSt 24, 40 (42f.).
[1400] *Mestek-Schmülling*, Mittelbare Straftatfolgen und ihre Berücksichtigung bei der Strafzumessung, S. 124f.; 138; *Groß/Kulhanek,* in: MüKo-StGB: § 60 Rn. 11.
[1401] *Streng*, NStZ 1988, 485 (487); *Groß/Kulhanek,* in: MüKo-StGB: § 60 Rn. 5; Vgl. *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 213; so auch BGH, NStZ-RR 2022, 70.
[1402] Siehe die Argumentation des Verteidigers *Stevens* im Fall Ofarim *LTO-Redaktion*: Verfahren gegen Ofarim nach Geständnis eingestellt, *abrufbar unter https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/lg-leipzig-6kls607js5688421-gil-ofarim-antisemitismus-prozess-gestaendnis/ , zuletzt geprüft am 16.05.2024*.

könnte man entweder größere Ausnahmen vom Eintrag in das Führungszeugnis in § 32 II BZRG schaffen oder ihn fakultativ ausgestalten und so ein Bedürfnis im Einzelfall aufgrund einer besonderen Gefährlichkeit festzustellen, wie es zum Beispiel bei vielen Maßregeln der Fall ist. Ein solches Bedürfnis wird von manchen Gerichten bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt gefordert.[1403] Ob eine solche schwierig anzustellende Gefahrenprognose im Gerichtsalltag wirklich zu realisieren ist und ob der Eintrag nicht dennoch als obligatorisch behandelt werden würde, bleibt fraglich.[1404] Im Zweifel ist daher zu großzügigeren Ausnahmen von der Aufnahme zu raten.[1405]

f. Unzulässigkeit des Eintrags im Zentralregister für Jugendliche

Gemäß § 4 Nr. 1 BZRG ist jede rechtskräftige Entscheidung, bei der auf Strafe erkannt wurde, in das Zentralregister einzutragen. Das gilt auch für die Jugendstrafe. Für sog. Nebenfolgen existieren aber besondere Regelungen im JGG. Bestimmte Nebenfolgen, die den Zweck haben, den Verurteilten vom gesellschaftlichen Leben auszugrenzen, sind im Jugendstrafrecht vom Gesetzgeber bereits gemäß § 6 JGG ausgeschlossen worden. Der Gesetzgeber war der Ansicht, dass sich bestimmte Nebenstrafen und Nebenfolgen „nicht für Jugendliche eignen."[1406] Diese magere Begründung war zunächst die einzige, die der Gesetzgeber zu § 6 II JGG liefert.[1407] Später ergänzte er zumindest zur Urteilsbekanntmachung, diese sei bloßstellend und die Erziehung des Jugendlichen habe hier Vorrang.[1408] Nach allgemeiner Ansicht ist der Begriff der Nebenfolge hier weiter als im allgemeinen Strafrecht.[1409] Die oben genannte Definition *Sobotas* wäre hier also zu modifizieren.[1410] Gemäß § 105 I JGG ist § 6 JGG auch auf Heranwachsende anzuwenden, § 45 I StGB ist gemäß § 106 II JGG fakultativ.[1411]

Sobota kommt nun in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass der § 6 JGG und auch der § 106 II JGG analog auf alle gesetzlichen Nebenfolgen des Nebenrechts anzuwenden sei, denn der Gesetzgeber habe diese aufgrund der Unsicherheit über den Charakter der Nebenfolge übersehen und sie wären generell nicht mit dem Erziehungsgedanken zu vereinen.[1412] Das müsste dann auch bei dem Eintrag im Zentralregister und im Führungszeugnis der Fall sein. Das Führungszeugnis für Jugendliche wurde bereits oben kritisiert und abgelehnt. Diese vor allem kriminologische Argumentation fände nun dahingehend auch eine normative Bestätigung. Dafür müssten allerdings die Voraussetzungen einer Analogie auch hier

[1403] Gesamtabwägung bei LG München II, Urteil vom 17. August 2023 – 6 Ns 510 Js 5/22 – Rn. 113, juris.; ähnlich OLG Frankfurt NStZ 2018, 414.
[1404] Ablehnend zu neuen Verurteilungen im Jugendstrafrecht, die die Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. schon der Sonderausschuss in BT-Drucks. VI/1550, S. 18. Das Strafverfahren sollte nicht mit neuen Ermittlungen belastet werden.
[1405] Siehe oben S. 152ff.
[1406] BT-Drucks. 5/4094, S. 44.
[1407] *Oelbermann*, Wahlrecht und Strafe, S. 221; Schon das StGB von 1871 schloss den Verlust bürgerlicher Ehrenrechte für Jugendliche aus, *Laue,* in: MüKo-StGB: § 6 JGG Rn. 2.
[1408] BT-Drucks. 7/550, S. 327.
[1409] *Laue,* in: MüKo-StGB: § 6 JGG Rn. 6; *Weiss*, GA 2022, 146 (147); *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 6 JGG Rn. 1a.
[1410] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 231.
[1411] *Putzke,* in: BeckOK JGG: § 6 JGG Rn. 2.
[1412] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 234ff.; auch *Kölbel,* in: Eisenberg/Kölbel, JGG: § 6 JGG Rn. 4.

vorliegen.[1413] Hier ist zwischen dem Eintrag in das Erziehungsregister und dem Eintrag in das Zentralregister zu differenzieren.

aa. Konsequenzen für das Erziehungsregister

Gemäß § 6 JGG analog könnte der Eintrag im Erziehungsregister als Nebenfolge ausgeschlossen sein. Dann müsste es sich überhaupt um eine Nebenfolge handeln. Das Erziehungsregister ist rechtlich eigenständig und nur organisatorisch mit dem BZRG verbunden.[1414] Die Einordnung des Eintrags im Zentralregister gilt somit nicht für den Eintrag in das Erziehungsregister. Die Besonderheiten des Erziehungsregisters seien hier noch einmal wiederholt: Es werden gemäß § 60 I BZRG nur bestimmte Entscheidungen und Anordnungen aufgenommen. Auskünfte über die Eintragungen werden gemäß § 61 I BZRG im Wesentlichen nur den Justizbehörden, den Familiengerichten und den Jugendämtern mitgeteilt. Es wird über die Eintragungen im Erziehungsregister kein Führungszeugnis erteilt. Die Einträge werden gemäß § 63 I BZRG mit der Vollendung des 24. Lebensjahres entfernt.

Der Eintrag müsste als Sanktion einem kriminalpräventiven Zweck, jedenfalls als Nebenfolge primär einem positiv-generalpräventiven Zweck dienen. Oben wurde die positiv-generalpräventive Wirkung des Eintrags im Zentralregister wesentlich mit den plakativen Effekten und der Durchsetzung eines sozialethischen Tadels erklärt. Die Publizität ist beim Eintrag in das Erziehungsregister aber stark eingeschränkt, denn auch dort herrscht, wie im JGG, der Vorrang des Erziehungsgedankens.

Der Eintrag im Erziehungsregister ist von vornherein keine Nebenfolge. Zunächst müsste er eine Sanktion darstellen, aber schon dieser Charakter ist, legt man die oben genannte Definition[1415] zugrunde, fraglich. Er müsste den dort angeführten repressiven oder präventiven Zwecken dienen. Er bezweckt jedenfalls nicht die Abschreckung oder die Sicherung des Eingetragenen. Die auf Abschreckung zielenden §§ 97, 100 JGG sind auf ihn nicht anwendbar, da sie eine Jugendstrafe voraussetzen. Auch ein Führungszeugnis, das ebenfalls eine Sicherung bezweckt, wird über Einträge im Erziehungsregister nicht ausgestellt. Es bleibt, trotz der oben kritisierten, teilweise dysfunktionalen Ausgestaltung, nur der Zweck der Resozialisierung. Dies könnte der Fall sein, wenn der Eintrag im Wesentlichen der Berücksichtigung der Täterpersönlichkeit diene.[1416] Die gegen einen positiv-spezialpräventiven Zweck des Eintrags im Zentralregister angeführten Argumente greifen hier nur teilweise.[1417] Dieser wird hier verwirklicht, indem die zu einer Entscheidung befugten Instanzen Zugriff auf die Vergangenheit des Jugendlichen erlangen und aus dem breit gefächerten Sanktionskatalog des JGG die passende Maßnahme auswählen können.[1418] Es besteht also anders als im Erwachsenenstrafrecht die Möglichkeit, die Sanktion anzupassen. Gegen die Annahme, dass durch den Eintrag individuelle angepasste Maßnahmen und somit die Resozialisierung des Täters erleichtert wird, spricht aber, dass auch im Erziehungsregister aber wesentliche

[1413] Der abschließende Charakter der Vorschrift ist darüber hinaus die herrschende Meinung in Literatur und Rechtsprechung, z. Bsp.: BGH NStZ 2011, 270 mit zust. Anm. *Altenhain*, NStZ 2011, 270; *Laue,* in: MüKo-StGB: § 6 JGG Rn. 8; *Diemer,* in: HK-JGG: § 6 JGG Rn. 3; *Weiss*, GA 2022, 146 (148).
[1414] Siehe ausführlich die S.n 51ff.
[1415] Siehe S. 119.
[1416] Vgl. *Rebmann/Uhlig/Pieper*, Bundeszentralregistergesetz, Einleitung Rn. 17.
[1417] Siehe die S. 128ff.
[1418] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 59 Rn. 4.

Informationen über kriminogene Faktoren im Leben des Angeklagten fehlen. Zwar dient auch die Resozialisierung der Kriminalprävention im Sinne der Definition von *Streng*.[1419] Andere Zwecke lassen sich indes nicht nachweisen und eine nur der Wiedereingliederung oder Wiederbefähigung dienende Maßnahme, die, wie der Eintrag im Erziehungsregister, kaum belastende Wirkungen entfaltet, als Sanktion zu bezeichnen, liegt fern. Bei dem Eintrag im Erziehungsregister handelt es somit um eine Maßnahme der Vorbereitung einer späteren Entscheidung und nicht um eine Sanktion.[1420] Wenn es sich nicht um eine Sanktion handelt, kann sie auch keine Nebenfolge darstellen. § 6 JGG ist auf den Eintrag in das Erziehungsregister nicht, auch nicht analog, anwendbar.

bb. Konsequenzen für das Zentralregister

Möglich bleibt die analoge Anwendung des § 6 JGG auf den Eintrag in das Zentralregister sowie in das Führungszeugnis. In das Zentralregister werden vor allem Jugendstrafen und Maßregeln, in das Führungszeugnis gemäß § 32 II Nr. 3 BZRG lediglich Jugendstrafen von mehr als zwei Jahren eingetragen. Diese Einträge könnten, wendete man den § 6 JGG analog an, unzulässig sein. Eine Analogie setzt zunächst eine planwidrige Regelungslücke voraus. Der Normgeber übersieht dabei eine zu regelnde Frage, die Rechtsfortbildung darf nicht dem Willen des Gesetzgebers widersprechen.[1421] *Sobota* knüpft insbesondere an den Wortlaut des § 8 III JGG an, der von „*kann* auf (...) Nebenfolgen *erkannt* werden" spricht und folgert aus der Formulierung des „Erkennens", dass der Normgeber an andere gesetzlich eintretende Nebenfolgen als den § 45 I StGB nicht gedacht habe, denn diese Formulierung spräche für eine Ermessensentscheidung.[1422] Schließlich habe er die Nebenfolge auch untechnisch und sehr weit verstanden. Zudem seien diverse der später von *Sobota* als Nebenfolge eingestuften Reaktionen erst nach der letzten Redaktion 1974 eingeführt worden, an sie hätte der Gesetzgeber also noch gar nicht denken können.[1423]

Für die unterstellte Aussagekraft des Merkmals des Erkennens in § 8 III JGG spricht, dass der Gesetzgeber bei § 6 I 1 JGG auch bezüglich der Unfähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden von „erkennen" spricht, hier sind die fakultativen § 45 II und V gemeint. Den obligatorischen § 45 I StGB schließt § 6 II JGG aus, der dann aber vom Nichteintritt spricht. Eine Differenzierung auch in der Wortwahl findet also durchaus statt. Zuzugeben ist auch, dass ein Konflikt der Nebenfolgen mit dem in § 2 I JGG kodifizierten Erziehungsgedanken existiert.[1424] Einer Einschränkung dieser gesetzlich eintretenden Rechtseinbußen ist bereits generell, aber insbesondere im Jugendstrafrecht zuzustimmen. Die gesetzgeberischen Wertungen kann man hier auch bzgl. des Eintrags nur als widersprüchlich bezeichnen. Die Folgen der §§ 165, 200 StGB sind, bei aller berechtigter Kritik, nicht so gravierend wie die eines Eintrags im Führungszeugnis. Diese Wertung verstärkt sich, wenn man dem Gesetzgeber ähnliche Motive zum Ausschluss des § 45 I StGB im Jugendstrafrecht unterstellt. Wenn sich die gesetzlichen Nebenfolgen des allgemeinen Strafrechts schon nicht für Jugendliche „*eignen*", dann eignet

[1419] *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn. 1.
[1420] Vorbereitungen zur Entscheidungsfindung zählen nicht zu den strafrechtlichen Sanktionen, vgl. *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, Rn.1.
[1421] *Maus*, ZfPW 2023, 25 (28); *Bringewat*, Grundbegriffe des Strafrechts, Rn. 181.
[1422] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 233f.
[1423] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 234.
[1424] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 234f.

sich der Eintrag erst recht nicht. Ebenso fraglich ist allerdings die „Eignung“ für den wiedereinzugliedernden Erwachsenen.[1425] Der Eintrag wurde vom Gesetzgeber nicht als strafrechtliche Sanktion wahrgenommen, sondern eher als unvermeidliches Übel.

Allein aus dieser Widersprüchlichkeit kann sich aber keine planwidrige Regelungslücke ergeben, sondern der Gesetzgeber müsste unbewusst eine Regelung unterlassen haben.[1426] Nicht aussagekräftig hinsichtlich des Eintrags in das Zentralregister ist zunächst das Datum der letzten Redaktion des § 6 JGG. Das BZRG trat zwar einerseits bereits am 01.01.1972 in Kraft,[1427] den Eintrag hätte der Gesetzgeber also bei der Redaktion 1974 auf dem Schirm haben können. Andererseits machte er sich über dessen Rechtsnatur keine Gedanken, sah ihn nach hier vertretener Ansicht nicht mal als eine strafrechtliche Sanktion.[1428] Daher hätte es aus seiner Warte fern gelegen, ihn in § 6 JGG einzusortieren und explizit auszuschließen. Zumindest das oben genannte Argument, der Gesetzgeber hätte andere gesetzliche Nebenfolgen als den § 45 I StGB übersehen, trifft jedenfalls auf den Eintrag nicht zu. Beim Eintrag für Jugendliche in das Zentralregister und in das Führungszeugnis hat der Gesetzgeber gerade aufgrund einer Abwägung die gegenwärtigen Regelungen getroffen und bspw. Ausnahmen für die Aufnahme einer zur Bewährung ausgesetzten Strafe gemäß § 32 II Nr. 3 BZRG geschaffen.[1429] Er hat die Nebenfolge des Eintrags, ohne dass er sie als solche einordnete, auf Jugendliche und Heranwachsende angepasst. Zudem existieren für die Nebenfolge des Eintrags in §§ 97 ff. JGG im JGG Sonderregelungen. Diese stammen bereits aus dem RJGG von 1943 und auch damals waren in § 16 RJGG bestimmte Nebenfolgen und Nebenstrafen bereits ausgeschlossen.[1430] Schon im Jugendgerichtsgesetz von 1923 wurden für den Eintrag bestimmte Sonderregelungen getroffen.[1431] Der Eintrag wird also, anders als andere Nebenfolgen, sogar explizit im JGG erwähnt. Dann ist er auch eine „nach diesem Gesetz zulässige“ Nebenfolge iSd. Art. 8 III JGG.[1432] An den Eintrag hat der Gesetzgeber jedenfalls gedacht und sie nicht übersehen. Er hat im Gegenteil einen expliziten Willen geäußert, wie der Eintrag auf Jugendliche und Heranwachsende anzuwenden ist. Dieser Wille würde unterlaufen, wenn man den Eintrag wegen § 6 JGG für unzulässig erklärte. In einem solchen Fall ist für eine Analogie trotz eines vorhandenen Widerspruchs kein Platz.[1433]

Somit liegt die planwidrige Regelungslücke hier bezüglich dieser speziellen Nebenfolge nicht vor und eine Unzulässigkeit des Eintrags gemäß § 6 JGG analog ist nicht gegeben.

cc. Ergebnis

[1425] *Oelbermann*, Wahlrecht und Strafe, S. 221.
[1426] Vgl. *Laue,* in: MüKo-StGB: § 6 JGG Rn. 8. Die zweite Voraussetzung einer Anaolgie, die vergleichbare Interessenlage, wäre also zu bejahen.
[1427] § 71 I BZRG in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. 03. 1971, BGBl. I S. 255.
[1428] Vgl. BT-Drucks. VI/477, S. 15.
[1429] Siehe näher S. 52.; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 32 Rn 20.
[1430] §§ 71ff. des Reichsjugendgerichtsgesetztes vom 10. 11. 1943, abrufbar unter https://www.dvjj.de/wp-content/uploads/2019/10/reichsjugendgerichtsgesetz_1943.pdf , zuletzt überprüft am 13.06.2024.
[1431] §§ 45ff. des Jugendgerichtsgesetzes vom 16. 02.1923, abrufbar unter https://www.dvjj.de/wp-content/uploads/2019/10/1._jgg_aus_dem_jahr_1923.pdf , zuletzt überprüft am 13.06.2024.
[1432] Dieses Tatbestandsmerkmal wird bei den übrigen Nebenfolgen als Verweis auf § 6 JGG verstanden, *Laue,* in: MüKo-StGB: § 6 JGG Rn. 7. Allerdings werden diese auch nicht wie der Eintrag explizit erwähnt.
[1433] Vgl. *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 233.

Eine analoge Anwendung des § 6 JGG scheidet sowohl für den Eintrag in das Zentralregister als auch für den Eintrag im Erziehungsregister aus.[1434]

g. Der Hinweis auf den Eintrag in das Führungszeugnis

Der Angeklagte wird nicht immer um den Eintrag in das Führungszeugnis wissen. Er wird in vielen Fällen schon nichts von seiner Eintragung im Zentralregister wissen, denn eine automatisierte Mitteilung an den Betroffenen oder eine Mitteilung im Anschluss an die Verurteilung ist, wie bei anderen Registern auch, nicht vorgesehen.[1435] Es handelt sich dabei um eine unbekannte, aber gravierende Nebenfolge der Verurteilung.

Aus einer Unwissenheit ergibt sich auch eine Einschränkung der Verteidigungsmöglichkeiten. Auch wenn nach hier vertretener Auffassung der Eintrag nicht strafmildernd berücksichtigt werden kann, ist es nötig, sich auf diesen Eintritt vorbereiten zu können.[1436] Dann hat die Verteidigung vor allem auch die Möglichkeit, auf eine Strafe unterhalb der Bagatellgrenze des § 32 II Nr. 5 BZRG hinzuwirken, oder ein Argument zur Hand, warum auch eine Verwarnung mit Strafvorbehalt ausreichen könnte. Möglicherweise könnte eine Bewährung angeordnet werden, bei der nach der hier vertretenen Konzeption kein Eintrag mehr erfolgt. Gegenwärtig ist die Ausnahme gemäß § 32 II Nr. 3 BZRG nur bei einer Verurteilung, durch die auf Jugendstrafe von nicht mehr als zwei Jahren erkannt worden ist, möglich. In der Folge wird von *Sobota* ein Hinweis auf die Nebenfolge in der Anklageschrift oder im Urteilstenor diskutiert. In Betracht kommt daneben aber aufgrund einer Gesetzesänderung auch die Hinweispflicht nach § 265 II Nr. 1 StPO. Im Folgenden ist somit zu überprüfen, ob ein Hinweis auf den Eintrag in das Führungszeugnis nach diesen Vorschriften in Betracht kommt.

aa. Lösung über § 260 IV StPO

Die Bewahrung des Angeklagten vor Überraschungen über § 260 IV 5 StPO wurde von *Sobota* mit unter anderem mit den zutreffenden Argumenten abgelehnt, dass die Urteilsformel knapp ausfallen soll und es nach der Verurteilung für eine angemessene Verteidigung des Verurteilten beim Fehlen einer Berufungsinstanz schon zu spät ist.[1437] Darüber bedeutet eine solch späte Erwähnung einen Konflikt mit dem letzten Wort des Angeklagten nach § 258 StPO, denn jener hat keine Gelegenheit mehr, zu dieser Rechtsfolge Stellung zu nehmen.[1438]

bb. Lösung über § 265 II Nr. 1 StPO

Bereits oben wurde über die Anwendbarkeit der Garantien der Art. 103 II, III GG auf den Eintrag im Zentralregister diskutiert, nicht aber über Art. 103 I GG. Dieser dient allgemein der

---

[1434] Ein anderer Streitpunkt wäre, ob Nebenfolgen im Hinblick auf § 8 III JGG im Jugendstrafrecht fakultativ ausgestaltet wurden, indem auf diese erkannt werden kann, dafür *Weiss*, GA 2022, 146 (156). Dann stünde auch der Eintrag im Ermessen des Gerichts. Die Einräumung eines Ermessens anhand dieser Vorschrift wurde aber vom Großen Senat des BGH, NStZ 2021, 679 abgelehnt.

[1435] Bspw. beim Fahreignungsregister. Hier wird dem Betroffenen nur nach § 30 VIII StVG eine unentgeltliche Auskunft gewährt. Dazu ist ein Antrag erforderlich. Ähnliches gilt beim staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister nach § 495 StPO.

[1436] Vgl. *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 225.

[1437] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 226f.; Überblick über die aufzunehmenden Rechtsfolgen bei: *Maier,* in: MüKo-StPO: § 260 StPO Rn. 298ff.; *Brehmeier-Metz/Bröckers/Burghardt,* in: HK-GS: § 260 StPO Rn. 5.

[1438] Vgl. *Niehaus,* in: MüKo-StPO: § 258 StPO Rn. 2f.

Wahrung des Anspruchs des Verfahrensbeteiligen auf rechtliches Gehör.[1439] Wenn der unerfahrene und möglicherweise überforderte Prozessbeteiligte eine qualifizierte Aussage tätigen und so seinen Anspruch auf rechtliches Gehör wahrnehmen soll, muss er vom Gericht über den Stand des Verfahrens informiert werden. Eine Unkenntnis über den Verfahrensstoff soll durch Art. 103 I GG verhindert werden, der eine Informations- und Hinweispflicht über das prozessuale Geschehen vorsieht.[1440] Einerseits ist die Informationspflicht hinsichtlich des Tatsachenstoffs umfassend, andererseits ist das Gericht nicht verpflichtet, rechtliche Einschätzungen zu teilen.[1441] Der Angeklagte soll zumindest aber vor „Überraschungsentscheidungen" geschützt werden.[1442] Einen Hinweis, wie weit die einfachrechtliche Hinweispflicht durch das Gericht nach Ansicht des Gesetzgebers gehen soll, gibt § 265 StPO. Die Vorschrift dient der Information des Angeklagten, die wiederum für seine angemessene Verteidigung notwendig ist. Der Angeklagte soll auch hier nach Ansicht des Gesetzgebers vor Überraschungen bewahrt werden.[1443] Am besten werde dessen Zweck nach Ansicht des BGH dadurch erreicht, indem der Angeklagte auf sämtliche Rechtsfolgen aufmerksam gemacht wird.[1444] Dazu zählt nach Ansicht des BGH bspw. auch der Hinweis auf die Möglichkeit zur Anordnung einer Einziehung.[1445] Alternativ könnte man auch das Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 III EMRK heranziehen.[1446]

Gemäß § 265 II Nr. 1 StPO n.F. kommt neuerdings eine Hinweispflicht bei der Möglichkeit einer nachträglich zu verhängenden Nebenfolge in Betracht.[1447] Dies diene auch gemäß Art. 103 I GG der sachgemäßen Verteidigung des Angeklagten.[1448] Diese gesetzliche Regelung ist Teil des Gesetzes zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens, in Kraft getreten zum 24.08.2017.[1449] Gegen den Eintrag an sich existieren keine Verteidigungsmöglichkeiten, er knüpft an jede Verurteilung an. Daher entfällt hier bereits der eigentliche Zweck des § 265 II StPO. Eine Verteidigung gegen den Eintrag in das Führungszeugnis ist, auch wenn dieser bei der Strafzumessung nicht zu berücksichtigen ist, in engen Grenzen möglich.[1450] Als Beispiel käme die Verständigung in Betracht.[1451]

Aus wenigstens zwei Gründen lässt sich zweifeln, ob auch der Eintrag in das Führungszeugnis von § 265 II Nr. 1 StPO erfasst wird. Erstens handelt es sich um eine gesetzliche Folge. Der BGH hielt bisher nur eine Hinweispflicht bei fakultativen Nebenstrafen oder Nebenfolgen, zum Beispiel § 45 II StGB, für erforderlich.[1452] Dafür spricht auch der Wortlaut des

[1439] zum persönlichen Schutzbereich *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG: Art. 103 I GG Rn. 18.
[1440] *Remmert,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 103 I 79; *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG: Art. 103 I GG Rn. 33.
[1441] *Schulze-Fielitz,* in: Dreier, GG: Art. 103 I GG Rn. 46.
[1442] BVerfGE 108, 341 (345f.); *Kment,* in: Jarass/Pieroth, GG: Art. 103 Rn. 30; *Remmert,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 103 I Rn. 82.
[1443] BT-Drucks. 18/11277, S. 37; BGH NJW 2022, 201 (203).
[1444] BGH NJW 2022, 201, (203).
[1445] BGH NJW 2022, 201 (202).
[1446] *Remmert,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG: Art. 103 I Rn. 84; Vgl. BGH Beschl. v. 22.10.2020 – GSSt 1/20=NJW 2022, 201, 203.
[1447] BGH NStZ 2020, 47; *Bartel,* in: KK-StPO: § 265 Rn. 19; *Brehmeier-Metz/Bröckers/Burghardt,* in: HK-GS: § 265 StPO Rn. 4 mit Hinweis auf § 45 IV StVG.
[1448] BGH NStZ 2020, 47.
[1449] BGBl. I S. 3202, 3210; *Bartel,* in: KK-StPO: § 265 Rn. 19.
[1450] Siehe dazu *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 225.
[1451] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 225 Fn. 178.
[1452] BGH NStZ 2020, 47; StraFo 2019, 506f.

§ 265 II Nr. 1 StPO, der von „Verhängen“ spricht.[1453] Gesetzliche Folgen werden nicht verhängt oder angeordnet, sie treten ein. In der Begründung des Gesetzesentwurfs werden verschiedene anzuordnende Nebenfolgen aufgeführt, unter anderem der § 45 II StGB, nicht jedoch § 45 I StGB.[1454] Es war also äußerst fraglich, ob beim gesetzlichen Eintritt einer Nebenfolge diese einer Hinweispflicht nach § 265 II Nr. 1 StPO unterliegt und dem Recht auf rechtliches Gehör so ausreichend Rechnung getragen wurde.[1455] Besonders deutlich wurde diese Unsicherheit anhand der obligatorischen Einziehung nach § 73 I StGB, die an tatsächliche, bereits in der Anklageschrift enthaltene Umstände anknüpft. Hier waren sich auch die Senate des BGH nicht einig.[1456] Der große Senat des BGH hat diesen Streit allerdings entschieden und zur Einziehung darauf hingewiesen, dass es auf die Art der Anordnung, also zwingend oder fakultativ, nicht ankäme.[1457] Diese Differenzierung entspräche nicht dem Sinn und Zweck des § 265 StPO, der vor Überraschungen schützen soll. Zudem unterscheide der § 265 II Nr. 1 StPO nicht zwischen einzelnen Rechtsfolgen.[1458] Ein Hinweis sei bei Maßnahmen gemäß § 11 Nr. 8 StGB stets erforderlich.[1459] Er hat sich mit den oben genannten Argumenten auseinandergesetzt und eine weite Auslegung bevorzugt. Der gesetzliche Eintritt dürfte der Hinweispflicht demnach nicht entgegenstehen. Der Eintrag in das Führungszeugnis wird zwar nicht in § 11 Nr. 8 StGB erwähnt, stellt aber nach hier vertretener Auffassung eine Nebenfolge dar. Die inhaltliche Argumentation des BGH, insbesondere der Zweck des § 265 II Nr. 1 StPO, der vor Überraschungen schützen soll, lässt sich in engen Grenzen auch auf ihn anwenden. Insbesondere besteht auch bei gesetzlich eintretenden Folgen die Gelegenheit zur Verteidigung, besonders, wenn an ein bestimmtes Strafmaß angeknüpft wird. Der gesetzliche Eintritt steht der Anwendung des § 265 II Nr.1 StPO nicht entgegen.

Zweitens entsteht die Hinweispflicht nur dann, wenn sich erst in der Verhandlung *vom Strafgesetz besonders vorgesehene Umstände* ergeben, die die Anordnung einer Nebenfolge, hier des Eintrags in das Führungszeugnis, rechtfertigen. Was unter „besonders vorgesehene Umstände“ zu verstehen ist, war in der Vergangenheit nicht ganz klar.[1460] Auch hier hat der große Senat eine extensive Auslegung bevorzugt. Er versteht darunter „*eine rechtsfolgenrelevante Tatsache, die zwar bereits in der zugelassenen Anklage geschildert wurde, deren Bedeutung aber erstmals in der Hauptverhandlung hervorgetreten ist*.“[1461] Es muss also keine neue Tatsache vorliegen, die nachträglich geänderte rechtliche Bewertung einer Tatsache reicht aus. Nichtsdestotrotz geht es um rechtsfolgenrelevante „Tatsachen“.[1462]

An solche Tatsachen müsste auch der Eintrag anknüpfen. Grundsätzlich werden alle Verurteilungen in das Register und das Führungszeugnis aufgenommen. Der Eintrag ist daher in den meisten Fällen auch von Anfang an bekannt. Die Ausnahmen treten gemäß § 32 II BZRG

[1453] Darauf rekurriert auch der Gesetzgeber, siehe BT-Drucks. 796/16 S. 37.
[1454] BT-Drucks. 796/16, S. 38.
[1455] So auch zu § 265 StPO sowie § 32 StGB a.F.: BGHSt 22, 336 (338) = NJW 1969, 941.
[1456] Bejahend BGH NStZ 2019, 747; verneinend BGH NStZ 2019, 748 (750); zu letzterem auch NJW-Spezial 2019, 633; *Brehmeier-Metz/Bröckers/Burghardt,* in: HK-GS: § 265 StPO Rn. 4.
[1457] BGH Beschl. v. 22.10.2020 – GSSt 1/20, BeckRS 2020, 52157 Rn. 23. schon: *Wagner*, ZIS 2020, 319 (323f.).
[1458] BGH, BeckRS 2020, 52157 Rn. 23; *Börner*, NStZ 2019, 752.
[1459] BGH, BeckRS 2020, 52157 Rn. 13.
[1460] *Wagner*, ZIS 2020, 319 (320f.).
[1461] BGH Beschl. v. 22.10.2020 – GSSt 1/20=BeckRS 2020, 52157 Rn. 19= NJW 2022, 201 (202).
[1462] *Bartel,* in: KK-StPO: § 265 Rn. 16.

nur in bestimmten, eng gefassten Konstellation auf, insbesondere gemäß § 32 II Nr. 5 BZRG bei der erstmaligen Verurteilung zu einer geringen Strafe. Der Angeklagte wird also vor allem dann von dem Eintrag „überrascht“, wenn er keine Vorstrafe aufweist und das Strafmaß die Schwelle von 90 Tagessätzen oder von drei Monaten Freiheitsstrafe oder Strafarrest überschreitet. Weiterhin kommt gemäß § 32 II Nr. 3 BZRG eine Ausnahme bei einer Jugendstrafe bis zu zwei Jahren, die zur Bewährung ausgesetzt wird, in Betracht. Das Vorliegen einer Ausnahme hängt somit in den meisten Fällen von der Strafzumessung und dem Fehlen einer Vorstrafe ab, also einer normativen Bewertung der Schuld des Angeklagten, anders als die Einziehung, die gemäß § 73 I StGB davon abhängt, ob der Täter tatsächlich etwas erlangt hat.[1463] Die konkrete Strafzumessung wird erst am Ende der Verhandlung vorgenommen und ist weder der Staatsanwaltschaft noch dem Gericht vorher bekannt, außer in den Fällen, in denen bereits die Mindeststrafe über dem Niveau des § 32 II Nr. 5 BZRG liegt.[1464] Dabei handelt es sich aber nicht um die oben beschriebenen Tatsachen bzw. Umstände iSd. § 265 StPO. Es handelt sich nicht um eine Tatsache, also ein konkretes Geschehen oder eine Handlung des Angeklagten, an die dann eine Rechtsfolge geknüpft wird.[1465] Somit existieren beim Führungszeugnis keine „vom Strafgesetz besonders vorgesehenen Umstände“ iSd. § 265 II Nr. 1 StPO. Der Eintrag wird somit auch nach der neuen Rechtslage nicht von einer Hinweispflicht nach § 265 II Nr. 1 StPO erfasst.

cc. Lösung über § 200 StPO

Bezüglich einer Erwähnung in der Anklageschrift gemäß § 200 I 1 StPO sei wieder auf die ausführliche Darstellung zur Nebenfolge bei *Sobota* verwiesen, der entgegen der herrschenden Ansicht gesetzlich eintretende Nebenfolgen unter die „anzuwendenden Strafvorschriften“ gemäß § 200 I 1 StPO fassen will.[1466] Gleiches gelte für den Strafbefehl.[1467] Auch bei den Vorschriften des BZRG handelt es sich um sog. Strafvorschriften. Die Anklageschrift dient dazu, den Prozessgegenstand zu beschreiben (Umgrenzungsfunktion) und den Angeschuldigten sowie die anderen Verfahrensbeteiligten über den Umfang der gegen ihn erhobenen Vorwürfe zu informieren. (Informationsfunktion).[1468] Die Fassung der Anklageschrift unterliegt, von den gesetzlichen Mindestanforderungen abgesehen, dem Ermessen des Staatsanwaltes.[1469] *Sobotas* wesentliches Argument der Verbesserung der Verteidigungsmöglichkeiten des Angeklagten angesichts einschneidender Rechtsfolgen ist überzeugend.[1470] Eine Verteidigung kann in sehr engen Grenzen auch gegen den Eintrag in das Führungszeugnis erfolgen. Für die Staatsanwaltschaft ist kein wesentlich erhöhter Aufwand (Textbaustein) zu erwarten.[1471] Hier hat auch in der jüngeren Rechtsprechung, die oben zu § 265 II Nr. 1 StPO dargestellt wurde und die richtigerweise erkennt, dass man sich auch gegen gesetzliche Nebenfolgen verteidigen

[1463] *Fischer*, Strafgesetzbuch, § 73 Rn. 9.
[1464] Die grobe Erwartung des Strafrahmens aufgrund der §§ 24, 74 GVG reicht hier nicht aus.
[1465] Vgl. BGH NStZ 2020, 47f. zu einem Hinweis auf eine Entscheidung nach § 45 II StGB. Hier war der entscheidende Umstand die Tätigkeit des Angeklagten als Landtagsabgeordneter.
[1466] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 228f. m.w.N. zur Gegenansicht; a.A: BGHSt 22, 336 (338).
[1467] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 230.
[1468] *Schneider,* in: KK-StPO: § 200 Rn. 1; *Stuckenberg,* in: Löwe/Rosenberg, StPO: § 200 Rn. 32.
[1469] *Stuckenberg,* in: Löwe/Rosenberg, StPO: § 200 Rn. 8.
[1470] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 229.
[1471] *Sobota*, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, S. 229.

kann, ein Sinneswandel stattgefunden. Hinzu kommt, dass jede Eintragung einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, gegen den sich der Betroffene nur dann erfolgreich wehren kann, wenn er von ihm Kenntnis erlangt.[1472] Somit sollte die Anklageschrift auf die Nebenfolge des Eintrags im Führungszeugnis hinweisen.

dd. Ergebnis

Nach der hier vertretenen Auffassung sind Nebenfolgen und somit auch der mögliche Eintrag in das Führungszeugnis in der Anklageschrift zu erwähnen.

h. Gesetzesinterne Folgen

Sollte man nach der hier vertretenen Auffassung den Eintrag in das Register und in das Führungszeugnis als strafrechtliche Nebenfolge des Urteils begreifen, müsste an verschiedenen Stellen der Wortlaut des BZRG geändert werden. Besonders, wenn wie in § 5 I Nr. 7, II BZRG von Nebenfolgen die Rede ist, sollte klarstellend von „anderen" Nebenfolgen die Rede sein.

III. Ergebnis

Im Folgenden sollen die Erkenntnisse des Kapitels zusammengefasst werden. Eine vollständige Zusammenfassung mit der dazugehörigen Seitenangabe erfolgt am Ende der Arbeit.

Die Strafe wurde definiert als vergeltende, schuldabhängige Sanktion von besonderer Schwere, die als Reaktion auf eine Tat und im Anschluss an ein formelles Verfahren die besondere sozialethische Missbilligung formuliert. Die strafrechtlichen Sanktionen sind nach *Streng* „*alle staatlichen Maßnahmen im Rahmen eines strafrechtlichen Verfahrens, welche sich als schuldausgleichende und/oder kriminalpräventiv ausgerichtete Rechtseinbuße gegen denjenigen richten, der eine rechtswidrige Tat (§ 11 I Nr. 5 StGB) begangen hat*." Zunächst muss zwischen dem Eintrag im Zentralregister und dem im Erziehungsregister unterschieden werden. Der Eintrag im Zentralregister gemäß § 4 Nr. 1 BZRG stellt eine strafrechtliche Sanktion dar, denn er dient kriminalpräventiven Zwecken und erfüllt auch die sonstigen Merkmale. Er stellt aber keine Nebenstrafe dar. Dagegen sprechen sowohl die fehlende vergeltende Zielsetzung als auch der Wille des historischen Gesetzgebers sowie die fehlende richterliche Anordnung. Er verfolgt auch abschreckende bzw. sichernde, vor allem aber normstabilisierende Ziele und lässt sich daher nach der Definition *Sobotas* als strafrechtliche Nebenfolge einordnen. Die positiv-generalpräventive Ausrichtung ergibt sich aus der Reinhaltung bestimmter Ämter sowie der plakativen Effekte des Eintrags, die sich auch an die Bevölkerung richten. Auch der Eintrag in das Führungszeugnis stellt eine solche Nebenfolge dar. Da diese Zwecke beim Eintrag in das Erziehungsregister fehlen, scheidet hier eine Einordnung als strafrechtliche Nebenfolge aus. Hier dient der Eintrag vor allem der Vorbereitung weiterer Entscheidungen und stellt somit auch keine Sanktion dar.

Bei dem Eintrag handelt es sich nicht um eine Ehrenstrafe, denn er knüpft nicht an ein besonderes Übel an. Der Eintrag weist aber eine teleologische Verwandtschaft zu den Ehrenstrafen auf, da er auch gezielt die Partizipationsfähigkeiten des Verurteilten sanktioniert. Zum anderen sollten wiederbefähigende und straftilgende Rehabilitierung ursprünglich in

[1472] Vgl. *von Galen/Beth*, in: Goeckenjan/Puschke/Singelnstein, Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 80. Geburtstag, S. 201 (210).

einem engen systematischen Zusammenhang geregelt werden. Der Gesetzgeber hat sich davon distanziert. Diese teleologische Nähe zu den Ehrenstrafen spricht dafür, die Publizität des Eintrags zu begrenzen. Außerdem besteht eine Ähnlichkeit zu den Maßregeln dahingehend, dass zwar bei dem hier untersuchten Eintrag die Schuld des Verurteilten sichergestellt wurde, der Eintrag aber eine rein präventive Gefahrenabwehrmaßnahme darstellt.

Aus diesen Feststellungen wurden dann bestimmte Forderungen abgeleitet. Zunächst ergibt sich aus der Zuordnung zum Strafrecht die Prämisse des „Möglichst-Wenig." Verurteilungen im unteren Bereich sollte der Gesetzgeber nicht in das Zentralregister aufnehmen. Noch großzügigere Ausnahmen sollte es bei der Aufnahme in das Führungszeugnis geben. Ob man dazu das sog. Ultima-Ratio-Prinzip heranziehen kann, wurde offengelassen. Die strafrechtlichen Garantien des Grundgesetzes, also das Rückwirkungsverbot, das Verbot der Doppelbestrafung sowie das Schuldprinzip gelten nur für die Strafe, nicht aber für eine rein präventiv ausgerichtete Nebenfolge. Vorzunehmende Einträge in das Führungszeugnis können nicht bei der Strafzumessung berücksichtigt werden, da sonst eine Abschaukelung der Rechtsfolgen erfolgt. Eine (analoge) Anwendung des § 6 JGG auf den Eintrag scheidet aus, da hier keine planwidrige Regelungslücke vorliegt. Allerdings sollte auf dessen Eintritt in der Anklageschrift hingewiesen werden, damit sich der Angeklagte auf den Eintritt vorbereiten kann.

Kapitel D: Der europäische Strafregisteraustausch

Bisher wurde vor allem die Herangehensweise des deutschen Gesetzgebers besprochen und problematisiert. Dieser ist gegenwärtig aber nicht mehr allein für die Entstehung von Gesetzen zuständig, sondern wesentliche Teile der Gesetzgebung sind, auch im Recht der Strafregister, vom Europarecht vorgegeben oder zumindest beeinflusst. Eine Abhandlung, die es sich zum Ziel macht, die Probleme und offenen Fragen der Strafregistrierung zu thematisieren, wäre ohne ein Kapitel über den europäischen Strafregisteraustausch daher unvollständig. Außerdem wurde auch diese Thematik in der Literatur bisher nur äußerst spärlich behandelt.[1473] Wenn außerdem schon das deutsche Register die oben beschriebenen Mängel aufweist, liegt die Vermutung nahe, dass der komplexe Austausch von Strafnachrichten über ein europäisches System ebenso nicht fehlerfrei ist. Auch hier könnte der Gesetzgeber die Chancen des Verurteilten, sich wieder in die Gemeinschaft einzufügen, zugunsten einer EU-weiten, konsequenten Strafverfolgung geopfert haben. Das soll im folgenden Kapitel untersucht werden.

I. Ausgangslage

Die komplexer werdende Realität spiegelt sich in den veränderten Anforderungen an das Strafregister wider. In den vergangenen Jahren hat insbesondere ein Aspekt an Bedeutung gewonnen: Der Austausch von Strafnachrichten auf europäischer Ebene. Während die Menschen früher nur wenig Zeit im Ausland verbrachten, ist es heute aufgrund überwundener Sprachbarrieren oder vereinfachter (rechtlicher) Bedingungen nicht unüblich, einen gewissen Teil seines Lebens in einem anderen EU-Mitgliedstaat zu verbringen. Wenn die Menschen dort leben, werden manche von ihnen auch dort Straftaten begehen.[1474] Wenn diese dann nicht vom Herkunftsland erfasst werden können, weil ein Austausch mit dem Urteilsstaat nicht stattfindet, bedeutet dies ein unvollständiges Register, das nicht die gesamte kriminelle Karriere eines Menschen abbilden kann. Der europäische Gesetzgeber hat diese Unvollständigkeit als misslich beurteilt und deswegen am 27. April 2012 das europäische Strafregisterinformationssystem ECRIS (European Criminal Register Information System) in Betrieb genommen.[1475] Im Laufe der Zeit sind immer mehr Staaten hinzugekommen, sodass heute ein Austausch mit allen Mitgliedstaaten und dem Vereinigten Königreich stattfindet.[1476]

Bereits vor der Konzeption von ECRIS existierten viele Register und Informationssysteme für diverse Rechtsbereiche.[1477] Auch in Strafsachen arbeiteten die Mitgliedstaaten der EU zusammen. Daher lag es nahe, auch ein gemeinsames Register oder zumindest einen Austausch anzustreben. Im folgenden Kapitel soll zunächst die Ausgangslage, die zu der Errichtung dieses Strafregisteraustauschs führte, aufgezeigt und der dazu erlassene Rahmenbeschluss erläutert

---

[1473] Die Idee zu dem Kapitel beruht auf dem Aufsatz von *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159.
[1474] *Fernandez*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 267 (289).
[1475] *Bundesamt für Justiz*: 10 Jahre europäisches Strafregisterinformationssystem ECRIS, *https://www.bundesjustizamt.de/DE/ServiceGSB/Presse/Pressemitteilungen/2022/20220426.html?nn=86670, zuletzt geprüft am 16.05.2024*.
[1476] *Bundesamt für Justiz*: Europäisches Strafregisterinformations-system (ECRIS – European Criminal Register Information System), abrufbar unter *https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/ZentraleRegister/Datenaustausch/Behoerdenportal/Registervernetzung/Registervernetzung_node.html, zuletzt geprüft am 16.05.2024*.
[1477] *Oppong*, GA 2008, 575 (579).

werden.[1478] Hier wird sich zeigen, dass einige der getroffenen Regelungen defizitär ausgestaltet wurden, denn sie beantworten die für die Rehabilitierung des Eingetragenen zentralen Fragen nicht.

1. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen kommt in Art. 82 I 1 AEUV im Kapitel 4 über die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zum Ausdruck.[1479] Er wurde dort durch den Vertrag von Lissabon verankert.[1480] Ursprünglich wurde die gegenseitige Anerkennung von Regelungen anderer Mitgliedstaaten zur Herstellung des Binnenmarktes entwickelt, sie hat sich aber auf das Strafrecht ausgeweitet.[1481] Er bedeutet, dass eine in einem Mitgliedstaat getroffene justizielle Entscheidung von den anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden muss.[1482] So soll eine effektive EU-weite Bekämpfung von Kriminalität ermöglicht werden, die ohne zeitlich aufwendige Rechtshilfeverfahren auskommt.[1483] In Art. 67 I, III AEUV wird der gebildete Rechtsraum als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) beschrieben.

Es geht bei dem Grundsatz um die gleichberechtigte Einbeziehung von Entscheidungen mitgliedstaatlicher Gerichte gegenüber inländischen Entscheidungen. In einer Rechtsgemeinschaft wie der EU wird man sie konsequenterweise nicht ignorieren können, geht man doch davon aus, dass sie ebenso rechtsstaatlich zustande kamen wie die Urteile deutscher Gerichte und ihnen somit eine ähnliche Aussagekraft zukommt. In der gesamten EU ist zudem anerkannt, dass Vorverurteilungen wichtig sind für die Beurteilung des Beschuldigten, insbesondere bei der Strafzumessung.[1484] Der Grundsatz dient also auch der Herstellung gegenseitigen Vertrauens.[1485] Jenes muss eigentlich schon als notwendige Bedingung vorausgesetzt werden.[1486] In Deutschland werden ausländische Verurteilungen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, deutschen Verurteilungen gemäß § 56 I BZRG gleichgestellt.[1487] Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ist in seinem Ursprung vor allem auf die Strafverfolgungsinteressen der Mitgliedstaaten ausgerichtet, die Wahrung der Grundrechte des Betroffenen muss erst durch ausgleichende Maßnahmen herbeigeführt werden.[1488] Wenn auf dem Weg der Anerkennung an eine Verurteilung rechtsgutsintensivere Rechtsfolgen geknüpft werden, hat der so Bedachte das Nachsehen, wenn diese ausgleichenden Maßnahmen fehlen. Dies wird im Verlauf der Untersuchung noch eine Rolle spielen. Letztlich

[1478] ausführlich auch *Stefanou/Xanthaki*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 1.
[1479] Grundlegend für die Entwicklung dieses Grundsatzes war der Europäische Rat von Tampere, *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht. § 10 Rn. 33.
[1480] *Böse* in *Böse*, Europäisches Strafrecht, § 28 Rn. 20.
[1481] *Möstl*, Common Market Law Review 2010, 405 (406); *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 26.
[1482] *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht., § 10 Rn. 26.
[1483] *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 26.
[1484] *Di Paolo*, in: Ruggieri, Criminal proceedings, languages and the European Union, S. 161 (164).
[1485] Vgl. EuGH, Urt. v. 5.7.2018 – C-390/16 (Lada)=BeckRS 2018, 14025 Rn. 36; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 28.
[1486] Vgl. EuGH, Urt. v. 26.02.2013 – C-399/11 (Meloni) =NJW 2013, 1215 Rn. 37.
[1487] Das beschränkt sich nicht auf mitgliedstaatliche Verurteilungen.
[1488] *Nalewajko*, Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, S. 173f.; *Böse,* in: Schwarze: Art. 82 AEUV Rn. 15; *Meyer,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 82 AEUV Rn. 6; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 27.

einigte man sich auf den Rahmenbeschluss 2008/675/JI vom 24.07.2008. Andere Rechtsakte, die auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung verabschiedet wurden, sind zum Beispiel der Europäische Haftbefehl und die Europäische Überwachungsanordnung.[1489]

2. Die Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Urteile

Nun soll es also um den bereits oben erwähnten Rahmenbeschluss 2008/675/JI vom 24.07.2008 gehen. Er dient der Umsetzung der beschriebenen Grundsätze und verpflichtet die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 I zur gegenseitigen Anerkennung von Strafurteilen und dazu, diesen Urteilen gleichwertige Rechtswirkungen beizumessen. Dies gilt gemäß Art. 3 II auch für die Strafvollstreckung, zu der die Eintragung in ein Strafregister gehört. Ein Recht zur Überprüfung oder gar Aufhebung des Urteils wird nicht gewährleistet, Art. 3 III. Ausländische Verurteilungen werden also durch diesen Rahmenbeschluss inländischen gleichgestellt. Insbesondere bei der Strafzumessung müssen ausländische Urteile somit auch berücksichtigt werden. Das gilt auch bei der Bemessung einer Jugendstrafe. Neben dem staatlichen Interesse existiert auch ein privates (Arbeitgeber-) Interesse an der Anerkennung, denn für diesen wird es keine Rolle spielen, ob die Verurteilung durch ein deutsches oder ein spanisches Gericht erging. Ihm kommt es nur darauf an, dass die Verurteilung in dem ihm zur Verfügung gestellten Strafregisterauszug aufscheint. Das spielt bei dem europäischen Führungszeugnis nach § 30b I BZRG eine Rolle.

Was waren überhaupt Rahmenbeschlüsse und wie unterschieden sie sich von „normalen" Beschlüssen in Art. 288 IV AEUV? Der Rahmenbeschluss ist nicht im Art. 288 AEUV geregelt, gehört aber dennoch zum Sekundärrecht der Union.[1490] Er stellte eine Handlungsform der EU im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zur Harmonisierung der nationalen Strafsachen dar[1491] und beruhte auf der Tempelstruktur der EU mit drei Säulen, wobei er der dritten Säule zugerechnet wurde und in dem Art. 34 EUV a.F. normiert war. Diese Tempelstruktur und somit auch die o.g. Regelung wurden durch den Vertrag von Lissabon aufgehoben.[1492] Wenn heute von Rahmenbeschlüssen die Rede ist, wurden diese also vor dem Inkrafttreten dieses Vertrages erlassen.[1493] Die meisten Rechtsakte, die vor dem Vertrag von Lissabon verabschiedet wurden und in denen sich das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung widerspiegelte, waren Rahmenbeschlüsse.[1494] Es handelte sich gewissermaßen um eine „*Quasi-Richtlinie*",[1495] denn der Rahmenbeschluss war seinem Wortlaut nach Art 34 II lit. b EUV a.F. und in seiner Zielsetzung verbindlich, dem Mitgliedstaat war aber die Wahl der Form und des Mittels der Umsetzung überlassen.[1496] Ein Unterschied zur Richtlinie war, dass diese bei einer Nichtumsetzung eine unmittelbare Wirkung entfalten kann, während der Rahmenbeschluss dies nicht vermochte.[1497] Des Weiteren war nur der Rat

[1489] *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 38ff.
[1490] *Böhm*, NJW 2008, 3183 (3184).
[1491] *Lorenzmeier*, ZIS 2006, 576 zum alten Recht.
[1492] *Grupp*, in: Bergmann/Abels/Mickel, Handlexikon der Europäischen Union, Rahmenbeschlüsse.
[1493] *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 9 Rn. 129.
[1494] *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 37.
[1495] *Grupp*, in: Bergmann/Abels/Mickel, Handlexikon der Europäischen Union, Rahmenbeschlüsse.
[1496] COM (2016) 7 final, S. 5; *Böhm*, NJW 2008, 3183 (3184).
[1497] Vgl. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 9 Rn. 129.

für den Erlass zuständig.[1498] Auch wenn diese Form des Rechtsaktes nicht mehr existiert, behalten die erlassenen Rahmenbeschlüsse ihre Rechtswirkungen und gebieten eine rahmenbeschlusskonforme Auslegung des nationalen Rechts.[1499] So gilt auch der o.g. Rahmenbeschluss 2008/675/JI weiterhin.

3. ECRIS und der Austausch von Verurteilungen

Nun lässt sich das oben erläuterte Postulat der gegenseitigen Anerkennung nur umsetzen, wenn die deutschen Gerichte überhaupt von den ausländischen Verurteilungen erfahren. Erst das Register des jeweiligen Staates kann die Verurteilung fixieren und die Kenntnisnahme ermöglichen. Der Austausch dieser Informationen aus den Strafregistern begann bereits mit dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen 1959.[1500]Art. 22 dieses Abkommens verpflichtet die Vertragsparteien, zumindest einmal jährlich über Verurteilungen und andere Maßnahmen, die Staatsangehörige einer Vertragspartei betreffen, zu unterrichten.[1501] Dieses System litt allerdings unter mehreren Problemen:[1502] Zunächst musste man herausfinden, von welchen Vertragsstaaten eine Person verurteilt wurde. Die Jahresfrist ist sehr lang. Zudem gab es keine Verpflichtung, jene Verurteilungen überhaupt in das nationale Register zu überführen. Diese Aufnahme wurde teilweise in einem Vorverfahren abgelehnt. So war das Strafregister weiterhin unvollständig. Zuletzt soll die unterschiedliche Rechtssprache Schwierigkeiten bereitet haben.[1503] Der Austausch der Informationen war also ineffektiv.[1504] Im Auffangtatbestand des Art. 82 I 1 d) AEUV findet sich die Ermächtigung zu Maßnahmen, die die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung erleichtern.[1505] Dies umfasst auch die Informationshilfe im Rahmen der Strafverfolgung.[1506]

a. Rechtsgrundlagen

Den erwähnten Missständen im Hinblick auf die praktische Umsetzung der gegenseitigen Anerkennung hat sich der europäische Gesetzgeber angenommen und zuerst mit dem Beschluss 2005/876/JI, anschließend mit dem Rahmenbeschluss 2009/315/JI, im Folgenden RB 2009/315/JI[1507] und dem Beschluss 2009/316/JI[1508] das European Crime Record Information System bzw. Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS) errichtet.[1509]

[1498] *Roger*, Grund und Grenzen transnationaler Strafrechtspflege, S. 296 Daraus erklärt sich seiner Meinung nach die Überbetonung von Strafverfolgungsinteressen in manchen Rahmenbeschlüssen.
[1499] *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 9 Rn. 129 mit Hinweis auf die Pupino-Entscheidung des EuGH, Urt. v. 16.06.2005 – Rs.C-105/03 - Pupino; auch § 10 Rn. 37.
[1500] Das Übereinkommen wurde durch Gesetz vom 03.11.1964 für Deutschland ratifiziert, BGBl 1964 II, 1369, 1386. Es trat am 01.01.1977 in Kraft; *Di Paolo*, in: Ruggieri, Criminal proceedings, languages and the European Union, S. 161 (163). Die unterzeichnenden Regierungen waren Mitglieder des Europarates.
[1501] *Sollmann*, NStZ 2012, 253. Ergänzt wurden diese Regelungen von Art. 4 des Zusatzprotokolls zum Rechtshilfeübereinkommen vom 17.03.1978.
[1502] Nach *Di Paolo*, in: Ruggieri, Criminal proceedings, languages and the European Union, S. 161 (163).
[1503] *Di Paolo*, in: Ruggieri, Criminal proceedings, languages and the European Union, S. 161 (164); *Sollmann*, NStZ 2012, 253.
[1504] *Xanthaki*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 354. (355).
[1505] *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 78.
[1506] *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 83; Böse, in: *Schwarze et al.*, EU-Kommentar, Art. 82 AEUV Rn. 34; *Satzger* in *Streinz*, EUV/AEUV, Art 82 AEUV Rn. 42.
[1507] ABl. L 93 S. 23.
[1508] ABl. L 93 S. 33.
[1509] Siehe Erwägungsgrund Nr. 8 des RB 2009/315/JI.

Beide beruhten auf Art 82 I UAbs. II d) AEUV.[1510] Der Beschluss 2009/316/JI wurde mittlerweile durch die Richtlinie 2019/884[1511] ersetzt und in den RB 2009/315/JI integriert. ECRIS findet seine Grundlage nunmehr in Art. 11a des RB 2009/315/JI und bietet mit dem sog. ECRIS-TCN (-Third Country Nationals), welches durch die Verordnung 2019/816[1512] am 11.06.2019 in Kraft trat, auch ein zentrales System zur Erfassung von verurteilten Drittstaatenangehörigen.[1513] Im Austausch mit anderen europäischen Staaten fungiert der Herkunftsmitgliedstaat, wie gleich noch gezeigt wird, als „Festplatte", ihm sind also die Verurteilungen seines Staatsbürgers mitzuteilen und er muss diese zur späteren Abfrage abspeichern. Der Herkunftsstaat eines Drittstaatsangehörigen, also eines Staates außerhalb der EU, übernimmt diese Funktion nicht. Die Folge war, dass kein zentraler Speicher existierte und Auskunftsersuchen somit an sämtliche Mitgliedstaaten erfolgen mussten.[1514] Dieses Defizit sollte durch ECRIS-TCN ausgeglichen werden.[1515] Im Wesentlichen werden von diesem System Informationen zur Identifizierung eines Verurteilten in einer Datenbank des Urteilsmitgliedstaat gespeichert, mithilfe derer dann das Vorhandensein einer Verurteilung abgefragt werden kann. (sog. hit/no-hit-Verfahren)[1516] Ist ein Mitgliedstaat identifiziert, wird auf den RB 2009/315/JI und dessen Instrumente zurückgegriffen. Auf die besonderen Regelungen zu ECRIS-TCN soll im Sinne der Übersichtlichkeit dieser Abhandlung und da es sich im Wesentlichen um eine Identifikationshilfe handelt, nicht eingegangen werden. Die Systematik des RB 2009/315/JI soll im Folgenden aber vorgestellt und seine Umsetzung ins deutsche Recht veranschaulicht werden.[1517] Das Problem für die Rechte des Eingetragenen liegt jedenfalls in dem, was nicht geregelt wurde.

b. Überblick über den Rahmenbeschluss 2009/315/JI

In Art. 1 wird der Gegenstand des RB 2009/315/JI festgelegt. Das sind die Bedingungen des Austauschs, die Pflichten und Modalitäten der Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Informationsersuchen anderer Länder und die Errichtung des Informationssystems.[1518] Zudem wird der Begriff des Herkunftsmitgliedstaates definiert. Im Folgenden wird zwischen dem Urteilsmitgliedstaat, also demjenigen, dessen Gericht die Verurteilung veranlasst, und dem Herkunftsmitgliedstaat, also demjenigen, dessen Staatsangehörigkeit der Verurteilte besitzt, differenziert.[1519]

[1510] *Böse*, in: *Schwarze et al.*, EU-Kommentar, Art. 82 AEUV Rn. 34; *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 83b.
[1511] ABl. L 151, S. 143.
[1512] ABl. L 135, S. 1.
[1513] *Esser* in *Böse*, Europäisches Strafrecht, § 19 Rn. (251ff.); *Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: III B 2c Rn. 5.
[1514] *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 250).
[1515] *Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: III B 2c Rn. 5.
[1516] *Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: III B 2c Rn. 5; *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 253f.) Bei den gespeicherten Informationen handelt es sich demnach um „alphanumerische Daten und Fingerabdrücke". siehe Art. 5 I der Verordnung. Die deutsche Ermächtigungsgrundlage zur Abnahme der Fingerabdrücke ist § 81b II StPO.
[1517] siehe auch *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 8ff.).
[1518] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 8).
[1519] Siehe Art 1b, 2d des RB 2009/315/JI. So auch *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159; *Sollmann*, NStZ 2012, 253.

In Art. 2 des RB 2009/315/JI geht es um verschiedene Begriffsbestimmungen, wobei der Begriff der Verurteilung, wie auch beim BZRG, sehr weit gehalten wurde. Er umfasst gemäß Art. 2 lit. a alle rechtskräftigen Entscheidungen eines Strafgerichts gegen eine natürliche Person im Zusammenhang mit einer Straftat, allerdings keine Entscheidungen von Verwaltungsbehörden, im deutschen Recht Ordnungswidrigkeiten, wie es ursprünglich im Vorschlag der Kommission vorgesehen war.[1520] Dabei muss nicht auf Strafe erkannt werden, die Entscheidung muss aber in das Register des Herkunftsstaates eingetragen werden. Eintragungen nichtstrafrechtlicher Art werden vom Nachrichtenaustausch nicht erfasst.[1521] Nicht erfasst werden außerdem Straftaten juristischer Personen.[1522] Als Strafverfahren sieht der RB sowohl die Phase vor und während des Erkenntnisverfahrens als auch die Vollstreckung, Art 2. lit. b RB 2009/315/JI an.

Nach Art. 3 I RB 2009/315/JI muss jeder Mitgliedstaat eine Zentralbehörde benennen. Gemäß § 1 BZRG ist dies für Deutschland das Bundesamt für Justiz.[1523]

In Art. 4 sind die Pflichten der Urteilsmitgliedstaaten geregelt.[1524] Zunächst muss gemäß Art. 4 I sichergestellt sein, dass der Verurteilung auch Informationen zur Staatsangehörigkeit des Verurteilten beigefügt werden, damit der Herkunftsstaat ermittelt werden kann. Art 4 II RB 2009/315/JI setzt das Prinzip der „einen Stelle“ um.[1525] Die Zentralbehörde des Urteilsmitgliedstaates hat eine Pflicht zur Information des Herkunftsstaates. Verurteilungen sind so schnell wie möglich mitzuteilen. Die „eine Stelle“ ist also die Zentralbehörde des Herkunftsmitgliedstaates. Diese vereint sämtliche Informationen über ihre Staatsangehörigen und ist somit in der Lage, die Ersuchen der anderen Mitgliedstaaten zu bedienen.[1526] Das ist der wesentliche Aspekt des Artikels.[1527] Ersuchen sollen nur an die zentrale Datenbank des Herkunftsmitgliedstaates gerichtet werden. Art. 4 III RB 2009/315/JI regelt die Pflicht des Urteilsmitgliedstaates zur Übermittlung von Änderungen und Streichungen der Einträge. Im Einzelfall werden nach Art 4 IV auch eine Abschrift der relevanten Urteile und weiterer Auskünfte übermittelt. Damit sollen Prüfungen u.a. von sicherheitsrechtlichen Maßnahmen auf innerstaatlicher Ebene ermöglicht werden.[1528] Deutschland hat Art. 4 RB in § 57a I BZRG umgesetzt.[1529]

aa. Anwendung der Tilgungsfristen

Art. 5 des RB 2009/315/JI betrifft die Pflicht der Herkunftsmitgliedstaaten, übermittelte Strafnachrichten und ihre Folgemitteilungen für den Zweck der Weiterübermittlung nach

[1520] KOM (2005) 690 endg., S. 12; *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 9).
[1521] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 57a Rn. 8.
[1522] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 10), da sich hier die nationalen Regelungen stark unterscheiden.
[1523] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 12).
[1524] *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 57a Rn. 5.
[1525] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (163).
[1526] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (163).
[1527] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 13).
[1528] *Esser* in *Böse*, Europäisches Strafrecht., § 19 (Rn. 226).
[1529] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 13a); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 57a Rn. 5; *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 232).

Art. 7 zu speichern.[1530] Diese Pflicht stellt nicht nur eine Erweiterung, sondern eine wesentliche Neuerung gegenüber den vorherigen Regelungen dar.[1531] Hier liegt auch zugleich eine Problematik der einseitigen Anerkennung. Es wurden durch den RB 2009/315/JI nur Regelungen für eine Weitergabe der Informationen getroffen, nicht für die Verwendung durch die eigenen Behörden des Herkunftsstaates. Die einzelnen Mitgliedstaaten können die „interne" Nutzung der übermittelten Informationen nämlich selbst regeln, da man die unterschiedlichen Lösungsansätze zum Umgang mit den Eintragungen ausländischer Strafurteile nicht anpassen bzw. harmonisieren wollte.[1532] Für die Speicherung wurde eine einheitliche Regelung getroffen, nicht aber für die Löschung.[1533]

Auch die Herkunftsmitgliedstaaten sind zwar gemäß Art. 5 II RB 2009/315/JI dazu verpflichtet, nach Art. 4 III mitgeteilte Änderungen oder Streichungen eines Eintrags umzusetzen.[1534] Diese Bindung an das Recht des Urteilsmitgliedstaates beschränkt sich aber dem Wortlaut nach auf den Zweck der Weitergabe nach Art. 7 I RB 2009/315/JI.[1535] Das bedeutet also, dass für die Weitergabe der Informationen und die interne Verwendung, also für Zwecke des Mitgliedstaates, unterschiedliche Regeln gelten. Dieser Art. war stark umstritten, denn die Mitgliedstaaten können die Nutzung der Informationen eigenverantwortlich regeln, andererseits sollen die Eintragungen möglichst umfänglich übertragen werden.[1536] Schon im Gesetzgebungsverfahren wurde von einer Minderheit der Delegationen im Rat Bedenken geäußert, denn die Staatsangehörigen des Herkunftsmitgliedstaates würden durch schlechter gestellt.[1537] Die Mehrheit der Delegierten setzte sich aber über die Bedenken hinweg. So wäre es möglich, dass der Herkunftsmitgliedstaat nach der gegenwärtigen Regelung auch die ausländischen Tilgungsfristen anerkennt.

bb. Anwendung der Auskunftsbeschränkungen

Eine Rolle für die Durchsetzung sog. Auskunftsbeschränkungen als wesentlichem Schutz für den Eingetragenen und dessen Daten, im deutschen Recht in § 41 I BZRG geregelt, spielt Art. 7 des RB 2009/315/JI. Dieser wurde durch § 57a II 1 BZRG umgesetzt.[1538] Er regelt die Pflicht und den Umfang der Erledigung eines Ersuchens und unterteilt diese in strafrechtliche in Abs. 1 und nichtstrafrechtliche Zwecke in Abs. 2.[1539] Demnach müssen strafgerichtliche Verurteilungen, die im Strafregister des Herkunftslandes gespeichert sind, übermittelt werden, wenn das Ersuchen eines Mitgliedstaates vorliegt. Davon sind auch nachfolgende Änderungen umfasst sowie Eintragungen nach § 56b I Hs. 2 BZRG wegen Taten, die nur im Urteilsstaat

[1530] *Esser* in *Böse*, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 228); *Sollmann*, NStZ 2012, 253 (254).
[1531] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 14).
[1532] *Esser* in *Böse*, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 229); *Sollmann*, NStZ 2012, 253 (254); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 56b Rn. 2.
[1533] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13, (Rn. 14).
[1534] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (163); *Sollmann*, NStZ 2012, 253 (254).
[1535] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 17).
[1536] Rats-Dok. 8628/07, S. 6, S. 17 Fn. 1; BT-Drucks. 17/5224, S. 11; *Di Paolo*, in: Ruggieri, Criminal proceedings, languages and the European Union, S. 161 (169); *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 14).
[1537] Frankreich, Spanien, Portugal, Belgien und die Kommission in Rats.Dok. 8628/07, S. 17; *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 14).
[1538] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13, (Rn. 23); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 57a Rn. 10.
[1539] *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 234).

eine Straftat darstellen.[1540] Der bereits vorgestellte § 54 I Nr. 2 BZRG wurde weitgehend beibehalten.[1541] Bei fehlender beiderseitiger Strafbarkeit wird die ausländische Verurteilung ausschließlich zum Zweck der Weiterleitung an einen anderen Mitgliedstaat und nicht zur Nutzung für deutsche Verfahren eingetragen.[1542] Dies wird anhand der §§ 56b I, 57a II BZRG ersichtlich.[1543]

Nichtstrafrechtliche Ersuchen werden hingegen nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts beantwortet.[1544] Hierunter fällt zum Beispiel die Erteilung eines europäischen Führungszeugnisses oder Ersuchen im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens.[1545] Das bedeutet, diese werden in Deutschland, wenn die Voraussetzungen des § 54 I Nr. 2 BZRG nicht vorliegen, auch gemäß § 56b I a.E. BZRG nicht mitgeteilt, wenn der ersuchende Staat die Informationen für einen anderen Zweck als das Strafverfahren benötigt.[1546] In Deutschland sind Ersuchen zu nichtstrafrechtlichen Zwecken gemäß §§ 57a III, 57 II in dem gleichen Umfang zu beantworten wie für vergleichbare deutsche Stellen, soweit kein völkerrechtlicher Vertrag nach § 57 I BZRG vorliegt.[1547]

In Art. 7 II UAbs. III 1 RB 2009/315/JI wurde die Weitergabe von Auskunftsbeschränkungen geregelt, auch wenn der RB 2009/315/JI nicht diesen oder einen vergleichbaren Terminus verwendet. Er lautet: *Bei der Übermittlung der Informationen nach Artikel 4 kann die Zentralbehörde des Urteilsmitgliedstaats die Zentralbehörde des Herkunftsmitgliedstaats davon in Kenntnis setzen, dass die Informationen über die in ersterem Mitgliedstaat ergangenen und der letzteren Zentralbehörde übermittelten Verurteilungen nicht zu anderen Zwecken als denen eines Strafverfahrens weitergeleitet werden dürfen.*

Also *kann* der Urteilsmitgliedstaat des Weiteren mitteilen, dass die Information nach Art. 4 RB 2009/315/JI nur zu Zwecken eines Strafverfahrens *weitergeleitet* werden dürfen.[1548] Zunächst fällt im Vergleich mit dem deutschen Recht auf, dass, vermutlich aufgrund der unterschiedlichen Organisation der Verwaltung in den Mitgliedstaaten und den abweichenden Regelungen über die Auskunftsberechtigung, kein dem § 41 BZRG vergleichbarer Katalog mit berechtigten Behörden geschaffen wurde, sondern nur zwischen der Auskunft zu strafrechtlichen und nichtstrafrechtlichen Zwecken unterschieden wird. Der Gesetzgeber ist mit der bloßen Möglichkeit, die Verwendung auf strafrechtliche Zwecke zu beschränken, der Frage, wer eigentlich auf die Informationen zugreifen darf, „ausgewichen".[1549] Dabei bereitet die gewählte Lösung, der Tatbestand dieser wichtigen Norm, aber zwei Probleme:

[1540] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13, (Rn. 23); *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 57 a Rn. 11.
[1541] Siehe oben zum BZRG S. 47.
[1542] *Sollmann*, NStZ 2012, 253 (254).
[1543] *Esser* in *Böse*, Europäisches Strafrecht., § 19 (Rn. 229).
[1544] *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 235); *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13, Rn. 24; *Sollmann*, NStZ 2012, 253 (255).
[1545] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13, (Rn. 24).
[1546] *Esser* in *Böse*, Europäisches Strafrecht., § 19 (Rn. 230).
[1547] BT-Drucks. 17/5225, S. 27. Hier existieren möglicherweise Pflichten zur Kooperation, die ein Ermessen ausschließen, so zum Beispiel nach Art. 33 der Dienstleistungsrichtlinie, Richtlinie 2006/123/EG, ABl. L 376, S. 36, *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 24).
[1548] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164).
[1549] So *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 25); Vgl. *Xanthaki*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 79 (99).

Das erste Problem bezieht sich auf den Begriff des „Weiterleitens“ und die Frage, ob er ein horizontales Verhältnis, also eines zwischen dem Herkunftsmitgliedstaat und seinen Behörden oder ein vertikales Verhältnis, also eines zwischen dem Herkunftsmitgliedstaat und weiteren Mitgliedstaaten regelt.[1550] Die Informationen, die nach Art. 4 übermittelt wurden, dürfen nicht zu anderen Zwecken als denen einem Strafverfahren „weitergeleitet“ werden. Ist damit gemeint, dass diese nicht an andere Mitgliedstaaten weitergegeben werden dürfen („horizontales Verhältnis“) oder bedeutet er, dass die Informationen innerhalb des Herkunftsstaates nur den Behörden zur Verfügung gestellt werden dürfen, die damit die Zwecke eines Strafverfahrens verfolgen? („vertikales Verhältnis“)[1551]

Hochmayr/Ligocki wollen unter diesen Begriff jedenfalls nicht die interne Nutzung durch Behörden des Herkunftsmitgliedstaates, also die Nutzung im vertikalen Verhältnis, fallen lassen.[1552] Das würde bedeuten, dass diese Form der Weitergabe von Informationen gar nicht geregelt wurde. Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Für die Regelung eines vertikalen Verhältnisses könnte zunächst sprechen, dass sonst im RB 2009/315/JI bei der Unterrichtung über eine Eintragung zwischen den Staaten, zum Beispiel Art. 7 I RB 2009/315/JI, von „übermitteln“ die Rede ist und insofern mit dem „weiterleiten“ ein anderer Begriff gewählt wurde. Aufgrund der abweichenden Wortwahl könnte also ein anderes Verhältnis gemeint sein. Die unterschiedlichen Begrifflichkeiten lassen sich aber vermutlich damit erklären, dass es sich hier um eine andere Dreieckskonstellation aus Urteilsmitgliedstaat, Herkunftsmitgliedstaat und ersuchendem Mitgliedstaat handelt. Dieses Argument ist also nicht schlagkräftig. Schon der Name des Artikel 7 „Beantwortung eines Ersuchens um Informationen über Verurteilungen“ deutet auf eine zwischenstaatliche Konstellation hin, denn ein Ersuchen kommt immer von einem anderen Staat, nicht von einer anderen Behörde.[1553] Art. 7 II UAbs. 3 S. 2 RB 2009/315/JI als Rechtsfolge zeigt zudem, dass es hier um das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten geht, denn hier wird bestimmt, dass der ersuchende Mitgliedstaat sein Ersuchen im Fall der Verweigerung der Information direkt an den Urteilsmitgliedstaat zu richten hat.[1554] Zu guter Letzt wurde im Gesetzgebungsverfahren auch ein anderer Vorschlag von Frankreich und Belgien zu Art. 7 eingebracht, der die konsequente Durchsetzung von Auskunftsbeschränkungen des Urteilsmitgliedstaates betraf und abgelehnt wurde.[1555] Es liegt also nahe, dass eine solch konsequente Umsetzung einfach nicht gewünscht war. Die Umsetzung von Auskunftsbeschränkungen des Urteilsmitgliedstaates gegenüber den Behörden des Herkunftsmitgliedstaates wurde im RB 2009/315/JI also gar nicht geregelt. Lediglich das zwischenstaatliche Verhältnis wird thematisiert und einer Verwendungsbeschränkung unterworfen.

Das zweite Problem betrifft dann die Durchsetzung einer vorgesehenen Beschränkung auf die Zwecke eines Strafverfahrens unter den Mitgliedstaaten. Der Art. 7 II UAbs. 3 ist fakultativ ausgestaltet, das bedeutet, die gegenwärtige Regelung sieht vor, dass der Urteilsmitgliedstaat eine Beschränkung auf die Verwendung zum Zweck eines Strafverfahrens vorsehen *kann*, aber

[1550] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164).
[1551] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164).
[1552] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164).
[1553] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164).
[1554] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164).
[1555] Ratsdok 8628/07, S. 20 Fn. 1 zum genauen Wortlaut.

nicht muss. Die Unterrichtung über die Beschränkungen steht im Ermessen der Zentralbehörde des Urteilsmitgliedstaats.[1556] Sollte der Urteilsmitgliedstaat eine derartige Weitergabe nicht gestatten, ist gemäß Art. 7 II UAbs. 3 S. 2 vorgesehen, dass der Herkunftsstaat dem ersuchenden Mitgliedstaat mitteilt, in welchem Staat die Verurteilung erfolgte, sodass dieser sich direkt an den Urteilsmitgliedstaat wenden kann. Ursprünglich war von der Kommission eine Zustimmung des Urteilsmitgliedstaates zu jeder Übermittlung zu nicht-strafrechtlichen Zwecken vorgesehen.[1557] Dieses Verfahren wurde als zu kompliziert angesehen.[1558] Auch die oben erwähnte französisch-belgische Lösung wurde abgelehnt.[1559] Die Auskunftsbeschränkungen, die zwar tatsächlich komplex geraten, dem deutschen Recht nach aber obligatorisch sind, stehen im europäischen Austausch also plötzlich im Belieben der Registerbehörde. Sie gehen mit einer Abwägungsentscheidung einher, die der europäische Gesetzgeber den Mitgliedstaaten anscheinend nicht vornehmen bzw. vorschreiben wollte. Sollte der Herkunftsmitgliedstaat dann gegen eine mitgeteilte Beschränkung auf die Verwendung zu den Zwecken eines Strafverfahrens verstoßen und seinen Behörden die Eintragungen bspw. zum Zweck der Einstellung eines Beamten mitteilen, existiert keine Rechtsfolge.[1560] Insofern wäre der o.g. alternative Regelungsvorschlag der Kommission, den auch Frankreich und Belgien vertraten, zu diesem Thema präziser gewesen, sogar eine Strafe gegen den rechtswidrig handelnden Herkunftsmitgliedstaat stand im Raum.[1561] In der Praxis hätte der Vorschlag aber deutlich mehr Aufwand für den Herkunftsmitgliedstaat bedeutet.[1562] Eine Harmonisierung wurde ebenso abgelehnt.[1563] Auch die Verwendungsbeschränkung in Art. 9 II ist fakultativ und nur für den ersuchenden Mitgliedstaat gedacht.[1564] Somit überlässt der RB 2009/315/JI die Auskunftsbeschränkung dem Recht des jeweiligen Herkunftsmitgliedstaates, das aber im Einzelfall auskunftsfreundlicher sein kann als das des Urteilsmitgliedstaates und somit den Eingetragenen mehr belastet. Wenngleich die so getroffene Regelung in der folgenden Abhandlung noch kritisiert wird, sei bereits hier darauf hingewiesen, dass manche Mitgliedstaaten sogar der Auffassung waren, eine Beschränkung der Informationen sei überhaupt nicht nötig.[1565] Die gegenwärtige Regelung stellt also schon einen für den Eingetragenen schonenderen Kompromiss dar.

cc. Beantragung eines Strafregisterauszugs

Oben wurde das Führungszeugnis als der für das Leben des Eingetragenen relevanteste Teil des BZRG bezeichnet.[1566] Daher liegt es nahe, dass sich auch der RB 2009/315/JI mit diesem Institut beschäftigt. Die dazugehörige Regelung wurde in Art. 6 des RB 2009/315/JI verortet,

---

[1556] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164).
[1557] KOM (2005) 690 endg., S. 14; *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 25).
[1558] Ratsdok. 11895/06, S. 12 Fn. 1; Ratsdok. 7594/1/07 REV 1, S. 16 (Fn. 2); zustimmend *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 25).
[1559] Ratsdok 8628/07, S. 20 Fn. 1 zum genauen Wortlaut.
[1560] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164).
[1561] KOM (2005) 690 endg. S, 14; Ratsdok 8628/07, S. 20 Fn. 1.
[1562] Ratsdok 8628/07, S. 4; deswegen ablehnend *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 25); kritische Stellungnahme des europäischen Datenschutzbeauftragten vom 29.5.2006 in Abl. C313/26 vom 20.12.2006, Nr. 39.
[1563] Siehe den Vorschlag von Finnland Ratsdok 8628/07, S. 20 Fn. 1.
[1564] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159. (164).
[1565] Ratsdok. 8628/07, S. 4, 20 Fn. 1.
[1566] Siehe S. 16.

der durch die §§ 30b, 57a II-IV BZRG umgesetzt wurde.[1567] Hier geht es um die Ersuchen, die die Zentralbehörde des einen Mitgliedstaates an einen anderen richten kann. Die Ersuchensgründe sind weit gehalten und werden in strafrechtliche (Abs. 1) und nichtstrafrechtliche Zwecken (Abs. 3, 4) aufgeteilt.[1568] Im RB 2009/315/JI findet das Informationsersuchen einer Privatperson, zum Beispiel durch die Beantragung eines Strafregisterauszugs, in Art. 6 II, III Erwähnung, also als nichtstrafrechtlicher Ersuchensgrund. Der dazugehörige Antrag kann in jedem Mitgliedstaat gestellt werden, dieser ist dann zur Weiterleitung des Ersuchens an den Herkunftsstaat verpflichtet.[1569] Der Auszug kann durch den Herkunftsstaat ausgestellt werden, der aber nicht dazu verpflichtet ist, denn die Auskunftserteilung richtet sich gemäß Art. 7 II UAbs. 1, 2 des RB nach dem innerstaatlichen Recht des Herkunftsstaates.[1570] Dieses muss eine solche Erteilung also vorsehen. Des Weiteren kann der Urteilsmitgliedstaat nach Art. 7 II UAbs. 3 des RB dem Herkunftsstaat die Weiterleitung zu nichtstrafrechtlichen Zwecken untersagen.[1571] Ob der Herkunftsmitgliedstaat alle Informationen mitteilen muss, ob also die Nichtaufnahmeregeln, wie sie das deutsche Recht in § 32 II BZRG kennt, auch bei den ausländischen Verurteilungen angewendet werden müssen, ist in Art. 6 nicht geregelt.[1572] Das gleiche gilt für den ausstellenden Staat. Allerdings würde es dem Zweck des Herkunftsstaates als Festplatte widersprechen, träfe er eine Vorauswahl und teilte er dem ersuchenden Staat dann nur bestimmte Informationen mit. Zudem spricht die „Beantwortung nach innerstaatlichem Recht“ eher dafür, dass dieses überhaupt eine Übermittlung vorsehen muss. Sinnvoller ist es, wenn der ausstellende Mitgliedstaat alle Informationen erhält und dann nach seinem Recht den Umfang bestimmen kann. An dieser Stelle ist auf das bereits erwähnte sog. Europäische Führungszeugnis hinzuweisen.[1573] Dieses wurde mit Wirkung zum 27.04.2012 in § 30b BZRG geregelt.[1574] In dieses werden bei Personen, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates besitzen, neben den Eintragungen eines einfachen und erweiterten Führungszeugnisses nach den o.g. Maßstäben auch noch die Einträge des Herkunftsmitgliedstaates aufgenommen.[1575] In Deutschland werden die Nichtaufnahmeregelungen auf die Einträge des Herkunftsmitgliedstaates nicht angewendet, diese werden auch separat ausgewiesen.[1576] Auf dieses Institut wird im Rahmen der Problematik noch näher eingegangen.[1577]

dd. weitere Artikel

Die weiteren Artikel des RB 2009/315/JI beschäftigen sich. u.a. mit den Antwortfristen und der Sprache. Die Antwortfrist für Auskünfte eines Strafverfahrens beträgt nach Art. 8 I höchstens

[1567] BT-Drucks. 17/5224, S. 25ff.
[1568] *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 233).
[1569] BT-Drucks. 17/5224, S. 13.
[1570] BT-Drucks. 17/5224, S. 13.
[1571] BT-Drucks. 17/5224, S. 13; *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 21); *Sollmann*, NStZ 2012, 253 (255).
[1572] Nach der deutschen Regelung spielen diese jedenfalls keine Rolle, siehe unten S. 211f.
[1573] Siehe S. 19f.
[1574] *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 233); siehe oben die S. 19ff.
[1575] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 21); Esser in *Böse*, Europäisches Strafrecht., § 19 (Rn. 233).
[1576] BT-Drucks. 17/5224, S. 19.
[1577] Siehe S. 18711.

10 Arbeitstage ab Eingang des Ersuchens.[1578] Dies stellt eine deutliche Verkürzung im Vergleich zum Abkommen von 1959 dar, wo Informationen nur jährlich weitergeleitet wurden. Sollte jemand aus seinem eigenen Strafregister Informationen beantragen, beträgt die Frist für die Beantwortung 20 Tage nach Art. 8 II RB 2009/315/JI.[1579] In Art. 9 II wurde, wie bereits erwähnt, eine Beschränkung bei einer außerstrafrechtlichen Verwendung des Eintrags geregelt. Diese dient ausweislich der Überschrift der Umsetzung datenschutzrechtlicher Bestimmungen. Gemäß Art. 10 RB 2009/315/JI wird das Ersuchen in der Amtssprache des ersuchten Mitgliedstaates beantwortet. Die sprachliche Vielfalt innerhalb der Union kann zu Verständigungsproblemen führen.[1580] Allerdings wird dieses Problem durch verschiedensprachige Formblätter und automatisierte Übersetzungshilfen abgeschwächt.[1581] Auf die weiteren Artikel ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht einzugehen.

II. Problematik

ECRIS ist, betrachtet man die Gesamtzahl der ausgetauschten Meldungen in der EU, ein Erfolg. Diese stieg laut dem jüngsten Bericht der Kommission von 2020 immer weiter an, von den 2 Mio. im Jahr 2016 auf 4,2 Mio. im Jahr 2019.[1582] 2021 verschickte das Bundesamt für Justiz über 300.000 Strafnachrichten an andere Partnerländer.[1583] Das System leidet aber auch unter mehreren tatsächlichen Problemen. Zunächst variiert die Zahl der Mitteilungen im Jahr 2019 zwischen den Mitgliedstaaten erheblich, von fast 112.000 (Deutschland) bis zu gar keinen (Malta, Portugal).[1584] Auch Aktualisierungen werden teilweise nur sporadisch übermittelt. Letzteres ist verwunderlich und stellt im Hinblick auf die Vollständigkeit und Aktualität des Registers ein Problem dar.[1585] Ein weiteres Problem stellt der Anstieg der Ersuchen für nichtstrafrechtliche Zwecke dar, da dieser vermutlich auf den Zugriff privater Akteure auf das Register zurückzuführen ist.[1586] 2019 hielten sie sich mit den strafrechtlichen Ersuchen erstmals die Waage. Das ist aber nach Ansicht der Kommission vor allem auf den Anstieg der Ersuchen von Einzelpersonen bezüglich ihres eigenen Strafregisters sowie für Zwecke der Einstellung im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit zurückzuführen.[1587] Deutschland sei hier der hauptverantwortliche Mitgliedstaat.[1588]

Nachdem ein Überblick über die Funktionsweise des ECRIS gegeben wurde, soll das Problem der fehlenden Berücksichtigung der unterschiedlichen Tilgungsfristen und Auskunftsbeschränkungen noch einmal veranschaulicht werden. Die Registrierungen und

[1578] *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 238).
[1579] *Esser*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 19 (Rn. 238).
[1580] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 32).
[1581] BT-Drucks. 17/5224, S. 14.
[1582] *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat., S. 4.
[1583] *Bundesamt für Justiz*: 10 Jahre europäisches Strafregisterinformationssystem ECRIS, *https://www.bundesjustizamt.de/DE/ServiceGSB/Presse/Pressemitteilungen/2022/20220426.html?nn=86670, zuletzt geprüft am 16.05.2024*.
[1584] *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, S. 9.
[1585] Über die Gründe, warum manche Staaten keine Mitteilungen über neue Verurteilungen übermitteln, soll hier nicht spekuliert werden. Dieses Verhalten soll laut *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, S. 18 auch Konsequenzen nach sich ziehen können. Näher benannt werden diese nicht. In Betracht käme ein Vertragsverletzungsverfahren.
[1586] Statistik bei *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, S. 14; kritisch: *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528 (10f.)..
[1587] *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, S. 14.
[1588] *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, S. 15.

Veröffentlichungen von Verurteilungen sind, wie besprochen, bereits grundsätzlich problematisch. Es bestehen aber auch Probleme, die spezifisch mit der Regelung des europäischen Gesetzgebers zusammenhängen. Dieses hatte auch der deutsche Gesetzgeber schon vor Augen:

„Die unterschiedlichen nationalen Registerrechte und die unterschiedlichen Lösungsansätze der Mitgliedstaaten, die man nicht gegenseitig anpassen konnte, führten dazu, dass die Neuregelung nur für die Weitergabe der Informationen an andere Mitgliedstaaten verbindlich ist und Mitgliedstaaten einen nicht unerheblichen Regelungsspielraum bei der Umsetzung dieser Vorschrift haben. Die einzelnen Mitgliedstaaten können die Nutzung der übermittelten Informationen für innerstaatliche Zwecke eigenverantwortlich regeln."[1589]

1. Die Regelungslücke

Die nationale Handhabung der Register unterscheidet sich, obwohl im Wesentlichen vergleichbar, in den Details stark.[1590] Ein Rechtsvergleich der verschiedenen Registerrechte kann durch diese Arbeit nicht geleistet werden. Die Unterschiede wurden aber bereits durch andere Untersuchungen herausgestellt und beziehen sich demnach vor allem auf die folgenden Punkte:[1591]

1. Die Registerbehörde ist in vielen Ländern das Justizministerium, in manchen aber die Polizei.
2. Der Inhalt der Register ist unterschiedlich. Zum Beispiel enthalten manche Register auch Verurteilungen von juristischen Personen.[1592]
3. Der Kreis der Auskunftsberechtigten unterscheidet sich. Nicht alle Länder ermöglichen Privaten den Zugriff.
4. Die Fristen zur Löschung der Einträge variieren. Teilweise geschieht es automatisch, manchmal muss dies beantragt werden.

Besonders große Herausforderungen bei der Anerkennung stellen, wie gesehen, die letzten beiden Punkte dar. Letztlich ist das Problem, wie bereits oben betont, die fehlende Harmonisierung der unterschiedlichen Regelungen in Art 5, 7 II UAbs. 3 RB 2009/315/JI und die daraus resultierende mögliche Benachteiligung des Eingetragenen. Die Rehabilitierung des Eingetragenen hat für dessen Wiedereingliederung in die Gesellschaft eine hohe Relevanz. Entscheidend ist also nicht nur, was überhaupt eingetragen wird, sondern auch wer wie lange von dem Eintrag erfahren kann. Dies hat der jeweilige nationale Gesetzgeber erkannt und vor allem durch Auskunftsbeschränkungen und Tilgungen zum Ausdruck gebracht, die den Eingetragenen schützen sollen, im Austausch aber nicht immer gelten. Bei allen drei Punkten (Was wird eingetragen, wer hat Zugriff, wie lange verbleiben die Einträge im Register) hat der

[1589] BT-Drucks. 17/5224, S. 11.
[1590] Siehe dazu die Beiträge aus verschiedenen Ländern in *Stefanou/Xanthaki*, Towards a European criminal record, Part II.
[1591] Zusammenfassend nach *Di Paolo*, in: Ruggieri, Criminal proceedings, languages and the European Union, S. 161 (163) m.w.N.
[1592] Diese Unterschiede sind der Grund dafür, dass Einträge von Verurteilungen juristischer Personen nicht ausgetauscht werden.

europäische Gesetzgeber den Eingetragenen nicht geschützt. Es wurde zumindest keine Regelung dahingehend getroffen, dass der Herkunftsmitgliedstaat die Tilgung im Urteilsmitgliedstaat oder eine in diesem Staat geltende Auskunftsbeschränkung beachten muss.[1593] Wenn also beispielsweise eine Tilgung im Urteilsstaat Deutschland eintritt, kann der Eintrag im Register des Herkunftsmitgliedstaates bestehen bleiben.[1594] Die Abwägung eines nationalen Gesetzgebers, im Austausch für kurze Tilgungsfristen eine großzügigere Auskunft aus dem Register zu gewähren, wird nicht berücksichtigt, wenn der Herkunftsstaat stattdessen seine langen Tilgungsfristen einsetzt, Auskunftsbeschränkungen aber nicht anerkennen muss.[1595] Somit ist die Verwendung der Informationen durch den Herkunftsmitgliedstaat nicht erfasst.[1596] Dies gilt zumindest insoweit, als die Daten nicht ausschließlich zum Zweck der Weitergabe gespeichert werden.[1597]

Warum hat der Gesetzgeber nicht auch die nationalen Regelungen harmonisiert? Hierzu fehlt eine Ermächtigungsgrundlage.[1598] Zudem käme auch dann ein Umsetzungsspielraum in Betracht.[1599] In Erwägungsgrund 16 des RB 2009/315/JI sowie in Erwägungsgrund 10 des 2009/316/JI kommt zum Ausdruck, dass eine Harmonisierung auch nicht beabsichtigt war. Oben wurde bereits der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung bemüht. Dieser wird als eine Alternative zur Harmonisierung mitgliedstaatlichen Rechts gesehen, der dieses schont.[1600] Diese Schonung führt in der Situation des Austauschs von Strafregisterinformationen allerdings dazu, dass die Anwendbarkeit von im innerstaatlichen Kontext obligatorischen Begrenzungen, wie selektiven Auskunftsberechtigungen oder Tilgungsfristen, im internationalen Austausch im Belieben der Mitgliedstaaten stehen.

2. Die Auswirkungen

Was folgt aus der oben geschilderten Regelungslücke für die Praxis? In der bisherigen Arbeit wurde die Bedeutung des Eintrags im Strafregister für das Leben des Verurteilten herausgestellt. Der Eingetragene wird durch die unzureichende rechtliche Regelung benachteiligt, denn er taucht in zwei Registern auf, für die unterschiedliche Tilgungsfristen und Zugriffsmöglichkeiten auf die sensiblen Daten des Strafregisters existieren. Der Herkunftsmitgliedstaat kann regeln, ob er die Regeln der Urteilsmitgliedstaaten oder seine eigenen anwendet. Unter Umständen wird dadurch dessen Rehabilitierung verzögert und er muss sich darauf gefasst machen, länger unter dem Strafmakel zu leiden.

Zur Veranschaulichung dieser Problematik folgender Beispielsfall:[1601]

[1593] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (163).
[1594] Beispiel Polen/Deutschland *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164).
[1595] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (167).
[1596] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164); zu diesem Ergebnis kommt auch der österreichische Verwaltungsgerichtshof in seiner Erkenntnis vom 19.04. 2012 – 2011/01/0186. Hier wurde aber auf den RB 2009/315/JI noch nicht eingegangen, da zum Zeitpunkt der Entscheidung die Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen war, *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (Fn. 3).
[1597] Das ist zum Beispiel der Fall, wenn keine beiderseitige Strafbarkeit nach § 54 I Nr. 2 gegeben ist, s.o.
[1598] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (170).
[1599] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (170).
[1600] *Röben,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 70 AEUV Rn. 9.
[1601] Siehe den Fall eines polnischen Arbeiters in Deutschland bei *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159.

Der deutsche Staatsangehörige D ist bei einem österreichischen Unternehmen beschäftigt. In Österreich wurde er wegen Diebstahls zu einer Geldstrafe i.H.v. 100 Tagessätzen verurteilt.[1602] *Damit findet sich D zähneknirschend ab, denn immerhin wird diese nach österreichischem Recht gemäß § 6 IV öTilgG nicht in die Strafregisterbescheinigung aufgenommen.*[1603] *Nach zwei Jahren hat er genug von Österreich und will zurück nach Deutschland. Dort beantragt er ein Führungszeugnis, da ein solches von einem potenziellen Arbeitgeber angefordert wurde. Hier taucht die Verurteilung aber auf, denn sie wurde den deutschen Behörden mitgeteilt und war von der österreichischen Regelung zur Nichtaufnahme nicht betroffen.*

Die Tilgungsfristen betragen bei einer Geldstrafe gemäß § 3 I Nr. 2 des österreichischen Tilgungsgesetzes 5 Jahre. Die Frist beginnt grundsätzlich gemäß § 2 I erst nach dem Vollzug der Geldstrafe, also der vollständigen Zahlung, für ausländische Verurteilungen zu einer Geldstrafe trifft § 7 II 2 TilgungsG aber die Sonderregel, dass die Frist mit der Rechtskraft des Urteils zu laufen beginnt.[1604] Dem deutschen Recht ist diese Regelung insoweit ähnlich, als die deutsche Frist gemäß §§ 36, 47 I BZRG ebenfalls mit dem Tag der Verurteilung zu laufen beginnt. In Deutschland beträgt die Tilgungsfrist für eine Geldstrafe über 90 Tagessätzen aber gemäß § 46 I Nr. 2a) BZRG zehn Jahre, die Frist zur Nichtaufnahme in das Führungszeugnis hingegen gemäß § 34 I Nr. 1a) aa) BZRG nur drei Jahre. Das österreichische Recht kennt zwar auch für die Strafregisterbescheinigung nur die allgemeinen Tilgungsfristen, es sieht allerdings gemäß § 6 IV TilgungsG auch eine großzügigere Regelung für die Nichtaufnahme geringfügiger Verurteilungen vor, sodass die o.g. Verurteilung gar nicht aufscheinen würde.[1605] Die deutsche Behörde war aber nicht dazu gezwungen, diese österreichische Regelung auch auf das deutsche Führungszeugnis anzuwenden.[1606] So entsteht dem D also aus dem Strafregisteraustausch ein Nachteil.

Denkbar wäre auch folgender Fall:

[1602] Unklar ist auch, wie die nationalen Gepflogenheiten bei der Strafzumessung in die Anwendung der einfließen. In Österreich scheint der Umgang mit der Geldstrafe und den Tagessätzen anders zu funktionieren, wie ein Vergleich von § 19 öStGB und § 40 StGB ergibt. Bis vor kurzem entsprach nach deutscher Gesetzeslage noch ein Tagessatz auch einem Tag Ersatzfreiheitsstrafe.

[1603] Diese stellt das österreichische Äquivalent zum deutschen Führungszeugnis dar, *Eder-Rieder*, Strafregister- und Tilgungsgesetz, § 6 Rn. 54. Die Höhe des Tagessatzes spielt bei der Aufnahme in das Führungszeugnis keine Rolle.

[1604] *Eder-Rieder*, Strafregister- und Tilgungsgesetz, § 7 TilgG Rn. 9; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (Fn. 93) Die Zahlung der Geldstrafe ließe sich durch österreichische Behörden vermutlich gar nicht oder nur über Umwege feststellen.

[1605] *Kert*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 107 (128); Die Beschränkung der Auskunft tritt bereits vor der Tilgung ein. Die erstmalige Verurteilung zu einer Geldstrafe scheint erst ab 180 Tagessätzen auf, § 6 II TilgG iVm. § 19 III öStGB. Die Ausnahme von der Aufnahme in die Strafregisterbescheinigung ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Neben einer bestimmten Strafhöhe spielt die Begehung der Tat vor der Vollendung des 21. Lebensjahres und das Vorliegen weiterer Verurteilungen eine Rolle, § 6 II, III TilgG.

[1606] In Österreich besteht gemäß § 7 III TilgG die Möglichkeit, die Tilgung einer ausländischen Verurteilung herbeizuführen, in dem die Tilgung im Urteilsstaat mittels einer öffentlichen Urkunde nachgewiesen wird, *Eder-Rieder*, Strafregister- und Tilgungsgesetz, § 7 Rn. 10. Die generellen Auskunftsbeschränkungen in Österreich, wo gemäß § 6 I TilgG jede Behörde auf den Eintrag zugreifen kann, fallen wiederum geringer aus.

D zieht sechs Jahre nach der Verurteilung nicht zurück nach Deutschland, sondern weiter nach Italien. Auch dort muss er seinem zukünftigen Arbeitgeber einen Strafregisterauszug vorlegen.[1607] *Hier taucht die Verurteilung allerdings nicht auf. Warum?*

Die Ausstattung eines Strafregisterauszuges, der im europäischen Ausland beantragt wurde, folgt anderen Regeln als die rein innerstaatliche Abfrage durch den Herkunftsstaat. Das Zeugnis wird zunächst mit den Eintragungen in den Strafregistern anderer Mitgliedstaaten ausgestattet, sofern der Mitgliedstaat eine Übermittlung nach seinem Recht vorsieht. Allerdings ist der Herkunftsmitgliedstaat nicht verpflichtet, eine solche Auskunft zu erteilen,[1608] denn jedes nichtstrafrechtliche Ersuchen wird gemäß Art. 7 II 1 RB nach innerstaatlichem Recht beantwortet.[1609] Das Recht muss also, wie Deutschland in § 57a I BZRG, eine Übermittlung vorsehen. So beantwortet der Herkunftsmitgliedstaat Deutschland die Ersuchen und teilt alle ihm bekannten Verurteilungen, auch die österreichische, mit. Dann wäre es vorstellbar, dass im europäischen Führungszeugnis die österreichische Verurteilung oder andere, die nach dem Recht des mitteilenden Herkunftsmitgliedstaates noch nicht getilgt wurden, auftauchen, obwohl sie in Österreich bereits getilgt wurden, wenn Deutschland die eigenen Tilgungsfristen anwendet und diese länger wären. In dieser Konstellation beträgt die deutsche Tilgungsfrist 10 Jahre. Die Beantwortung nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts bedeutet indes nicht, dass der Herkunftsstaat auch hier seine Tilgungsfristen anwenden kann. Es handelt sich bei den Einträgen für ein „europäisches Führungszeugnis“ um zum Zwecke der Weiterübermittlung gespeicherte Informationen, bei denen gemäß Art. 7 II UAbs. II, 5 II des RB 2009/315/JI bzw. §§ 54 II Nr. 3a), 57 V 2 BZRG eine Änderung oder Streichung (Tilgung) im Herkunftsmitgliedstaat zwingend einzutragen ist.[1610] Im europäischen Führungszeugnis scheinen somit im Urteilsmitgliedstaat getilgte Verurteilungen nicht mehr auf. Die deutschen Regelungen über die Nichtaufnahme bestimmter Verurteilungen in § 32 II BZRG gelten allerdings ebenso wenig, sodass bspw. auch geringfügige Verurteilungen mitgeteilt werden.[1611] Ob sämtliche Einträge in den Strafregisterauszug aufgenommen werden oder ob bestimmte Einträge nicht aufgenommen werden, richtet sich vor alle, nach dem Recht des Mitgliedstaats, in dem der Auszug beantragt wurde, aufgenommen werden. Außerdem dürfen Informationen, bezüglich derer vom Urteilsstaat eine Streichung mitgeteilt wurde, nicht mehr weitergeleitet werden.

Das o.g. Problem taucht dann auf, wenn der Eingetragene wieder zurück in den Herkunftsmitgliedstaat zieht und so dem innerstaatlichen Recht unterfällt, in dem längere Tilgungsfristen gelten. Es handelt sich also um einen speziellen Fall.[1612] Dass die Errichtung eines europäischen Führungszeugnisses eine komplexe Angelegenheit sein würde, war auch

---

[1607] In Deutschland wäre dies ein sog. europäisches Führungszeugnis nach § 30b BZRG.
[1608] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 21).
[1609] BT-Drucks. 17/5224, S. 13; *Sollmann*, NStZ 2012, 253 (255); *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 24).
[1610] Vgl. *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 25).
[1611] Siehe zum europäischen Führungszeugnis oben S. 19f.
[1612] Für Drittstaatenangehörige stellt sich die Situation ähnlich dar, da hier kein speichernder Herkunftsmitgliedstaat nach Art. 5 RB 2009/315/JI existiert. Dieser liegt per definitionem außerhalb der EU. Die Beantwortung des Ersuchens durch den Herkunftsstaat richtet sich nach Art. 7 IV, IVa des RB 2009/315/JI.

dem deutschen Gesetzgeber bewusst.[1613] Die rein faktischen Auswirkungen sind also, dass der Eingetragene D davon abgehalten wird, in sein Heimatland zurückzukehren, bis auch dort die Einträge „gelöscht" wurden. Damit können aber Beeinträchtigungen von Rechtsgrundsätzen und Grundrechten des Angeklagten einhergehen.

3. Der Einfluss des RB 2008/675/JI

Das Problem entsteht aus einer unterschiedlichen (Nicht-)Regelung von Weitergabe und interner Nutzung der Einträge. Zunächst könnte darin eine einseitige Umsetzung des oben beschriebenen Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung liegen.[1614] Einseitig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass zwar die Verurteilung an sich anerkannt wird, nicht aber alle dazugehörigen registerrechtlichen Folgen. Die Berücksichtigung von Tilgungsfristen und Auskunftsbeschränkungen ist fakultativ. Aus dieser bloßen einseitigen Umsetzung resultiert aber keine Rechtsfolge, denn der Grundsatz ist nicht „abwägungsfest".[1615] Er kann mit anderen Rechtsprinzipien kollidieren, wobei dann, vergleichbar mit kollidierenden Grundrechten, eine „praktische Konkordanz" herzustellen ist.[1616] Es gibt keine *„Anerkennung um jeden Preis, "*[1617] und nicht jede nur teilweise Umsetzung stellt gleich einen Verstoß dar. Die Grenzen des Grundsatzes bildet grundsätzlich das Unionsrecht.[1618] Der Grundsatz kann daher auch aus sich heraus keine Rechte zu begründen, sondern muss sekundärrechtlich konkretisiert werden.[1619] Hier wurde der Grundsatz zunächst durch den RB 2009/315/JI konkretisiert. Wenn sich der Gesetzgeber also in diesem Rahmenbeschluss dafür entscheidet, die Mitgliedstaaten nicht zur Anerkennung bestimmter Aspekte der Strafe zu verpflichten, ist das nicht per se rechtswidrig, sondern muss im Einzelfall mit den Grundrechten des Eingetragenen abgewogen werden. Aus einer bloßen einseitigen Umsetzung ergibt sich also keine Rechtsfolge.

Allerdings existiert mit Art. 3 I des RB 2008/675/JI eine weitere sekundärrechtliche Konkretisierung der gegenseitigen Anerkennung, an die Mitgliedstaaten gebunden sind.[1620] Demnach sollen in einem anderen Mitgliedstaat ergangene Verurteilungen in dem Maß berücksichtigt werden wie im Inland ergangene frühere Verurteilungen und sie sollen vor allem mit gleichwertigen Rechtswirkungen versehen werden. Während des Gesetzgebungsverfahrens beabsichtigte die Kommission im Hinblick auf Art. 5 II, III 2 des RB 2009/315/JI, also bezüglich der Streichung bzw. Tilgung des Eintrags, den sog. Grundsatz der Nichtschlechterstellung in den RB 2009/315/JI integrieren.[1621] Der alternative Art. 5 III 2 des Entwurfs lautete: „*Die Verpflichtung gemäß Absatz 2 darf in keinem Fall zur Folge haben, dass der Betroffene in einem inländischen Verfahren schlechter gestellt wird, als wenn er von einem inländischen Gericht verurteilt worden wäre."* Die Streichung im Urteilsmitgliedstaat müsste

[1613] BT-Drucks. 17/5224, S. 13.
[1614] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (167), die den Eintrag und die Hauptstrafe als ein „Gesamtpaket" sehen.
[1615] Vgl. zu dieser Formulierung BVerfG NJW 2023, 3698 Rn. 55
[1616] *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 22; *Rosenau/Petrus,* in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht: Art. 67 AEUV Rn. 5; Vgl. *Gleß/Hackner/Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: Einleitung Rn. 191.
[1617] *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 22.
[1618] *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 36.
[1619] *Böse,* in: Schwarze: Art. 82 AEUV Rn. 13; *Möstl*, Common Market Law Review 2010, 405 (410); *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 21.
[1620] Vgl. *Satzger,* in: Streinz EUV/AEUV: Art. 82 AEUV Rn. 27.
[1621] KOM (2005) 690 endg., S. 13.

also umgesetzt werden, wenn aber die Streichung nach dem inländischen Recht früher einträte, wäre diese vorrangig.[1622] Diese Regelung wurde im Folgenden durch die Mitgliedstaaten, vor allem Spanien, mit dem Hinweis abgelehnt, dass eine solche Regelung Gegenstand einer anderen Richtlinie zu Berücksichtigung ergangener Verurteilungen sei und dass der „Grundsatz der Nichtschlechterstellung" welcher sich in der o.g. Regelung ausdrücke, anerkannt sei.[1623] Es läge also gar kein Regelungsbedürfnis vor.[1624] Ein eindeutiger Hinweis, welche Rahmenrichtlinie gemeint ist, wird nicht gegeben. Gemeint war wohl der Art. 3 I des späteren RB 2008/675/JI, also jenem, der die gegenseitige Anerkennung von Verurteilungen regelt und damals noch ein Entwurf war.[1625] Dieser sieht vor, dass ausländischen Verurteilungen „gleichwertige Rechtswirkungen" zukommen wie inländischen. Dadurch soll laut Erwägungsgrund 8 des RB 2008/675/JI auch so weit wie möglich eine Schlechterstellung des Verurteilten verhindert werden.[1626]

Überprüft werden soll nun, ob diese Auffassung Spaniens, die Nichtschlechterstellung sei bereits durch Art. 3 I des RB sichergestellt, zutrifft. Der Eintrag in das Strafregister müsste zunächst in dessen Anwendungsbereich fallen. Der sehr kurze RB 2008/675/JI nennt ihn jedenfalls nicht explizit. Die gegenseitige Anerkennung wird zumindest bei Art. 82 I AEUV aber umfassend verstanden, sie bezieht sich sowohl auf die Tatsachengrundlagen als auch auf die rechtlichen Voraussetzungen und vor allem die Rechtsfolgen der gerichtlichen Urteile.[1627] Der Eintrag stellt, zumindest nach hier vertretener Ansicht, im deutschen Recht nicht nur eine Rechtsfolge des Urteils, sondern eine strafrechtliche Nebenfolge der Verurteilung dar. In Art. 3 I des RB 2008/675/JI heißt es, dass der ausländischen Verurteilung „gleichwertige Rechtswirkungen" wie einer im Inland ergangenen Verurteilung beizumessen sind. Zu diesen Rechtswirkungen zählen, so lässt es der Wortlaut jedenfalls vermuten, auch die obligatorischen Rechtsfolgen einer Verurteilung. Art. 3 II des RB 2008/675/JI sowie Erwägungsgrund Nr. 7 stellen klar, dass die Anerkennung auch im Strafvollstreckungsverfahren, in das der Eintrag fällt, Anwendung findet. Also lässt sich festhalten, dass auch die registerrechtlichen Folgen vom Grundsatz der Anerkennung umfasst sind und somit nationale strafregisterliche Regelungen des Urteilsmitgliedstaates nach diesem Grundsatz konsequenterweise auch von den anerkennenden Mitgliedstaaten beachtet werden müssten.

In Deutschland werden die Eintragungen, die nach § 54 I BZRG sinngemäß auch nach deutschem Recht strafbar wären, gemäß § 56 I BZRG wie Verurteilungen von deutschen Gerichten behandelt, also den Bestimmungen des BZRG unterworfen. Nach der gegenwärtigen Rechtslage in Polen andererseits richten sich die Verurteilungen polnischer Staatsbürger durch

[1622] KOM (2005) 690 endg., S. 7.
[1623] Ratsdok. 11895/06, S. 11 Fn. 1; *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 18).
[1624] Vgl. *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 18).
[1625] so auch *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 18).
[1626] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 18) spricht daher auch von einem Diskriminierungsverbot.
[1627] *Hochmayr*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV: Art. 82 AEUV Rn. 7; *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 26.

ausländische Gerichte nach den ausländischen Tilgungsfristen.[1628] Es ist also möglich, dass der im Ausland Verurteilte durch dort geltende, längere Tilgungsfristen benachteiligt wird. Der ausländischen Verurteilung werden dann also gerade andere Rechtswirkungen beigemessen als wenn es sich um eine inländische Verurteilung handelte. Diese Vorschrift steht also im Widerspruch zu Art. 3 I des RB 2008/675/JI und müsste im Licht des Rahmenbeschlusses ausgelegt werden.[1629] Dieser soll auch Diskriminierungen verhindern.[1630] Der im Ausland Verurteilte dürfte also nicht durch etwaige längere Fristen gegenüber im Inland Verurteilten benachteiligt werden.[1631] So hat der BGH bereits entschieden, dass bei der Strafzumessung eine nach deutschem Recht getilgte Vorstrafe unabhängig von ausländischen Tilgungsfristen nicht berücksichtigt werden darf und dafür neben § 56 BZRG auch den Art. 3 I des RB angeführt.[1632] Daher könnte man wie Spanien im Gesetzgebungsverfahren der Ansicht sein, durch diese Bestimmung werde eine Diskriminierung bereits verhindert.

Allerdings gilt der RB 2008/675/JI bereits ausweislich seines Titels und des Gegenstands in Art. 1 I nur für die Berücksichtigung der Verurteilung in einem neuen *Strafverfahren*.[1633] Der Eintrag wird aber nicht nur in Strafverfahren, sondern auch in diversen anderen Verfahren und Lebenssachverhalten verwendet.[1634] Wenn also bspw. ein Führungszeugnis im Herkunftsstaat angefordert wird oder der Eingetragene einen Waffenschein bei einer Behörde beantragt, liegt kein Strafverfahren vor.[1635] Somit gilt das Gebot der Nichtschlechterstellung aus Art. 3 I des RB 2008/675/JI hier nicht. Zudem bleibt auch im Strafverfahren die Möglichkeit, dass der Eingetragene durch die innerstaatlichen Regelungen schlechter gestellt wird als durch die des Urteilsstaats. Des Weiteren geht es um inländische Strafverfahren, das bedeutet, die Weiterleitung von Informationen an andere Staaten ist nicht betroffen.[1636] Die bloße Existenz des RB und die daraus resultierende Verpflichtung zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung schützt den Eingetragenen also nicht in ausreichendem Maße vor den Folgen des Eintrags. Eine Diskriminierung wird nur zu einem gewissen Teil bei der Verwendung im Strafverfahren verhindert.

Zusammenfassend ist der Herkunftsmitgliedstaat außerhalb des Strafverfahrens nicht verpflichtet, die Regeln des Urteilsmitgliedstaats anzuwenden, weder bezüglich der Tilgungsfristen noch bezüglich der Auskunftsbeschränkungen. Der Auffassung Spaniens ist nicht zuzustimmen.

[1628] Art. 14 VIII, 14a iVm. Art. 1 IV Ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym (Gesetz über das nationale Strafregister); *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (167).
[1629] Vgl. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 9 Rn. 129.
[1630] siehe auch Erwägungsgrund 8 des RB 2008/675/JI.
[1631] KOM (2005) 690 endg., S. 7.
[1632] BGH NStZ-RR 2012, 305; vgl. OLG Karlsruhe NStZ 1992, 40; *Tolzmann*, Bundeszentralregistergesetz, § 56 Rn. 7.
[1633] Rahmenbeschluss (...) zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren.
[1634] Beispielhaft für Deutschland siehe oben S. 68ff.
[1635] Nach Ansicht des OVG Hamburg gehören zu den Verurteilungen nach § 5 I NR. 1 WaffG allerdings nicht auch ausländische Strafurteile, wobei diese wiederum auch nicht unbeachtlich sind, NJW 2009, 1367 (1369).
[1636] KOM (2005) 690 endg., S. 7.

4. Verstoß gegen Rechte des Eingetragenen

Zunächst soll festgestellt werden, ob Rechte des Eingetragenen durch die einseitige Umsetzung im RB 2009/315/JI eingeschränkt werden.[1637] Auf solche, die auf völkerrechtlichen Regelungen wie dem Rom-Statut oder dem Menschenrechtspakt basieren, wird hier nicht eingegangen.[1638] In der Literatur wurde bereits die Betroffenheit verschiedener Garantien festgestellt oder zumindest aufgeworfen, aber keine Verletzung geprüft.[1639] Bei einer Kollision von Strafverfolgungsinteressen und Individualrechten ist, wie auch bei innerstaatlichen Sachverhalten, ein Ausgleich, eine praktische Konkordanz, herbeizuführen.[1640]

a. Verstoß gegen Rechte aus der EMRK

Vor den europäischen Grundrechten kommen zunächst die Gewährleistungen der EMRK in Betracht, die einen großzügigeren Anwendungsbereich haben.[1641] Zudem stellt die Konvention gemäß Art. 52 III GRCh „*die wichtigste Rechtserkenntnisquelle der Unionsgrundrechte*“ dar[1642] und wird somit vorab behandelt.

aa. Anspruch auf Resozialisierung

In den Kapiteln zum deutschen Recht wurde mit dem Anspruch des Verurteilten auf Resaozialisierung aus Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG argumentiert. Die EMRK könnte auch ein vergleichbares Recht auf Resozialisierung enthalten. Dieses wird aber jedenfalls, wie im GG auch, nicht wörtlich erwähnt.[1643] Das bedeutet aber nicht, dass es definitiv nicht existiert, vielmehr wäre eine Etablierung durch die Rechtsprechung des EGMR oder durch das Schrifttum erforderlich. Der EGMR erkennt zwar die Wiedereingliederung als ein erstrebenswertes Ziel an und lässt sie als solches in seine Entscheidungen einfließen, leitet es sogar aus der Menschenwürde her,[1644] aber nicht als ein umfassendes Grundrecht, wie beispielsweise das Bundesverfassungsgericht.[1645]

Wenn sich der Gerichtshof mit der Resozialisierung auseinandersetzte, geschah dies zumeist im Rahmen von Art. 3 EMRK und lebenslangen Freiheitsstrafen, also in der Auseinandersetzung mit Belangen des Strafvollzugs.[1646] Die Resozialisierung wird also vor

---

[1637] Vgl. *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 Rn. 22; *Böse,* in: Schwarze: Art. 82 AEUV Rn. 13.
[1638] Siehe dazu *Albrecht*, in: Rotsch/Brüning/Schady, FS Ostendorf, S. 23 (35ff,); *Bunge*, in: Maelicke/Wein, Resozialisierung und Systemischer Wandel, S. 81 (83ff.).
[1639] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (167ff.); *Oppong*, GA 2008, 575 (578f.).
[1640] *Gleß/Hackner/Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: Einleitung Rn. 191.
[1641] Vgl. *Britz*, NJW 2021, 1489, Rn. 16.
[1642] *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 52 GRCh Rn. 21. Demnach ist dazu aber die Korrespondenz eines Charta- mit einem EMRK-Grundrecht erforderlich. ähnlich *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 52 Rn. 56f.
[1643] Zum Vergleich mit dem GG: *Albrecht*, in: Rotsch/Brüning/Schady, FS Ostendorf, S. 23 (33).
[1644] EGMR, Urt. v. 9.7.2013 – 66069/09 u.a. (*Vinter*) Rn. 113. Dabei orientiert er sich an der Rechtsprechung des BVerfG.
[1645] EGMR, Urt. v. 8.7. 2014 – 15018/11 u. 61199/12 (*Harakchiev an Tolumov v. Bulgaria*), Rn. 264; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159, Fn. 75; siehe aber *Albrecht*, in: Rotsch/Brüning/Schady, FS Ostendorf, S. 23 (33ff.); *Dünkel*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 107 (110ff.) zur Rechtsprechung.
[1646] Grundsätzlich: EGMR, Urt. v. 9.7.2013 – 66069/09 u.a. (*Vinter*); *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (9); dies gilt auch für das „weiche“ Recht, siehe *Albrecht*, in: Rotsch/Brüning/Schady, FS Ostendorf, S. 23 (34f.); *Dünkel*,

allem als ein Vollzugsziel verstanden.[1647] In der in diesem Zusammenhang bedeutsamen Entscheidung *Harakchiev and Tolumov v. Bulgaria* ging es um die Auslieferung eines Terroristen in die USA, wo ihm eine lebenslange Freiheitsstrafe drohte.[1648] Der EGMR konstatiert hier einerseits selbst, dass die EMRK kein Recht auf Resozialisierung bereitstellt und die Behörden auch nicht dazu verpflichtet, dementsprechende Maßnahmen anzubieten. Andererseits müsste der zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe Verurteilte die Möglichkeit haben, eines Tages seine Freiheit wiederzuerlangen. Dazu müsste diesem auch die Chance zur „rehabilitation" eingeräumt werden.[1649] Im Anschluss attestiert der Gerichtshof dem Themenkreis der Resozialisierung bzw. Rehabilitation eine steigende Bedeutung und eine gewisse Relevanz in verschiedenen nationalen und internationalen Regelungsgefügen.[1650] Zusammenfassend bekennt sich der Gerichtshof also schon zu einem europäischen Resozialisierungsgedanken, in dem er verlangt, dass die Vollzugsanstalten sich auch um die Wiedereingliederung des Gefangenen kümmern müssen.[1651]

Fraglich ist, ob man aus dieser noch etwas unterentwickelten Vorstellung eines Rechts Strafgefangener auf Wiedereingliederung auch eine Verpflichtung bezüglich der Eintragungen im Strafregister ableiten kann. Auffällig ist, dass der Gerichtshof in dieser Entscheidung das Wort „rehabilitation" verwendet, was wörtlich übersetzt im deutschen Kontext im engeren Sinne auch strafregisterliche Maßnahmen umfasst.[1652] Das englische „rehabilitation" lässt sich im Deutschen allerdings sowohl als Rehabilitation als auch als Resozialisierung verstehen. Nun verwendet der EGMR im gleichen Atemzug auch das Wort „resocialisation", was dafürsprechen könnte, dass er sehr wohl zwischen den beiden Begriffen unterscheidet. Dennoch wäre es fernliegend, anzunehmen, der EGMR sei sich dieser Unterscheidung zwischen Resozialisierung und Rehabilitation, wie sie hier vorgenommen wurde und die auch im deutschen Diskurs unklar ist,[1653] bewusst gewesen oder würde sich darauf beziehen. Das Resozialisierungskonzept unterscheidet sich von Land zu Land.[1654] Also kann bzw. soll dieses hier auch anders, nämlich konventionsrechtlich und autonom, verstanden werden.[1655] Somit kann man dem Wortlaut des Urteils hinsichtlich der strafregisterlichen Folgen, die lebenslang Verurteilte in vielen Vertragsparteien der Konvention zu tragen haben, trotz der begrifflichen Differenzierung nichts entnehmen. Auch deutsche Fachgerichte beziehen sich vor allem dann auf Art. 3 EMRK und auf die Resozialisierung, wenn es um die lebenslange Freiheitsstrafe geht.[1656]

---

in: Spinellis, Europe in Crisis: Crime, Criminal Justice, and the Way Forward - Essays in Honour of Nestor Courakis, S. 1777 (1782); *Ronc*, Die Menschenwürde als Prinzip der EMRK, S. 159.

[1647] *Ronc*, Die Menschenwürde als Prinzip der EMRK, S. 156.

[1648] Besprechung bei *Komrey/Morgenstern*, ZIS 2014, 704; *Ronc*, in: Coninx/Ege/Mausbach, Prävention und freiheitliche Rechtsordnung, S. 33 (34).

[1649] EGMR, Urt. v. 8.7. 2014 – 15018/11 u. 61199/12 (Harakchiev an Tolumov v. Bulgaria), Rn. 264; *Ronc*, in: Coninx/Ege/Mausbach, Prävention und freiheitliche Rechtsordnung, S. 33 (45).

[1650] EGMR, Urt. v. 8.7. 2014 – 15018/11 u. 61199/12 (Harakchiev an Tolumov v. Bulgaria), Rn. 264.

[1651] *Komrey/Morgenstern*, ZIS 2014, 704 (709); *Ronc*, in: Coninx/Ege/Mausbach, Prävention und freiheitliche Rechtsordnung, S. 33 (34).

[1652] Siehe S. 5.

[1653] *Cornel*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 21; *Ronc*, Die Menschenwürde als Prinzip der EMRK, 156 (Fn. 158).

[1654] *Ronc*, in: Coninx/Ege/Mausbach, Prävention und freiheitliche Rechtsordnung, S. 33 (47).

[1655] *Ronc*, in: Coninx/Ege/Mausbach, Prävention und freiheitliche Rechtsordnung, S. 33. (34).

[1656] BVerwG NVwZ 2018, 1395, 1397.

Der fehlende umfassende Anspruch auf eine Wiedereingliederung führt wie gesehen dazu, dass sich die Rechtsprechung auf Teilaspekte und insbesondere die lebenslange Freiheitsstrafe sowie Haftstrafen anhand des Art. 3 EMRK konzentriert.[1657] Möglich wäre es, die Eintragungen ebenfalls unter dessen Wortlaut zu subsumieren. Diese müssten Strafen oder Behandlungen im Sinne der Vorschrift darstellen und zudem unmenschlich oder erniedrigend sein. Die Eintragungen müssten eine Strafe sein. Das soll jede von einem hoheitlichen Organ als Sanktion für ein Fehlverhalten angeordnete Zufügung von Leiden, Beschränkungen oder Nachteilen sein.[1658] Das Verständnis ist also sehr weit und die Strafe auch nur ein Unterfall der Behandlung. Der Eintrag ist eine Sanktion, die dem Verurteilten zusätzliche Beschränkungen in Form der Einschränkung seiner sozialen Teilhabemöglichkeiten auferlegt. Auf der anderen Seite erwecken die Eintragungen, trotz ihrer dargestellten negativen Auswirkungen, weder negative Gefühle, die geeignet sind, den Widerstand einer Person zu brechen noch fügen sie dem Betroffenen intensives physisches oder psychisches Leid zu.[1659] Sie sind also weder erniedrigend noch unmenschlich. In Betracht kommt noch eine „Behandlung" nach Art. 3 EMRK. Auch jene müsste aber unmenschlich oder erniedrigend im oben genannten Sinne sein. Somit spricht viel dafür, die Eintragungen nicht unter Art. 3 EMRK zu subsumieren.

Die Anwendbarkeit anderer Artikel, die sich mit Garantien im Strafprozess beschäftigen, also insbesondere Art. 5 und Art. 6, auf Eintragungen in einem Strafregister ist von vornherein fernliegend. Art. 5 EMRK bezieht sich nur auf den Freiheitsentzug. Art. 6 EMRK (fair-trial) beschäftigt sich mit dem Ablauf des gerichtlichen Erkenntnisverfahrens, die Eintragung ist aber der Strafvollstreckung zuzuordnen.[1660] Zudem richtet sich der Anwendungsbereich bezüglich der strafrechtlichen Anklage nach den „Engel-Kriterien", deren Vorliegen beim Eintrag in dieser Abhandlung noch geprüft wird.[1661] Im Strafprozess lässt sich aber das Recht auf ein faires Verfahren heranziehen, um den Hinweis auf den Eintrag in das Führungszeugnis in der Anklageschrift zu verankern.[1662] Zusammenfassend ist das Recht auf Resozialisierung in der EMRK schon für das nachvollzugliche Leben des Verurteilten, erst recht aber bezüglich rehabilitierender registerlicher Maßnahmen, durch die EMRK und den EGMR bisher nicht in befriedigender Weise ausgestaltet worden.[1663]

Des Weiteren könnten auch die beruflichen Einschränkungen, die durch den Eintrag hervorgerufen werden, von der EMRK umfasst sein. Diese werden im Grundgesetz und in der Grundrechtecharta durch die Berufsfreiheit vor staatlichen Einschränkungen geschützt. In der EMRK existiert kein vergleichbares Institut.[1664] Der EGMR konstruiert über den Schutz des Privatlebens nach Art. 8 EMRK teilweise auch einen Schutz der Berufswahl, da so Beziehungen aufgenommen und ein Einkommen erzielt werden kann.[1665] Der Schutz ist aber

---

[1657] EGMR, Urt. v. 20.10.2016 - 7334/13 (*Muršić v. Kroatien*), Rn. 44; *Dünkel*, in: Cornel/Ghanem/Kawamura-Reindl/Pruin/Bartsch, Resozialisierung, S. 107 (110).
[1658] *Esser,* in: Löwe-Rosenberg: Art. 3 EMRK Rn. 72; *Valerius,* in: BeckOK StPO: Art. 3 EMRK Rn. 2 m.w.N.
[1659] Vgl. *Valerius,* in: BeckOK StPO: Art. 3 EMRK Rn. 4f.
[1660] Vgl. *Harrendorf/König/Voigt,* in: HK-EMRK: Art. 6 Rn. 104.
[1661] *Harrendorf/König/Voigt,* in: HK-EMRK: Art. 6 Rn. 23; zur Subsumtion unten c. aa. (1).
[1662] Siehe oben S. 166ff.
[1663] So auch *Ronc*, in: Coninx/Ege/Mausbach, Prävention und freiheitliche Rechtsordnung, S. 33 (56f.).
[1664] *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 25 Rn. 37.
[1665] EGMR, Urt. v. 27. Juli 2004 - 55480/00 and 59330/00 (Sidabras and Dziautas v. Lithuania), Rn. 47; *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 25 Rn. 38.

rudimentär und soll daher bei Art. 15 GRCh behandelt werden. In Betracht kommt aber noch eine Verletzung des Doppelbestrafungsverbotes aus der EMRK. Dieses wird durch Art. 4 Protokoll Nr. 7 zur EMRK konstituiert, welches durch Deutschland aber nicht ratifiziert wurde.[1666] Außerdem gilt es nur für die mehrfache Verfolgung innerhalb desselben Staates[1667] und somit nicht für den hier vorliegenden transnationalen Sachverhalt. Insoweit gilt in Deutschland der nahezu wortgleiche Art. 103 III GG.[1668]

bb. Verstoß gegen Art. 8 EMRK

Oben wurde festgestellt, dass mit der Registrierung der Schutzbereich des deutschen Rechts auf informationelle Selbstbestimmung betroffen ist.[1669] Nicht nur das Grundgesetz schützt dieses Recht, sondern auch die EMRK in Art. 8 mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens einer Person. Der Begriff des Schutzes des „Privatlebens“ wird weit verstanden.[1670] Der EGMR hat in *M.M. v. United Kingdom* bereits festgestellt, dass auch Informationen in einem Strafregister und Auskünfte vom Schutzbereich des Art. 8 EMRK umfasst sind.[1671] Im selben Urteil hat der Gerichtshof auch Anforderungen an einen Eingriff sowie die gesetzliche Grundlage nach Art. 8 II EMRK in dieses Recht formuliert.

Diese muss eindeutig und klar definiert sein, besonders hinsichtlich Umfang und Beschränkung des Zugriffs.[1672] Dem Betroffenen muss deutlich werden, unter welchen Umständen hoheitliche Eingriffe in das Recht auf Achtung des Privatlebens möglich sind.[1673] In einem aktuellen Urteil wurde die Verletzung von Art. 8 EMRK anhand der Kriterien durch ein weitreichendes russisches Registerregime festgestellt, dass auch letztlich nicht verurteilte Personen erfasst und nicht anhand Art und Schwere des Delikts differenziert.[1674] Schon diese Eindeutigkeit ist bei dem RB problematisch. Die Unklarheiten wurden oben herausgearbeitet. Die Anwendung ausländischer Tilgungsfristen steht zumindest außerhalb eines Strafverfahrens im Belieben des Herkunftsmitgliedstaats. Noch unklarer ist der RB im Hinblick auf den Zugriff auf das Register. Nach der hier vorgenommenen Auslegung müssen Beschränkungen nicht anerkannt werden. Von einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage kann hier nicht gesprochen werden.[1675]

Ein Beitritt der EU zur EMRK ist bisher nicht erfolgt. Als verantwortlicher Akteur für die Verletzung der Rechte wird im weiteren Verlauf der Arbeit der Unionsgesetzgeber und dessen fehlende Berücksichtigung der Rechte des Eingetragenen ausgemacht.[1676] Daher kann eine mögliche Verletzung des Art. 8 EMRK hier noch dahinstehen, da die EU und ihre Organe so

[1666] *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24 Rn. 162.
[1667] *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 11 Rn. 114.
[1668] *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24 Rn. 162; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 11 Rn. 114.
[1669] Siehe S. 101.
[1670] EGMR, Urt. v. 08.09.2022 – 3153/16, 27758/18 (Drelon v. Frankreich) = NJW 2023, 3563 Rn. 79.
[1671] EGMR, Urt. v. 13.11.2012 – 24029/07 (M.M. v. UK), Rn. 190; Urt. v. 07.11.2013 – 31913/07 ua (E.B. and others v. Austria), Rn. 75; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (167).
[1672] EGMR, Urt. v. 13.11.2012 – 24029/07 (M.M. v. UK), Rn. 206; *Breuer*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 549 (567).
[1673] EGMR, Urt. v. 02.08.1984 – 8691/79 (Malone) Rn. 67; *Breuer*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 549 (567).
[1674] EGMR, Urt. v. 12. 09.2023 – 3537/15 (N.F. and others v. Russia), Rn. 56. Die russische Förderation ist allerdings seit dem 16.09.2022 nicht mehr Mitglied des Abkommens.
[1675] Vgl. EGMR, Urt. v. 13.11.2012 – 24029/07 (M.M. v. UK), Rn. 199.
[1676] Siehe S. 200.

jedenfalls nicht unmittelbar an die EMRK gebunden sind.[1677] Allerdings dürfen die Akte der EU die EMRK auch nicht verletzen, da diese zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts im Sinne des Art. 6 III EUV gehören. Die Bedeutung dieser Bestimmung entfaltet sich gegenwärtig vor allem darin, dass die EMRK als „Rechtserkenntnisquelle" bei der Grundrechtsprüfung, vor allem des Art. 8 GRCh, herangezogen wird.[1678] So wird die Rechtsprechung des EGMR vom EuGH auch als bedeutsam wahrgenommen.[1679]

Die EMRK hilft also im Rahmen dieser Untersuchung nicht unmittelbar weiter.[1680] Somit wird sie sich auf die Vorschriften der Europäischen Union, insbesondere den Grundsatz des „ne bis in idem" und eine mögliche Verletzung von Grundrechten sowie Grundfreiheiten konzentrieren. Die Konvention wird aber im weiteren Verlauf als Auslegungs- und Abwägungshilfe herangezogen.

b. Verstoß gegen Art. 45 AEUV

Wie oben bereits dargestellt, wurde das System der gegenseitigen Anerkennung unter anderem deswegen eingeführt, weil grenzüberschreitende Arbeits- und Lebensverhältnisse zunahmen. Daher könnte ein Eingriff in die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 I AEUV vorliegen, wenn der Betroffene vorher in einem anderen Staat beruflich tätig war und durch die unterschiedlichen Regelungen die Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit im Herkunftsstaat erschwert wird.[1681]

aa. Grenzüberschreitendes Element

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gemäß Art. 45 AEUV zählt zu den, den Binnenmarkt nach Art. 26 II AEUV konstituierenden, Grundfreiheiten.[1682] Zunächst müsste also der allgemeine Anwendungsbereich der Freiheiten eröffnet sein. Dieser weist wiederum eine räumliche, eine personelle und eine sachliche Komponente auf.[1683]

Der räumliche Anwendungsbereich bezieht sich auf die Gebiete, in denen die Freiheiten Anwendung finden.[1684] Dies wird in Art. 349, 355 AEUV geregelt. Jedenfalls ist das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten umfasst. Auf dieses bezieht sich auch die hier problematische Regelung des RB 2009/315/JI. Der räumliche Anwendungsbereich ist eröffnet. Des Weiteren

[1677] Gekürztes Gutachten über den Beitritt bei EuGH, NZKart 2015, 190; *Bretthauer*, in: Specht-Riemenschneider/Mantz, Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht, S. 7 (24).
[1678] *Bretthauer*, in: Specht-Riemenschneider/Mantz, Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht, S. 7 (24); *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 6 EUV Rn. 21; *Szczekalla*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 45 (52).
[1679] EuGH, Urt. v. 18.06.1991-C-260/89 (ERT v. DEP) Rn. 41; *Szczekalla*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 45 (53).
[1680] Vgl. *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (19). Von letzteren wird daher der Erlass einer EU-Richtlinie, die ähnlich wie bei Beschuldigten oder Opfern von Straftaten, den Verurteilten Rechte gewährt.
[1681] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (168).
[1682] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 2; *Hatje,* in: Schwarze: Art. 26 AEUV Rn. 8; *Schneider/Wunderlich,* in: Schwarze: Art. 45 AEUV Rn. 1.
[1683] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 12ff.
[1684] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 12.

handelt es sich bei den Eingetragenen um Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, womit auch der personelle Anwendungsbereich eröffnet ist.[1685]

Der sachliche Anwendungsbereich bezieht sich neben den jeweiligen Begriffen des Arbeitnehmers, der Niederlassung und der Dienstleistung bei allen Grundfreiheiten auf ein sog. grenzüberschreitendes Element, also einen Bezug zu mehr als einem Mitgliedstaat.[1686] Dessen Notwendigkeit soll vor allem rein interne Sachverhalte aus dem Anwendungsbereich der Freiheiten ausschließen.[1687] Im konkreten Fall handelt es sich um die Problematik unterschiedlicher Tilgungsfristen und Auskunftsbeschränkungen zwischen Urteils- und Herkunftsmitgliedstaat. Der Arbeitnehmer kehrt aus dem Urteilsmitgliedstaat in seinen Herkunftsmitgliedstaat zurück und beantragt dort ein Führungszeugnis zur Vorlage oder ist auf andere Weise durch seinen Eintrag beschränkt. Man könnte der Ansicht sein, es läge ein rein interner Sachverhalt vor, denn der Eingetragene befindet sich (wieder) in dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit er auch besitzt; bei der internen Schlechterstellung von inländischen Arbeitnehmern soll nicht Art. 45 AEUV, sondern das nationale Verfassungsrecht oder die Berufsfreiheit nach Art. 15 GRCh relevant sein.[1688] Allerdings hat im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung ein Grenzübertritt zuvor zwingend stattgefunden, damit das Problem der unterschiedlichen Behandlung und des Vertrauens auf andere Regelungen auftritt, denn derjenige muss von einem anderen Staat verurteilt worden sein. Zudem ist anerkannt, dass sich Arbeitnehmer unter bestimmten Umständen auch gegenüber ihrem Heimatstaat auf ihre Freizügigkeit nach Art. 45 I AEUV berufen können.[1689] Es handelt sich dabei um sog. Rückkehrfälle.[1690] Eine Eröffnung des Anwendungsbereichs ist nach der Rechtsprechung des EuGH hier möglich, wenn der Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat, indem er seine Freizügigkeit als Arbeitnehmer wahrgenommen hat und eine berufliche Qualifikation erworben oder eine berufliche Tätigkeit wahrgenommen hat, zurückkehrt in seinen Herkunftsstaat und gegenüber diesem seine Rechte geltend macht.[1691] Der Unionsbürger soll aufgrund des Gebrauchs seiner Unionsrechte keine Nachteile erleiden. Der Grenzübertritt wirkt sozusagen fort.[1692] Voraussetzung ist lediglich ein unionsrechtlich erfasster Sachverhalt.[1693] Hinreichend ist der Erwerb einer beruflichen Qualifikation im EU-Ausland.[1694] Ausreichend soll bereits der durch die Unionsbürgerschaft erfasste Aufenthalt sein, wenn der Arbeitnehmer in mehr als einem Mitgliedstaat tätig war.[1695] Der EuGH spricht in der Entscheidung zu dem

---

[1685] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV 16 Mit den auch erfassten Drittstaatsangehörigen wird sich diese Arbeit nicht befasssen.
[1686] *Brechmann,* in: Calliess/Ruffert: Art. 45 AEUV Rn. 41.
[1687] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV 51; *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 267.
[1688] EuGH, Urt. v. 28.06.1984 -180/83=NJW 1985, 540 Rn. 15; *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 272; *Wienbracke*, EuR 2012, 483 (497).
[1689] *Brechmann,* in: Calliess/Ruffert: Art. 45 AEUV Rn. 44.
[1690] *Ehlers/Germelmann*, in: Ehlers/Germelmann/Becker, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, S. 1109 (1166); *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 57.
[1691] EuGH, Urt. v. 23.02.1994 - C-419/92 (Scholz) = NVwZ 1994, 989 Rn. 9; *Khan/Gerckens,* in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV: Art. 45 AEUV Rn. 7.
[1692] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV S. 57.
[1693] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 58.
[1694] *Wienbracke*, EuR 2012, 483 (496).
[1695] EuGH, Urt. v. 23.02.1994 - C-419/92 (Scholz), Rn. 9, 11; *Brechmann,* in: Calliess/Ruffert: Art. 45 AEUV Rn. 44; *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 58; kritisch dazu *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 1555; *Kocher/Schmitz*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV: Art. 45 AEUV Rn. 13.

Wanderarbeiter *Singh* von der Ausübung des nach Art. 48 EWG-Vertrag, heute also § 45 AEUV.[1696] Allgemein stellt die Rechtsprechung an den grenzüberschreitenden Bezug nur geringe Anforderungen.[1697] Selbst sog. „Pseudo-Rückkehrkonstellationen" sollen vom Schutzbereich erfasst sein.[1698]

In dem unter 2. gebildeten Beispiel wurde der Arbeitnehmer D zuvor im EU-Ausland, indem er arbeitete, verurteilt. Die Anwendung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist in Konstellationen dieser Art also möglich, wenn auch relativ eingeschränkt. Wenn der Verurteilte sich aus anderen Gründen im EU-Ausland aufhielt, ist der Anwendungsbereich von Art. 45 I AEUV nicht eröffnet. Es wäre dann davon auszugehen, dass sein Aufenthalt im Mitgliedstaat von Art. 45 I AEUV gedeckt war. Die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten überzeugt dabei auch teleologisch. Mit Art. 45 AEUV soll verhindert werden, dass nationale Regelungen einen Arbeitnehmer davon abhalten, sein Herkunftsland zu verlassen.[1699] Hier liegt der Fall umgekehrt. Der Arbeitnehmer, der zuvor in einem anderen Mitgliedstaat gearbeitet hat, wird dazu angehalten, nicht mehr in seinen Herkunftsmitgliedstaat zurückzukehren. Auch dadurch wird der Binnenmarkt, wenn auch nicht gleich schwer, beeinträchtigt. Die besseren Gründe sprechen also dafür, ein grenzüberschreitendes Element anzunehmen und die Besonderheiten der Rückkehrfälle in der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. In dem hier gebildeten Beispiel wäre ein grenzüberschreitendes Element also gegeben und der allgemeine Anwendungsbereich somit eröffnet.

bb. Anwendungsbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit

Es haben sich verschiedene Kriterien, vor allem durch die Rechtsprechung des EuGH, herausgebildet, die aufgrund der fehlenden Definition durch den Gesetzgeber in Art. 45 AEUV den Begriff des Arbeitnehmers näher beschreiben sollen.[1700] Diese Arbeitnehmereigenschaft des Betroffenen soll im Folgenden unterstellt werden. Auch die Freizügigkeit Arbeitssuchender wird aber vom Schutzbereich erfasst.[1701]

Des Weiteren müsste eine geschützte Verhaltensweise des Arbeitnehmers durch die unterschiedlichen Regelungen betroffen sein. In Betracht kommt das Recht auf gleichen Zugang zur Beschäftigung nach Art. 45 II AEUV in der Unterform des Rechts auf Gleichbehandlung bei der Stellensuche. Eine nähere Ausgestaltung findet sich in den Art. 1 bis 6 VO 492/2011.[1702] Diese behandeln aber nicht den Fall einer Ungleichbehandlung eines Rückkehrers. Auch hier sind also die o.g. Besonderheiten der Rückkehrfälle zu beachten. Der Einheimische muss so gestellt werden, als ob er in einen anderen Mitgliedstaat einreiste und darf dort keine Nachteile erleiden.[1703] Dem ist in der vorliegenden Konstellation gerade nicht so. Der in seinen Herkunftsstaat Zurückkehrende wird gegenüber denjenigen, die aus einem anderen EU-Staat kommen, benachteiligt, wenn in seiner Heimat strengere registerliche Regeln

[1696] EuGH, Urt. v. 7.7.1992 – C-370/90, Rn. 21, 23.
[1697] *Epiney,* in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht: Art. 45 AEUV Rn. 15 m.w.N.
[1698] EuGH, Urt. v. 17.7. 2014 – C 58/13 (Torresi), Rn. 52; *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 314.
[1699] EuGH NZA 2023, 1169 Rn. 20.
[1700] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV 64.
[1701] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 104; *Jochum*, Europarecht, Rn. 923.
[1702] *Brechmann,* in: Calliess/Ruffert: Art. 45 AEUV Rn. 59.
[1703] EuGH, Urt. v. 07.07.1992 – C-370/90, Rn. 19; *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 1557.

herrschen. Die berufliche Folge der unterschiedlichen Regelungen, die daraus resultierenden längeren Tilgungsfristen oder fehlenden Auskunftsbeschränkungen und auch des Eintrags insgesamt liegt darin, dass sich die Chancen des Eingetragenen auf dem Arbeitsmarkt verschlechtern oder dass er keinen Zugang zu bestimmten reglementierten Berufen erhält.[1704] Zwar existieren in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen bezüglich des Umgangs mit dem Eintrag. Allerdings ist davon auszugehen, dass dieser bei der Eingehung von Arbeitsverhältnissen oftmals eine Rolle spielen wird.[1705] Dabei geht es also um den erschwerten Zugang zu einer Beschäftigung, wie im oben gebildeten Beispielsfall.

Insgesamt kann somit davon ausgegangen werden, dass dem Rückkehrer der Zugang zu einer Beschäftigung erschwert wird und somit eine von Art. 45 II AEUV geschützte Verhaltensweise betroffen ist.

cc. Beeinträchtigung & Verantwortlichkeit

Gemäß Art. 45 II AEUV sind zunächst offene bzw. unmittelbare Diskriminierungen verboten.[1706] Der RB 2009/315/JI knüpft zwar gemäß Art. 4 I an die Staatsangehörigkeit des Verurteilten, um den Herkunftsmitgliedstaat zu bestimmen. Dabei beruht die Schlechterstellung aber nicht auf der Staatsangehörigkeit, sondern auf einer strafrechtlichen Verurteilung. Eine offene Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit liegt nicht vor. Eine versteckte Diskriminierung liegt vor, wenn sich eine Vorschrift des nationalen Rechts ihrem Wesen nach eher auf EU-Arbeitnehmer als auf inländische Arbeitnehmer auswirkt und demnach eine Möglichkeit besteht, dass sie EU-Arbeitnehmer diskriminiert.[1707] Diese sollen von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen und nicht daran gehindert werden.[1708] Zunächst liegt keine nationale Regelung vor. Hier werden keine EU-Arbeitnehmer benachteiligt, sondern Inländer, die aus einem anderen Staat zurückkommen. Diese müssen gleichgestellt werden. Ob für solche „Rückkehrer" eine andere Formel gelten muss, ist fraglich, kann aber auch dahinstehen, sollte eine Beschränkung vorliegen.

Der EuGH hat in dem sog. „Bosman-Urteil" aus Art. 45 II AEUV ein Beschränkungsverbot abgeleitet.[1709] Das Art. 45 AEUV auch ein solches enthält, ist heute unstreitig.[1710] Es erfasst jede nationale Regelung, die zwar ohne Diskriminierung anwendbar, aber geeignet ist, die Ausübung der Grundfreiheit durch einen Unionsbürger zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.[1711] Es kommt darauf an, ob Maßnahmen geeignet sind, den Angehörigen eines Mitgliedstaates das Verlassen seines Heimatlandes zu erschweren bzw. hier wieder zurückzukehren.[1712] Hier geht es um den wie oben beschriebenen Fall, dass der Verurteilte in

[1704] Zu diesem Begriff Art. 3 Ia) der RL 2005/36.
[1705] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (168).
[1706] *Behme/Jukic*, JA 2015, 280 (282).
[1707] *Brechmann,* in: Calliess/Ruffert: Art. 45 AEUV Rn. 47; *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 1891.
[1708] *Brechmann,* in: Calliess/Ruffert: Art. 45 AEUV Rn. 47.
[1709] EuGH, Urt. v. 15. 12. 1995, C-415/93 (Bosman), Rn. 94 ff.; *Brechmann,* in: Calliess/Ruffert: Art. 45 AEUV Rn. 51; *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 266.
[1710] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 260; *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 1905 m.w.N.
[1711] *Brechmann,* in: Calliess/Ruffert: Art. 45 AEUV Rn. 51. Umstritten sind hingegen die Eingrenzungen dieser sehr weiten Formel.
[1712] Vgl. EuGH, Urt. v. 27.2.2000, C-190/98, Rn. 23ff.; *Becker*, in: Ehlers/Germelmann/Becker, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, S. 1313 (1343).

seinen Herkunftsmitgliedstaat zurückkehrt und dort mit seiner Eintragung konfrontiert wird, die im Urteilsmitgliedstaat aber schon getilgt wurde. Für ihn wird es also unattraktiv gemacht, in seinen Herkunftsstaat zurückzukehren, um dort eine Stelle anzutreten. Dort wird er, immer unter Annahme einer längeren Tilgungsfrist, wieder mit seiner Eintragung konfrontiert. Dies gilt so lange, bis auch dort der Eintrag getilgt wurde, also unter Umständen mehrere Jahre. Für jene Arbeitnehmer wird der Zugang zu ihren jeweiligen Berufen also entweder verhindert, wenn es sich um einen Beruf handelt, der ein eintragsfreies Register voraussetzt, oder weniger attraktiv gemacht, wenn es nur möglich erscheint, dass der Arbeitgeber ein Führungszeugnis oder ein Äquivalent anfordert. Weiterhin gelten in seinem Herkunftsstaat möglicherweise weniger restriktive Auskunftsbeschränkungen, sodass mehr Stellen Zugriff haben. Somit kann man von einer Beschränkung im oben genannten Sinne ausgehen. Für versteckte Diskriminierungen und Beschränkungen gelten die gleichen Rechtfertigungsanforderungen.[1713] Daher kann eine Unterscheidung hier auch dahinstehen.

Zudem ist fraglich, von welchem Organ die Beeinträchtigung hier überhaupt ausgeht.[1714] Derjenige müsste dann auch durch die Grundfreiheiten verpflichtet werden. In Betracht kommt vor allem der Unionsgesetzgeber, also Rat und Parlament als gemäß Art. 294 AEUV am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Organe.[1715] Dieser erließ den mangelhaften Sekundärrechtsakt. Daneben kämen auch noch sowohl Urteils-als auch Herkunftsmitgliedstaat in Betracht.[1716] Beim Urteilsmitgliedstaat ist bereits fraglich, ob in der bloßen Übermittlung bereits eine Beschränkung liegt.[1717] Zudem hat er nach der gegenwärtigen Rechtslage keine Möglichkeit, den Herkunftsmitgliedstaat zu einer Anerkennung zu bewegen.[1718] Näher liegt schon eine Beschränkung durch den Herkunftsmitgliedstaat. Letzterer erkennt schließlich die registerlichen Regeln des Urteilsmitgliedstaates nicht an. In den Mitgliedstaaten existieren verschiedene Praktiken, wie mit der ausländischen Verurteilung umzugehen ist. In Deutschland wird dieses gemäß § 56 I BZRG wie eine deutsche Verurteilung behandelt. Dasselbe gilt grundsätzlich gemäß § 7 I TilgG für Österreich.[1719] Die Tilgung lässt sich in Österreich aber gemäß § 7 III Tilgungsgesetz durch die Vorlage einer öffentlichen Urkunde, die den Eintritt der ausländischen Tilgung beweist, erreichen. Hier gilt also die kürzere Frist.[1720] In Polen wird die Tilgung im Urteilsmitgliedstaat übernommen.[1721] Bereits dieser oberflächliche Vergleich dreier Mitgliedstaaten offenbart drei unterschiedliche Regelungsvarianten.[1722] Es kann von der Registerbehörde des Herkunftsmitgliedstaates allerdings keine Einzelfallprüfung bzw. ein Vergleich der Regelungen verlangt werden, ohne dass dazu eine rechtliche Verpflichtung bestünde. Diese müsste der Unionsgesetzgeber vornehmen.

[1713] *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 1906.
[1714] *Gleß/Hackner/Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: Einleitung Rn. 178ff. mit dem Fazit einer Gesamtverantwortung aller beteiligten Institutionen.
[1715] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (169f.).
[1716] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (169); Vgl. *Roger*, Grund und Grenzen transnationaler Strafrechtspflege, S. 82ff.
[1717] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (169).
[1718] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (169).
[1719] *Eder-Rieder*, Strafregister- und Tilgungsgesetz, Rn. 1.
[1720] *Eder-Rieder*, Strafregister- und Tilgungsgesetz, Rn. 10f.; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171).
[1721] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (169).
[1722] Vgl. *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (169).

Die Hauptverantwortung für die mangelhafte Rechtslage liegt daher beim Unionsgesetzgeber.[1723] Dieser wusste bereits während des Gesetzgebungsverfahren von der in diesem Punkt mangelhaften Vorsorge und räumte den Fehler auch später nicht aus.[1724] Auch wenn es den Mitgliedstaaten theoretisch offensteht, ein höheres Schutzniveau als im RB 2009/315/JI vorzusehen, führt dies allein nicht zu einer Entlastung des Unionsgesetzgebers.[1725] Dieser muss von vornherein die Rechtslage zumindest so ausgestalten, dass die Rechte des Eingetragenen gewahrt bleiben, insbesondere, wenn bereits im Gesetzgebungsverfahren ersichtlich wird, dass manche der Mitgliedstaaten ein noch geringeres Schutzniveau bevorzugt hätten.[1726] Er kann sich nicht darauf verlassen, dass die Behörden der Mitgliedstaaten einen rechtmäßigen Zustand herbeiführen. Aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 III 2 EUV ergibt sich keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, selbst tätig zu werden.[1727] Als „Sachwalter des gemeinsamen Interesses" könnte dies nur der Fall sein, wenn die Union es in Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Union unterlässt, Regelungen zu erlassen.[1728] Eine solche Verpflichtung und nicht bloße Berechtigung ist umstritten.[1729] Eine solche ausschließliche Zuständigkeit nach Art. 2 I AEUV liegt hier aber nicht vor.

Die primären Adressaten der Arbeitnehmerfreizügigkeit sind aber die Mitgliedstaaten, daher war in den oben genannten Formeln von „nationalen" Regelungen die Rede.[1730] Die Bindung des Unionsgesetzgebers an die Grundfreiheiten ist hingegen sowohl in ihrem Vorhandensein als auch in ihrer Wirkung umstritten.[1731] Die vertretenen Meinungen sollen sich „*über die gesamte Bandbreite aller denkbaren Antworten erstrecken*."[1732] Ein solcher Streit kann hier nicht behandelt werden. Für eine Bindung sprechen jedenfalls sowohl der faktische Grundrechtscharakter der Grundfreiheiten[1733] als auch die vom EuGH entwickelte Schutzbestimmungen zu Warenverkehrsfreiheit, die sich auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit übertragen lassen.[1734] So ging auch der EuGH von einer Bindung zumindest an die Warenverkehrsfreiheit aus, allerdings existiert zu diesem Problem keine wirklich kohärente Rechtsprechung.[1735] Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass eine Bindung der Organe der EU an die Arbeitnehmerfreizügigkeit zumindest dem Grunde nach besteht. Die Bindung ist

---

[1723] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (170); Vgl. *Roger*, Grund und Grenzen transnationaler Strafrechtspflege, S. 294.
[1724] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (169).
[1725] *Roger*, Grund und Grenzen transnationaler Strafrechtspflege, 295f.spricht aber von einer "subsidiären Verantwortung" der Mitgliedstaaten.
[1726] Ratsdok 8628/07, S. 4.
[1727] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (170).
[1728] *Obwexer/Walter,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 4 EUV Rn. 125
[1729] Dafür *Hatje,* in: Schwarze: Art. 4 EUV Rn. 112; *Obwexer/Walter,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 4 EUV Rn. 126; zweifelnd *Schill/Krenn,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 4 EUV Rn. 112.
[1730] *Kreuschitz,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 45 AEUV Rn. 23.
[1731] ausführlich *Zazoff*, Der Unionsgesetzgeber als Adressat der Grundfreiheiten, S. 71ff.; Überblick bei *Höpner/Haas*, EuR 2022, 165; *Leible*, in: Heermann/Schlingloff, Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht: A. Grundlagen Rn. 116ff.
[1732] *Höpner/Haas*, EuR 2022, 165 (166).
[1733] *Pieper*, in: Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts: B.I. Rechtsquellen Rn. 122.
[1734] *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 1413; ebenfalls für eine Bindung *Classen,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 114 AEUV Rn. 179; *Kreuschitz,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 45 AEUV Rn. 23.
[1735] EuGH, Urt. v. 09.08.1994 – C-51/93 (Meyhui), Rn. 11; *Leible*, in: Heermann/Schlingloff, Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht: A. Grundlagen Rn. 117; anders *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 128.

jedoch eine andere, denn der Gesetzgeber muss die Auswirkungen auf den gesamten Binnenmarkt in den Blick nehmen.[1736]

dd. Schranke

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit kann durch geschriebene und ungeschriebene Schranken begrenzt werden. Die deutsche Terminologie der Schranke bzw. Schranken-Schranke ist auch im europäischen Kontext verbreitet und wird daher auch in dieser Untersuchung verwendet.[1737] Die einfachgesetzliche Schranke stellt hier der RB 2009/315/JI dar. Dieser müsste den Gesetzgeber zu einer Beeinträchtigung von Grundfreiheiten berechtigen.

Als geschriebene Schranke kommen die in Art. 45 III AEUV genannten Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit in Betracht. Obwohl sie sich vom Wortlaut her nur auf den hier nicht einschlägigen Art. 45 III AEUV beziehen, sind sie auch bei den Garantien des Art. 45 II AEUV anwendbar.[1738] Der RB 2009/315/JI dient ausweislich des ersten Erwägungsgrundes Gründen der gemeinsamen Sicherheit. Es soll demnach ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geschaffen werden. Das soll erreicht werden, indem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung durchgesetzt wird und so die nationalen Gerichte Zugang zu einem vollständigen Bild der kriminellen Karriere eines Angeklagten oder Beschuldigten erhalten.[1739] Dieses Bild, das von den etwaigen Vorstrafen des Angeklagten geprägt wird, soll laut Erwägungsgrund Nr. 15 bei der Entscheidung des Gerichts berücksichtigt werden können und so ein Konnex zwischen Sicherheit und Strafregister herzustellen sein. Diese Einschätzungsprärogative des EU-Gesetzgebers muss man akzeptieren. Vom deutschen Gesetzgeber wird explizit das Unterlassen auch mit der Kriminalitätsbekämpfung und insbesondere dem Mitzieheffekt gemäß §§ 38 I, 47 III BZRG begründet.[1740] Demnach dient auch prinzipiell Art. 5 II RB 2009/315/JI der öffentlichen Sicherheit.

Diese Vorschrift ist aber sehr eng auszulegen, es werden jeweils nur die wesentlichen Institutionen und Garantien des Staates und des Zusammenlebens erfasst.[1741] Die öffentliche Sicherheit wurde bereits des Öfteren vom EuGH präzisiert.[1742] Es können nur sehr gravierende Beeinträchtigungen in Betracht kommen. Bei der öffentlichen Sicherheit soll es beispielsweise um die Gefährdung der Existenz eines Staates gehen.[1743] Vor solchen substanziellen Gefahren schützt der RB 2009/315/JI nicht. Eine Störung der öffentlichen Ordnung soll vorliegen, wenn „eine tatsächliche und schwere Gefährdung gegeben ist, die Grundinteressen der Gesellschaft berührt."[1744] Auch diese Voraussetzungen werden durch die Einrichtung eines Strafregisters,

[1736] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 354.
[1737] *Ruffert/Grischek/Schramm*, JuS 2021, 407 (410).
[1738] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 323.
[1739] *Sollmann*, NStZ 2012, 253 (257).
[1740] BT-Drucks. 17/5224, S. 12; kritisch *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 17).
[1741] *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 36 AEUV Rn. 78.
[1742] EuGH, Urt. v. 4.10.1991, C-367/89 (Richardt), Rn. 22.
[1743] EuGH, Urt. v. 10.07.1984- Rs. 72/83 (Campus Oil) Rn. 34.
[1744] EuGH, Urt. v. 27.10.1977 – Rs. 30-77 (Pierre Boucherau) Rn. 35; *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 36 AEUV Rn. 78.

das lediglich unterstützend, aber nicht konstituierend für die Strafrechtspflege in den Mitgliedstaaten wirken soll, nicht erreicht.

Somit liegt hier kein geschriebener Rechtfertigungsgrund gemäß Art. 45 III AEUV vor. Dann kommen nach der sog. Cassis-Rechtsprechung bei Beschränkungen noch die zwingenden Gründe des Allgemeininteresses als ungeschriebene Schranken bei nicht unmittelbar diskriminierenden Maßnahmen in Betracht.[1745] Die Rechtfertigung von mittelbar diskriminierenden Maßnahmen über die Cassis-Formel wird durch eine ständige Rechtsprechung bestätigt.[1746] Unter die zwingenden Gründe können diverse Belange der Mitgliedstaaten fallen.[1747] Der RB 2009/315/JI müsste also einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses dienen. Die Schaffung eines Raums der Sicherheit stellt einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar und somit auch eine taugliche Schranke der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Zumindest die generelle Bekämpfung von Kriminalität ist vom EuGH als zwingender Grund anerkannt.[1748] Die Sicherheit könnte geschmälert werden, wenn der Eintrag schneller getilgt würde und weniger Behörden ein Auskunftsrecht besäßen.

ee. Schranken-Schranke

Als Schranken-Schranke kommt insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Betracht.[1749] Die Regelung könnte einen legitimen Zweck verfolgen sowie zur Erfüllung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein, also verhältnismäßig sein.[1750] Diese Aufteilung entspricht der deutschen Dogmatik, während vom EuGH des Öfteren eine dreistufige Prüfung unter Integration der Angemessenheit in die Erforderlichkeit bevorzugt wird.[1751] Bei der Prüfung der Grundfreiheiten hat sich der EuGH dem vierstufigen Aufbau aber angenähert.[1752] Bei der Beurteilung von Rechtsetzungsmaßnahmen durch die Organe der Union soll aber eine andere Perspektive eingenommen werden als bei der Beurteilung mitgliedstaatlicher Maßnahmen, es müssen die Auswirkungen auf den gesamten Binnenmarkt in den Blick genommen werden.[1753]

(1) Legitimer Zweck

Zunächst ist der Zweck für die fehlende Einigung auf einheitliche Regelungen zu untersuchen. Die bereits oben beschriebene Herstellung von Sicherheit ist ein legitimer Zweck. Im Primärrecht ist dieser beispielsweise in Art. 3 II EUV, 67 I AEUV festgehalten. Es ist davon

[1745] *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 1421; *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 375; *Ruffert/Grischek/Schramm*, JuS 2021, 407 (410).
[1746] EuGH, Urt. v. 16.1.2003 – C-388/01 (Kommission v. Italien) = EuZW 2003, 186 Rn. 21ff.;
[1747] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 383.
[1748] EuGH, Urt. v. 08.09.2009 – C-42/07 (Liga Potuguesa) = NJW 2009, 3221 Rn. 63 zur Bekämpfung von Glücksspiel; *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 384.
[1749] EuGH, Urt. v. 07.07.1976 – 118/75 (IRCA) = BeckRS 2004, 71324 Rn. 21; *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 52 GRCh Rn. 62.
[1750] *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 52 GRCh Rn. 66ff; *Trstenjak/Beyser*, EuR 2012, 265 (265ff.).
[1751] Bspw. EuGH, Urt. v. 9.11.2010 – C-92, 93/09 (Volker und Markus Schecke GbR) = EuZW 2010, 939 Rn. 76; *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 381; für eine Integration des Ziels in die Geeignetheit auch *Becker,* in: Schwarze: Art. 36 AEUV Rn. 64
[1752] *Manger-Nestler/Noack*, JuS 2013, 503 (507).
[1753] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 130; *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 343.

auszugehen, dass die Mitgliedstaaten einem Eingriff in ihre nationalen Registersysteme nicht zugestimmt hätten.

(2) Geeignetheit

Die Einschränkungen müssen geeignet sein, sie müssen einen Beitrag zur Zielerreichung leisten.[1754] Hier ist die Rechtsprechung des EuGH, zumindest in komplexen wirtschaftlichen oder sozialen Belangen, großzügig und geht von einer weiten Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers aus.[1755] Im Lauf der bisherigen Untersuchung wurde bereits festgestellt, dass der Eintrag im Register der Sicherheit, wenn man diese als Legalbewährung der Eingetragenen versteht, auch abträglich sein kann, indem er resozialisierungsförderliche Faktoren wie die Eingehung eines Arbeitsverhältnisses, behindert. Auf der anderen Seite ist in den ersten Jahren nach der Verurteilung die Rückfälligkeit erhöht und somit auch nicht von vornherein ausgeschlossen, dass durch justizielle Maßnahmen Tatgelegenheiten verringert und so die Straffälligkeit verringert wird. In Anbetracht des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers ist somit von einer Geeignetheit auszugehen.

(3) Erforderlichkeit

Erforderlichkeit bedeutet, dass es kein anderes Mittel geben darf, welches relativ milder ist, also bei gleicher Wirkung die Grundrechte weniger belastet.[1756] Hier muss zwischen Regelungen für die Auskunftsbeschränkung und Regelungen für die Tilgungsfristen unterschieden werden.

Es stünden zwei mögliche Regelungsoptionen bzgl. der Tilgungsfristen zur Verfügung. Diese wurden bereits im Annex des RB 2009/315/JI erwähnt,[1757] wobei sich hier für Option B entschieden wurde. Entweder die unbedingte Durchsetzung des Rechts des Urteilsmitgliedstaats (Option A) oder als Kompromiss nur die grundsätzliche Geltung des Rechts des Urteilsmitgliedstaats, solange keine weiteren Verurteilungen im Register des Herkunftsstaates vorhanden sind. In diesem Fall soll nur der Herkunftsmitgliedstaat die Tilgungsfrist für alle eingetragenen Verurteilungen festlegen und für die interne Verwendung bereitstellen sollen. (Option C) Mit dieser Option soll insbesondere der Mitzieheffekt gewahrt bleiben.[1758] Diese Ausnahme soll aber auch nur für den Herkunftsmitgliedstaat gelten. Von *Hochmayr/Ligocki* wird daneben noch die Variante der registerrechtlichen Meistbegünstigung vorgeschlagen.[1759] Diese soll resozialisierungsfreundlich sein, indem sie diejenige Reglung des Urteils- oder Herkunftsmitgliedstaates anwendet, die die Grundrechte bzw. Grundfreiheiten des Eingetragenen am wenigsten belastet.[1760]

[1754] EuGH, Urt. v. 05.10. 1994 – C-280/93 (Bananenmarkt) Rn. 86; Jarass, Charta der Grundrechte der europäischen Union, Art. 52 Rn. 35.
[1755] EuGH, Urt. v. 17.10.2013 – C-291/12 (Schwarz v. Stadt Bochum) = NVwZ 2014, 435 Rn. 43; *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 52 GRCh Rn. 68; *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 397f.
[1756] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 381; Vgl. EuGH, Urt. v. 11.07.1989 – C 265/87 (Schräder) Rn. 21; Urt. v. 17.10.2013 – C-101/12 (Schaible), Rn. 29; Vgl. *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 52 Rn. 39; *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 52 GRCh Rn. 69.
[1757] Rats-Dok. 8628/07, Anlage III, S. 32.
[1758] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 17).
[1759] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171); *Lagodny*, in: Sieber/Satzger/von Heintschel-Heinegg, Europäisches Strafrecht: § 31 Rn. 44.
[1760] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171).

Diese Möglichkeit wäre aus grundrechtlicher Sicht des Betroffenen begrüßenswert, aber durch kürzere Tilgungsfristen nicht gleich effektiv, den Einschätzungen des Gesetzgebers folgend, hinsichtlich der Verhütung von Straftaten. Die Option A mag konsequent anmuten, unter den Gesichtspunkten der Erforderlichkeit ist aber auch diese, sollten im Urteilsstaat kürzere Fristen gelten, weniger geeignet im Rahmen einer effektiven Strafverfolgung. Die Option C vermeidet jedenfalls die vom deutschen Gesetzgeber befürchtete Nichtachtung des Mitzieheffekts.[1761] Es bestehen somit weniger Risiken für die Strafverfolgungsbehörden der Herkunftsstaates, Informationen frühzeitig zu verlieren, sollte das Register noch mehr Einträge beinhalten. Sollte das Register keine weiteren Einträge erhalten, gilt zudem dennoch die kürzere Frist des Urteilsmitgliedstaates. Gegenüber einer Alternative, in der die Justizbehörden sich stets auf die längsten Fristen verlassen könnten, wäre auch dies weniger wirkungsvoll hinsichtlich einer effektiven Strafverfolgung. Für die Auskunftsbeschränkung bestehen dieselben Möglichkeiten mit Ausnahme der Option C. Sie beinhaltet keine Lösung hinsichtlich der Auskunftsbeschränkungen.

Somit kann hier von einer Erforderlichkeit der Regelung ausgegangen werden.[1762]

(4) Angemessenheit

Die Verhältnismäßigkeit setzt voraus, dass die Beschränkungen „in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen."[1763] Eine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit könnte einen gewichtigen Grund darstellen, um entgegen der Sicherheit den Rechten des Eingetragenen den Vorrang einzuräumen. Relevant soll insbesondere die Schwere des Eingriffs sein.[1764] Zudem erkennt der EuGH auch hier eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers an, sollte es sich um ein komplexes politisches, soziales oder wirtschaftliches Problem handeln.[1765] Der Strafregisteraustausch berührt neben wirtschaftlichen Interessen des Arbeitsmarktes vor allem soziale und sicherheitspolitische Belange und ist daher ein solches komplexes Thema.

Gegen eine Angemessenheit spricht hier zunächst, dass es sich bei Art. 45 I AEUV um eine der bedeutendsten Grundfreiheiten des Binnenmarktes handelt, die den Wirtschaftsraum ganz wesentlich konstituiert.[1766] Keine Rolle spielt in dem Zusammenhang, dass nur Verurteilte betroffen sind. Dadurch wird der Rechtsschutz nicht geschmälert oder gar suspendiert. Einen Einfluss auf die Intensität des Eingriffs spielt aber, dass der Betroffene zurück in seinen Herkunftsstaat ziehen müsste. Bei der Beurteilung der Angemessenheit sollen die Auswirkungen für den Binnenmarkt in den Blick genommen werden.[1767] Es handelt sich hier

---

[1761] Vgl. BT-Drucks. 17/5224, S. 24; *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 17).
[1762] Siehe auch BR-Drucks. 42/16, COM (2016) 7 final, S. 5.
[1763] EuGH, Urt. v. 9.11.2010-C-92, 93/09 (Volker und Markus Schecke GbR) = EuZW 2010, S. 939 Rn. 72; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 52 Rn. 41.
[1764] EuGH, Urt. v. 25.1.2018-C-473/16 (F/Ungarn) = NVwZ 2018, 643 Rn. 60.
[1765] EuGH, Urt. v. 7.7.2009-C-558/07 (REACH-Verordnung) Rn. 42; *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 397.
[1766] Bereits EuGH, Urt. v. 7.7. 1976 – C-118/75 (Watson und Belman), Rn. 16; Urt. v. 15.10.1987 – C-222/86 (Heylens) Rn. 12; *Brechmann,* in: Calliess/Ruffert: Art. 45 AEUV Rn. 1; *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 10.
[1767] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 130; *Frenz*, Handbuch Europarecht, Rn. 343.

um einen speziellen Fall, der vor allem diese Rückkehr betrifft. Sollte sich der Eingetragene in einem anderen Mitgliedstaat befinden und dort zum Beispiel einen Strafregisterauszug beantragen, wäre er zumindest nicht den unterschiedlichen Tilgungsfristen unterworfen, denn dann gelten die Fristen des Urteilsstaates, die dem Herkunftsstaat mitgeteilt werden.[1768] Weitere Einschränkungen der Aufnahme in einen solchen Auszug richten sich danach, ob der Herkunftsstaat die Mitteilung beschränkt hat und welche Informationen nach dem Recht des ausstellenden Staates aufzunehmen sind. Außerdem besteht im Recht der europäischen Staaten die Gemeinsamkeit, dass die Einträge irgendwann gelöscht werden müssen und die Fristen sind im Großen und Ganzen miteinander vergleichbar. Die Belastung besteht also in den meisten Fällen nicht für das ganze Leben des Arbeitnehmers.[1769] So könnte man der Ansicht sein, dass die Auswirkungen auf den Wirtschaftsraum eher gering sind. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass bereits nach gegenwärtiger Rechtslage der Verurteilte in einem Strafverfahren vor Benachteiligungen geschützt ist. Diese Argumentation ließe aber außer Acht, dass es sich bei dem Herkunftsmitgliedstaat auch um das Heimatland des Verurteilten handelt und es nicht unwahrscheinlich ist, dass er früher oder später dorthin zurückkehren möchte, beispielsweise aus kultureller Verbundenheit, vorhandenen Sprachkenntnissen oder familiären Verpflichtungen. Zudem unterscheiden sich die Auskunftsbeschränkungen doch deutlich und auch wenn die Rechtslage sich hinsichtlich der Streichung der Einträge ähnelt, können ein paar Jahre, die der Eintrag im Register verbleibt, mehr oder weniger einen großen Unterschied im Leben des Verurteilten machen.[1770] Nach dem bisherigen Verlauf der Untersuchung zeigten sich jedenfalls stigmatisierende Effekte des Eintrags. Hinzukommt ein gewisser Überraschungseffekt, denn in den meisten Fällen wird der Arbeitnehmer nicht damit rechnen, dass ein Grenzübertritt die auf eine Verurteilung anwendbaren Gesetze verändert. Die Intensität des Eingriffs ist somit als mittelmäßig gravierend einzuschätzen.

Die Sicherheit in Form einer präventiven Bekämpfung von Straftaten, die durch den Strafregisteraustausch verbessert werden soll, ist ebenso als ein hohes Gut anzusehen, das bereits in Art. 3 II EUV erwähnt wird.[1771] Zudem trägt der RB vom Ansatz her zur gegenseitigen Anerkennung entscheidend bei.[1772] Allerdings ist die Gefährdung der Sicherheit durch die Anerkennung kürzerer Fristen oder großzügigerer Auskunftsbeschränkungen als nicht sonderlich groß anzusehen. Auch die gegenseitige Anerkennung wäre nicht beeinträchtigt. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung spricht hingegen eher für eine konsequente Umsetzung des Rechts des Urteilsmitgliedstaats und gegen die hier vom Gesetzgeber gelassene Lücke.[1773] In dem Fall, dass dadurch für den Eingetragenen günstigere Regelungen Anwendung fänden, würde eine konsequente Anerkennung auch die Rechte des Eingetragenen schonen.

Zunächst geht es nicht darum, ein Register oder den Austausch völlig abzuschaffen oder letzteren deutlich einzuschränken. Es geht darum, ob bei einem Konflikt zweier Rechtssysteme

[1768] Siehe den oben gebildeten Beispielsfall auf S. 187 sowie zu § 30b BZRG S. 19f.
[1769] Siehe aber § 45 III BZRG.
[1770] Siehe S. 187. In Österreich hat grundsätzlich jede inländische Behörde gemäß § 9 I StrafRegG ein Recht auf Auskunft, in Deutschland gemäß § 42 BZRG nur bestimmte.
[1771] BR-Drucks. 42/16, COM (2016) 7 final, S. 5.
[1772] BR-Drucks. 42/16, COM (2016) 7 final, S. 5.
[1773] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (170).

Schutzmaßnahmen zugunsten des Eingetragenen zu ergreifen sind. Auch bei der Wahl der günstigeren Regelung hat der Herkunftsmitgliedstaat und dessen Behörden im Zweifel über Jahre die Möglichkeit, auf den Eintrag zuzugreifen. Für eine geringe Relevanz der Daten für die „grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung“[1774] spricht, dass die Eintragungen, selbst wenn man ihnen eine gewisse Aussagekraft unterstellt, für die Strafverfolgung letztlich nur indizielle Bedeutung haben. Sie sollen weiterhin in diesem Kontext vor allem ein Dasein als Strafzumessungsfaktoren fristen. Das erkennt auch der Gesetzgeber explizit in Erwägungsgrund Nr. 15 des RB 2009/315/JI durch die Erwähnung der Empfehlung des Europarates von 1984 an.[1775] Er beschränkt den Zweck des Strafregisters vor allem auf die „für das Strafrechtssystem verantwortlichen Behörden.“

Der Gesetzgeber erklärt nicht, wie der Eintrag nun zur Bekämpfung der „grenzüberschreitenden Kriminalität“ beitragen soll, sondern behauptet einfach, dass er es tut. In dieser Abhandlung wurde an verschiedenen Stellen an der Bedeutung, die der Gesetzgeber den Einträgen beimisst, Kritik geübt, sowohl aus normativer als auch aus empirischer Sicht. Es wurde festgestellt, dass eine Gefahrenabwehr durch den Eintrag nur bedingt zu erreichen ist und viele Verurteilte gar nicht gefährlich sind. Aber selbst, wenn man den gegenwärtigen Standpunkt des Gesetzgebers akzeptierte, dass der Eintrag eine effektivere Bekämpfung von Straftaten erlaubt, stünden noch diverse andere Faktoren zur Verfügung, anhand derer sich die Rechtsprechung ein Bild von der Schuld des Angeklagten machen und so zu einer angemessenen Strafe gelangen kann. Daher ist auch die Schlussfolgerung, sollte ein Eintrag im Register fehlen, führe dies zu einer nicht schuldangemessenen Strafe, keine zwangsläufige.[1776] Ob der Eintrag wiederum bei der Verfolgung von Straftaten, also im Rahmen der Ermittlungen von Polizei und Staatsanwaltschaft wirklich eine große Rolle spielt, ist zu bezweifeln. Somit ist der Einschnitt einer kürzeren Tilgungsfrist nicht als gravierend anzusehen. Die restriktiveren Auskunftsbeschränkungen werden sich auf nicht unmittelbar mit der Strafverfolgung befasste Behörden, also vor allem Justiz und Polizei, beziehen, da EU-weit anerkannt ist, dass jenen eine unbeschränkte Auskunft zusteht.[1777] Die Unterschiede und somit auch die Restriktion werden sich also auf jene Behörden beziehen, die weiter von der Strafverfolgung entfernt sind und wenig Einfluss auf den Raum der Sicherheit nehmen werden. Auch hier wäre eine Anerkennung restriktiverer Auskunftsbeschränkungen der Sicherheit nicht sonderlich abträglich. Insgesamt wird der Austausch der Strafnachrichten und somit die Sicherheit in der Europäischen Union nicht wesentlich beeinträchtigt.[1778] Am Beispiel von ECRIS zeigt sich so auch, dass der EU-Gesetzgeber bei der Durchführung von Maßnahmen der gegenseitigen Anerkennung grundrechtssensibel vorgehen muss.[1779] So wurden sowohl die Belastungen bezüglich der Tilgungsfristen als auch der Auskunftsbeschränkungen im Gesetzgebungsverfahren erkannt, gleichwohl hingenommen.

[1774] BR-Drucks. 42/16, COM (2016) 7 final, S. 5.
[1775] Recommendation No. R (84) 10 of the committee of ministers to member states on the criminal record and rehabilitation of convicted persons vom 21.06.1984.
[1776] Vgl. aber BR-Drucks. 42/16, COM(2016) 7 final, S. 7.
[1777] Für Slowenien *Šugman/Petrovec*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 226 (235); *Fernandez*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 267 (277); *Gavouneli/Traianos*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 168 (176).
[1778] ebenso zweifelnd *Kert*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 107 (134f.).
[1779] Vgl. *Gaede*, in: Böse, Europäisches Strafrecht, S. 99 (129).

Zusammenfassend stehen sich in diesem speziellen Fall zwei gleichwertige Rechtspositionen gegenüber, die Beeinträchtigung der Sicherheit wiegt aber weniger schwer. Sollte es der Gesetzgeber wirklich ernst mit den Grundfreiheiten meinen, sollte er diesen dann den Vorrang einräumen. Auch die Kommission war in ihrem Vorschlag davon ausgegangen, dass der Strafregisteraustausch nicht dazu führen darf, dass der Eingetragene in einem inländischen Verfahren schlechter gestellt wird.[1780] Der von ihr vorgesehene Art. 5 III wurde im weiteren Gesetzgebungsverfahren entsprechend abgeändert. Die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist unverhältnismäßig.

c. Verstoß gegen Rechte aus der Grundrechtecharta

Auch in der Grundrechtecharta findet sich kein explizites Recht auf Resozialisierung und dieses wird auch, anders als in der deutschen Diskussion, von der Rechtsprechung des EuGH und der Literatur nicht erörtert.[1781] Auch das Bundesverwaltungsgericht konstatierte bereits vor einiger Zeit, dass der Resozialisierungsgedanke in der Rechtsprechung des EuGH keine hervorgehobene Rolle einnimmt.[1782] Der Gedanke der Wiedereingliederung ist zwar nicht unbekannt, in verschiedenen Rechtsakten wird darauf Bezug genommen[1783] und auch der Gerichtshof bezieht ihn in seine Abwägungen ein,[1784] allerdings nicht im Sinne eines justiziablen Grundrechts oder Anspruchs. Das liegt möglicherweise daran, dass sich der Gerichtshof gemäß Art. 52 III 1 GRCh vor allem an der EMRK orientiert.[1785] Mittelbar ist also auch die Rechtsprechung des EGMR relevant, auf die bereits eingegangen wurde und die keinen umfassenden Anspruch auf Resozialisierung kennt. Zudem war dieses Recht zumindest im deutschen Kontext auch schon entwickelt, als der Vertrag von Lissabon zum 01. 12. 2009 in Kraft trat und somit auch die im Vergleich zum Grundgesetz ausdifferenziertere GRCh Verbindlichkeit erlangte.[1786] Der Gesetzgeber hätte also die Möglichkeit gehabt, einen Anspruch auf Resozialisierung festzuschreiben. Dennoch wird die Resozialisierung höchstens implizit erwähnt.[1787] Neben der EMRK kämen bei der Entwicklung sog. Rechtsgrundsatz-Grundrechte auch die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten in Betracht, die in ihrer Bedeutung allerdings abnehmen.[1788] Was eine solche gemeinsame Überlieferung überhaupt beinhaltet, ist im Wege einer wertenden Rechtsvergleichung zu ermitteln.[1789] Art. 52 IV GRCh stellt aber keine echte Rechtsquelle dar, sondern eine Auslegungsregel.[1790] Dieser stellt also

[1780] KOM (2005) 690 end. S. 7.
[1781] So im Ergebnis auch *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 Fn. 75.
[1782] BVerwG, Beschl. v. 14.03.2013 – 1 B 17.12 Rn. 7.
[1783] Erwägungsgrund 9 des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI.
[1784] Kürzlich zur Auslegung des Art. 4 Nr. 6 des RB 2002/584: EuGH, Urteil vom 6. Juni 2023 – C-700/21 (O.G.), Rn. 49.
[1785] EuGH, Urt. v. 25.3.2004- C-71/02 (Karner) Rn. 48; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 52 Rn 56.
[1786] Vgl. *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Einleitung Rn. 7. Der Schutz personenbezogener Daten wurde beispielsweise explizit in Art. 8 GRCh verankert, war aber auch bereits vorher in anderen europäischen Regelungen etabliert, siehe ABl 2007 Nr. C 303/20, S. 21.
[1787] Einige denken über ihre Verankerung in Art. 1 GRCh nach, siehe GA *Bot* zu Rechtssache C-247/17, Rn. 61. Hier könnte der Menschenwürde, trotz der weitergehenden Ausdifferenzierung der GRCh im Vergleich zum GG, eine eigenständige Bedeutung zukommen. Einen Ausdruck der Resozialisierung könnte man auch in Art. 4 GRCh wiederfinden.
[1788] *Huber*, EuR 2022, 145 (149f.); *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Einl. Rn. 33.
[1789] *Schwerdtfeger,* in: Meyer/Hölscheidt: Art. 52 GRCh Rn. 70.
[1790] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 52 Rn. 66; *Schwerdtfeger,* in: Meyer/Hölscheidt: Art. 52 GRCh Rn. 69.

keine Möglichkeit dar, dieses zumindest im deutschen Diskurs anerkannte Recht in die Prüfung einfließen zu lassen. In Deutschland muss sich der Eintrag aber an dem Grundrecht auf Resozialisierung messen lassen, auch wenn die Verurteilung im Ausland erfolgte.[1791]

Einstweilen kann man jedenfalls festhalten, dass die fehlende Kodifizierung als misslich zu beurteilen ist. Jedenfalls kann es aber nicht die Aufgabe dieser Untersuchung sein, ein solches Recht auf Resozialisierung aus der GRCh zu entwickeln oder herzuleiten. Es bleibt zu fordern, dass der Gesetzgeber ein Recht auf Resozialisierung in die EMRK oder die GRCh integriert oder dieses anderweitig im Primärrecht verankert. Auch wenn der Anspruch auf Resozialisierung in der GRCh kein justiziables Grundrecht darstellt, hält das den EuGH, wie den EGMR ebenfalls, in ständiger Rechtsprechung nicht davon ab, deren Wertungen in Abwägungen oder Auslegungen einfließen zu lassen.[1792] Insbesondere hat er zur Ausweisung von Unionsbürgern und der Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG festgehalten, dass die Resozialisierung in dem Staat, in dem der Unionsbürger integriert ist „im Interesse der Europäischen Union insgesamt liegt".[1793] Es ist also durchaus möglich, die Implikationen der Wiedereingliederung eines Straftäters in eine grundrechtliche Prüfung einfließen zu lassen.

aa. Verstoß gegen Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ

Im Strafrecht sind vor allem die justiziellen Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte relevant, in diesem Fall kommt ein Verstoß gegen den transnationalen Ne-bis-in-idem-Grundsatz in Betracht gemäß Art 50 GRCh in Betracht.[1794] Im Folgenden wird zunächst das Verbot der Doppelbestrafung behandelt, das in Art. 50 GRCh festgehalten wurde. Daneben wird der Grundsatz auch durch Art. 54 SDÜ normiert.[1795] Es geht, um es noch einmal zu wiederholen, darum, ob die zweite Eintragung einer Verurteilung in einem anderen Strafregister in der Europäischen Union eine erneute Bestrafung i.S.d. Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ darstellt. Das Problem wurde bereits aufgeworfen und konstatiert, eine Verletzung sei hier nicht von vornherein auszuschließen.[1796]

(1) Eröffnung des Anwendungsbereichs

Damit es aber zu einer Verletzung kommen kann, müsste überhaupt der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta eröffnet sein. Dies richtet sich nach Art. 51 I 1 GRCh. Hier muss man zwischen dem Unionsgesetzgeber, der den fehlerhaften Rahmenbeschluss erlassen hat und den Herkunftsmitgliedstaaten, die diesen in ihr nationales Recht überführten und dann die Tilgungen und Auskunft des Urteilsmitgliedstaates nicht anerkannten, unterscheiden.[1797] Oben wurde festgestellt, dass die Hauptverantwortung für die Beeinträchtigungen beim Unionsgesetzgeber zu suchen ist.[1798] Die Union ist gemäß Art. 51 I 1 GRCh umfassend an die

[1791] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (168).
[1792] EuGH BeckRS 2023, 12454 Rn. 61; NStZ 2020, 686 (688); ZAR 2018, 353 Rn. 75.
[1793] EuGH, ZAR 2018, 353 Rn. 75; NVwZ 2011, 221 (224); siehe dazu GA Bot zu Rs. C-145/09, Rn. 95.
[1794] Dafür *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (168); *Oppong*, GA 2008, 575 (579); vgl. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 7 Rn. 11.
[1795] Das Verhältnis der beiden Normen ist im Hinblick auf das Vollstreckungselement umstritten, siehe dazu BGHSt 56, 11, 14f. Das spielt hier aber keine Rolle.
[1796] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (168).
[1797] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (169f.).
[1798] Siehe S. 200f.

Grundrechte gebunden.[1799] Zudem wird mit dem RB auch Unionsrecht angewendet. Somit ist der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta eröffnet.

(2) Strafcharakter der Eintragung

Es müsste sich bei der Eintragung um eine erneute Strafe („bis“) handeln.[1800] Beide Eintragungen sowohl im Urteilsmitgliedstaat als auch im Herkunftsmitgliedstaat müssten also einen Strafcharakter aufweisen. Aufgrund der in den Details unterschiedlichen Registerregime der Mitgliedstaaten kommt es bei der Beurteilung des Strafcharakters auf den Einzelfall, genauer auf die jeweils geltenden Regelungen an. Geprüft wird der Strafcharakter hier am Beispiel einer Eintragung in das deutsche Zentralregister. Zunächst wurde oben bereits festgestellt, dass es sich bei dem Eintrag nicht um eine Strafe, sondern vielmehr um eine Nebenfolge handelt, wenn man die Kriterien anlegt, die im deutschen Diskurs maßgeblich sind.

Der Begriff der Strafe wird aber im europarechtlichen Kontext autonom und deutlich weiter als im deutschen Diskurs verstanden.[1801] Dabei wurde von der Literatur ein kompetenzrechtliches und ein garantierechtliches Begriffsverständnis des EuGH herausgearbeitet.[1802] Diese Unterscheidung ähnelt der zwischen Strafrecht im weiteren und im engeren Sinne.[1803] Auch das Grundgesetz kennt einen kompetenzrechtlichen Strafbegriff in Art. 74 Nr. 1 GG sowie ein garantierechtliches Verständnis.[1804] Die kompetenzrechtliche Auffassung ist aufgrund der nur in Ausnahmefällen vorliegenden Rechtssetzungskompetenz der EU im Strafrecht vom Gerichtshof restriktiv ausgestaltet worden.[1805] Sie ähnelt in ihrer Betonung der Vergeltung, des sozialethischen Unwerturteils und der Übelszufügung[1806] dem oben beschriebenen Verständnis des BVerfG und der deutschen Literatur von Strafe.[1807] Die Aufnahme in das Strafregister wird von der Literatur auch im europäischen Kontext als ein charakteristisches Merkmal bzw. als Indiz für die Natur einer Kriminalstrafe angesehen, da die meisten Mitgliedstaaten eine solche vorsehen.[1808] Hier zeigen sich Parallelen zur Rechtsprechung des BVerfG, das ebenso mit dem

[1799] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 51 Rn. 16; *Honer*, JA 2021, 219 (220); *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 51 GRCh Rn. 5; *Schwerdtfeger,* in: Meyer/Hölscheidt: Art. 51 GRCh Rn. 31.
[1800] Vgl. *Eser/Kubiciel,* in: Meyer/Hölscheidt: Art. 50 Rn. 13f.; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (168); Vgl. zu Zwangsstrafen *Weißer/Göhler*, JuS 2016, 532 (535); zum Begriff der Sanktion im europäischen Recht *Böse*, Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 49ff.
[1801] *Jarass*, NStZ 2012, 611 (612); *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 78.
[1802] besonders *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 227; enges und weites Strafrecht bei *Reinbacher*, Strafrecht im Mehrebenensystem, S. 43; *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 72ff.; *Meyer,* in: Karpenstein/Meyer EMRK: Art. 6 Rn. 29.
[1803] *Böse*, Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht, 35, 37; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 4. Rn. 54; *Reinbacher*, Strafrecht im Mehrebenensystem, S. 43; *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 72ff.
[1804] Siehe S. 109f.; siehe zur Definition BVerfGE 109, 190 (212) = NJW 2004, 750 (751).
[1805] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 228.
[1806] Dieses Verständnis wird vor allem von den Generalanwälten präzisiert, siehe zum Beispiel GA Jacobs, C-240/90, Slg. 1992, I-5383 (Deutschland v. Kommission) Rn. 11; siehe die Nachweise bei *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 230f.; *Meyer,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 82 AEUV Rn. 29.
[1807] *Reinbacher*, Strafrecht im Mehrebenensystem, S. 48.
[1808] *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 4. Rn. 63; *Reinbacher*, Strafrecht im Mehrebenensystem, S. 49f.; *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 79.

Registereintrag argumentiert.[1809] Auf die weiteren Kriterien einer kompetenzrechtlichen, engen Bestimmung muss in dieser Untersuchung nicht eingegangen werden.[1810]

In diesem Kontext, in dem der Strafbegriff des Art. 50 GRCh abgesteckt werden soll, ist hingegen das weite, garantierechtliche Verständnis von „Strafe“ maßgeblich.[1811] Die Weite der zugrundeliegenden Kriterien kann man daran erkennen, dass auch Ordnungswidrigkeiten von diesem Verständnis erfasst sein sollen.[1812] Die Qualifikation richtet sich nach den sog. Engel-Kriterien[1813], also der Einordnung der Maßnahme im nationalen Recht, aber vor allem nach der Zielsetzung sowie dem Schweregrad der Sanktion.[1814] Die beiden letztgenannten Merkmale sind als alternative, nicht kumulative Voraussetzungen zu verstehen.[1815] Im Zweifelsfall kann auch eine Gesamtbetrachtung erfolgen.[1816] Diese Merkmale wurden vom EuGH ursprünglich der Rechtsprechung des EGMR zum Doppelbestrafungsverbot aus Art. 4 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK entnommen,[1817] gegenwärtig wird in der Literatur bereits die Andeutung einer eigenständigen Rechtsprechung vermutet.[1818] Der EGMR wiederum hat die Anwendung der Engel-Kriterien nicht nur auf Art. 4 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK beschränkt, auch die Begriffe der strafrechtlichen Anklage nach Art. 6 EMRK sowie der Strafe nach Art. 7 EMRK mithilfe dieser Merkmale interpretiert.[1819] Aufgrund des zumindest ursprünglich ähnlichen Verständnisses und der sich noch heute überschneidenden Auffassungen können hier aber Entscheidungen beider Gerichte verwertet werden. Zunächst muss es darum gehen, den Inhalt der drei Kriterien näher zu bestimmen.

Die Rechtsprechung des EGMR zu den einzelnen Merkmalen wurde bereits weniger als dogmatisch als vielmehr kasuistisch angesehen.[1820] Zunächst läge es daher nahe, auf vorhandene Entscheidungen zurückzugreifen, denn möglicherweise wurde der Eintrag im Zentralregister bereits thematisiert. Weder der EuGH noch der EGMR haben sich allerdings bisher eindeutig zum Strafcharakter des Eintrags einer strafgerichtlichen Verurteilung in einem, dem deutschen Zentralregister vergleichbaren, Register geäußert. Der EGMR hat in einer Entscheidung zum Fall einer Großmutter aus Nordirland, die ihren Enkel den Eltern aufgrund einer zu erwartenden Auswanderung entzog und daraufhin eine sog. caution for child abduction

[1809] BVerfGE 22, 49 (79).
[1810] detailliert *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 231; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 4. Rn. 63; *Reinbacher*, Strafrecht im Mehrebenensystem, S. 47.
[1811] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 234.
[1812] EuGH, Urt. v. 20.03.2018, C-537/16 (Menci), Rn. 28, 32.
[1813] Benannt nach EGMR, Urt. v. 08.06.1976, 5100/71 (Engel).
[1814] EuGH, NJW 2024, 33 Rn. 45; Urt. v. 26.2.2013 – C-617/10 (Åkerberg Fransson) = NVwZ 2013, 561 (563); *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 216; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 78; *Weißer/Göhler*, JuS 2016, 532 (534).
[1815] EGMR, Urt. v. 23.11. 2006, 73053/01 (Jussila), Rn. 31; *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24 Rn. 19; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 216m.w.N.; .*Weißer/Göhler*, JuS 2016, 532 (534)
[1816] EGMR, Urt. v. 23.11. 2006, 73053/01 (Jussila), Rn. 31; Urt. v. 4.3.2014 – 18640/10 (Grande Stevens) Rn. 94; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 217.
[1817] EuGH, EuZW 2012, 543 Rn. 36f.; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 78; kritisch zum Verständnis des EGMR von "Strafe": *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528 (535).
[1818] *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 232; *Kadelbach,* in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG: Kapitel 29 Rn. 8.
[1819] Vgl. EGMR, Urt. v. 01.02.2007, 12277/04 (Storbraten), Rn. 55.
[1820] *Meyer,* in: Karpenstein/Meyer EMRK: Art. 6 Rn. 28; ähnlich *Nehl*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 1496 (1504).

erhielt,[1821] eine Verletzung von Art. 8 EMRK festgestellt und sodann offengelassen, ob eine nachträglich schärfere registerrechtliche Behandlung der Verhängung einer Sanktion gleichkommt.[1822] In der Entscheidung *Gardel* über ein französisches Strafregister für Sexualstraftäter (FIJAIS), bei dem eine Eintragung mit Meldeauflagen einhergeht, führte der EGMR aus, dass es sich bei der Erfassung nicht um eine Strafe gemäß Art. 7 EMRK handele.[1823] Ziel eines solchen Registers sei nicht die Repression, sondern die Verhinderung weiterer Straftaten und somit die Prävention,[1824] er lehnt also aus ähnlichen Gründen einen Strafcharakter ab, wie es diese Untersuchung bereits bezüglich des Eintrags im Zentralregister getan hat. Auch auf dieses Register haben nur bestimmte Behörden wie Justiz und Polizei Zugriff.[1825] Auf jenes Urteil nimmt auch das BVerfG in seinem Beschluss zur elektronischen Fußfessel Bezug.[1826] Die Argumente sind aber nur bedingt auf das Recht aus Art. 50 GRC, 54 SDÜ anwendbar, denn die Entscheidung bezog sich auf das Rückwirkungsverbot aus Art. 7 EMRK.[1827] Allerdings wurden auch hier die Engel-Kriterien zugrunde gelegt. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass es sich bei FIJAIS um ein besonderes Register für Sexualstraftäter mit Meldeauflagen etc. handelt, das insofern nicht mit einer bloßen Erfassung vergleichbar ist. Entnehmen kann man dieser Rechtsprechung aber jedenfalls, dass rein präventive Sanktionen nicht von Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ erfasst sein sollen.[1828] Die Eintragung in einem Strafregister wird auch vom EGMR bei der Qualifikation einer Sanktion als Strafe herangezogen.[1829] Der EuGH hat sich bisher gar nicht zum strafrechtlichen Charakter einer Registrierung geäußert.[1830]

Somit müssen hier eigene Erwägungen anhand der oben genannten Engel-Kriterien vorgenommen werden. Bei dem ersten Anhaltspunkt, der Einordnung im nationalen Recht als „starting point“[1831], geht es darum, ob die Regelung dem Strafrecht zugeordnet wird.[1832] Das wurde bereits oben, zumindest für das deutsche Recht, diskutiert und ist in diesem Rahmen nicht besonders aufschlussreich, da der Eintrag gegenwärtig mehrheitlich als ein bloßer Annex zum Urteil gesehen wird und nicht, wie hier vertreten, als echte strafrechtliche Sanktion.[1833] Vom Gesetzgeber wird der Eintrag eher dem Verwaltungsrecht zugeordnet,[1834] explizit äußert er sich aber nicht. Dabei wird dem nationalen Recht in diesem Rahmen auch nur ein geringer

[1821] Dabei handelt es sich um eine offizielle Warnung an den Verdächtigen, keinen Kontakt mit einem bestimmten Kind aufzunehmen. Diese kann auch in das Strafregister aufgenommen werden.
[1822] EGMR, Urt. v. 13.11.2012, 24029/07 (M.M. v. UK), Rn. 209; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159.
[1823] EGMR, Urt. v. 17.12.2009, 16428/05 (Gardel), Rn. 46; *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, FIJAIT und das Unionsrecht, S. 10; *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528 (535) Nicht zu verwechseln ist FIJAIS mit FIJAIT, einem Register für terroristische Straftaten.
[1824] EGMR, Urt. v. 17.12.2009, 16428/05 (Gardel), Rn. 43.
[1825] Übersicht der französischen Regierung zum FIJAIS, abrufbar unter https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34836, zuletzt überprüft am 14.06.2024.
[1826] BVerfGE 156, 63 (168) = HRRS 2021 Nr. 157, Rn. 381.
[1827] *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, FIJAIT und das Unionsrecht, S. 11f.
[1828] *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, FIJAIT und das Unionsrecht, S. 10.
[1829] EGMR, Urt. v. 22.12.2020 – 68273/14 u. 68271/14 (Gestur Jonsson and Ragnar Halldor Hall) Rn. 82. Hier ähneln sich also die Rechtsprechung des BVerfG sowie des EGMR.
[1830] *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, FIJAIT und das Unionsrecht, S. 10.
[1831] EGMR, Urt. v. 18. 1. 2011 – 4479/03 (Axel Springer), Rn. 41; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 217.
[1832] *Harrendorf/König/Voigt,* in: HK-EMRK: Art. 6 Rn. 24.
[1833] Vgl. EGMR, Urt. v. 17.3.2010, 16428/06 (Gardel), Rn. 42.
[1834] BT-Drucks. VI/477, S. 15.

Aussagewert beigemessen, denn es soll ja gerade eine autonome, vom Recht der Mitgliedstaaten unabhängige Bestimmung vorgenommen werden.[1835]

Nach dem zweiten Kriterium der „Art der Zuwiderhandlung" ist zu prüfen, ob die Maßnahme vor allem eine repressive Zielsetzung verfolgt.[1836] Dieses Kriterium ist weit zu verstehen, selbst Ordnungswidrigkeiten sollen erfasst sein.[1837] Auch eine untergeordnete präventive Orientierung soll unschädlich sein, denn nach herkömmlicher Auffassung verfolgt eine Strafe immer sowohl präventive als auch repressive Zwecke.[1838] Rein präventive Sanktionen werden von Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ aber nicht erfasst.[1839] Teilweise wird noch berücksichtigt, ob sich eine Maßnahme gegen alle Bevölkerungsgruppen richtet oder nur gegen bestimme Menschen mit einem besonderem Status wie Beamte etc.[1840] und danach gefragt, ob klassische Rechtsgüter des Strafrechts, wie die Menschenwürde oder die öffentliche Ordnung, geschützt werden.[1841] Es werden also verschiedene Indizien über die Schutzgüter einer untersuchten Maßnahme in einer Gesamtschau zusammengerührt. Zum Zweck des Eintrags wurde bereits festgestellt, dass sie jedenfalls im deutschen Recht keine Vergeltung bezweckt, sondern eine ausschließlich präventive Veranlassung hat. Mit ihr soll die Abschreckung des Täters vor weiteren Taten und vor allem eine Demonstration der Geltung von Rechtsnormen erreicht werden, indem die Erinnerung an einen Rechtsbruch aufrechterhalten und auch der Rechtsgemeinschaft mitgeteilt wird. Bestimmte Institutionen, bei denen eine Vertrauensbasis in der Gesellschaft als wichtig erachtet wird, sollen „reingehalten" werden. Mit der Eintragung soll aber nicht vergangenes Unrecht gesühnt werden. Er wird nicht individuell anhand der Schwere des Vergehens zugemessen. Somit handelt es sich, wie der EGMR auch FIJAIS schon feststellte, nicht um eine repressive Sanktion, sondern um eine präventive.[1842] Andererseits handelt es sich um eine Maßnahme, die sich gegen alle Menschen richtet, was für einen Strafcharakter sprechen soll.[1843] Die Bestimmung des zu schützenden Rechtsguts fällt schwer, da es sich nicht um eine Maßnahme handelt, die an den Verstoß gegen eine vorgegebene Verhaltensvorschrift anknüpft. Am ehesten dient der Eintrag noch der Wahrung des Vertrauens in die Integrität öffentlicher Ämter. Um eine Maßnahme mit vergleichbarer Funktion handelte es sich beim Entzug einer österreichischen Konkursverwalterlizenz nach der Verurteilung wegen einer Straftat. Auch hier stellte der EGMR fest, dass die Maßnahme das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität bestimmter Positionen wahren soll und nicht der Repression

[1835] *Kadelbach,* in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG: Kapitel 29 Rn. 8; *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 217; *Weißer/Göhler*, JuS 2016, 532 (534).
[1836] EuGH, Urt. v. 5.6.2012 - C-489/10 (Bonda), Rn. 39=EuZW 2012, 543 Rn. 39.
[1837] EGMR, Urt. v. 4.3.2014 - 18640/10 u. a (Grande Stevens), Rn. 96-99.
[1838] EuGH, Urt. v. 14.09.2023 – C-27/22 = NJW 2024, 33 Rn. 49; Urt. v. 20.03.2018-C-524/15 (Menci)=ZWH 2018, 171 (174).
[1839] EuGH, Urt. v. 31.01.2019, C-225/17 P (Islamic Republic of Iran Shipping Lines) Rn. 59 m.w.N.; EGMR Urt. v. 01.02.2007. 12277/04 (Storbraten) zum präventiven Berufsverbot; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 50 GRCh Rn. 8; *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, FIJAIT und das Unionsrecht, S. 10; *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528 (535).
[1840] EMGR, Urt. v. 14.01.2010 – 2376/03 Rn. 49; *Harrendorf/König/Voigt,* in: HK-EMRK: Art. 6 Rn. 25; *Kadelbach,* in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG: Kapitel 29 Rn. 8.
[1841] EGMR, Urt v. 25.06.2009 – 55759/07 (Maresti), Rn. 59; *Kadelbach,* in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG: Kapitel 29 Rn. 8.
[1842] So auch *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, FIJAIT und das Unionsrecht, S. 10.
[1843] Vgl. EGMR, Urt v. 25.06.2009 – 55759/07 (Maresti), Rn. 59.

diene.[1844] Daraufhin lehnte er den Strafcharakter ab. Nach alledem sprechen die fehlende repressive Zwecksetzung dafür, einen Strafcharakter nach diesem Kriterium zu verneinen.

Das dritte Merkmal der „Schwere der Sanktion" soll anhand der „Höchststrafe" der einschlägigen Regelungen bestimmt werden.[1845] Die durch die Eintragung hervorgerufenen Folgen sind nicht unerheblich und gehen teilweise über die der eigentlichen Sanktion hinaus. Bei bestimmten Straftaten wie Mord kann der Eintrag außerdem als registerliche „Höchststrafe" bis zum Tod oder 90. Lebensjahr im Register verbleiben. Eine solche Verurteilung würde gemäß § 33 II Nr. 1 BZRG auch nicht durch Fristablauf nicht mehr in das Führungszeugnis aufgenommen. Diese Härte wurde in der Untersuchung herausgestellt und wird auch in der Literatur beschrieben.[1846] Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Maßnahme, also die Eintragung in ein Register, sich nicht in das herkömmliche System der Freiheits-bzw. Geldstrafen einpasst und keine „Mindestschwere"[1847] oder „Schwellenwerte" durch den EGMR oder EuGH definiert werden.[1848] Dieses Fehlen von Vergleichswerten macht die Einschätzung, ob die Auswirkungen der Eintragung ausreichend „schwer" sind, von persönlichen Wertungen abhängig und nicht sonderlich aussagekräftig.[1849] Verglichen mit der Freiheitsstrafe sind die Auswirkungen des Eintrags geringer, während bei einer bloßen Geldstrafe diese Entscheidung schwerer fällt. In einer kürzlich ergangenen Entscheidung des EuGH wurde beispielsweise eine Geldbuße gemäß § 30 OWiG mit einem Höchstbetrag von 5 Mio. Euro vom EuGH als schwerwiegend angesehen.[1850] In einer anderen Entscheidung wurde die Versiegelung eines Geschäftsraumes bis zu 30 Tagen in Kombination mit einer Sanktion des Vermögens als schwerwiegend beurteilt.[1851] Die durch den Eintrag erlittenen Einbußen lassen sich aber nicht in eine Summe umrechnen. Festzuhalten ist auch, dass aus der Eintragung keine Pflichten des Verurteilten folgen. In der bereits oben erwähnten Rechtssache *Gardel* hat der EGMR die Bedeutung dieses Kriteriums für Art. 7 EMRK zunächst relativiert, um dann festzustellen, dass die mit einer Eintragung in dieses spezielle Register einhergehenden Verpflichtungen, also der Adressnachweis alle 6 Monate und die Anzeige einer Adressänderung innerhalb von 15 Tagen für die Dauer von 30 Jahren, keinen Strafcharakter begründen.[1852] Solche Nachweise oder andere Pflichten muss der in das Zentralregister Eingetragene nicht erbringen, es handelt sich eher um eine passive Belastung. Aktiver Zwang wird bei dem Eintrag, anders als bei Freiheits- und Geldstrafen oder auch bei Verwaltungssanktionen und Ordnungswidrigkeiten nicht ausgeübt. Außerdem wird kaum ein Eintrag 30 Jahre im Register verbleiben. Legte man nun für Art. 50 GRCh vergleichbare Maßstäbe an, wäre der Strafcharakter aufgrund dieses Kriteriums zu verneinen.

[1844] EGMR, Urt. v. 04.06.2019 - 12096/14, 39335/16 (Rola) – Rn. 64.
[1845] EuGH, NJW 2024, 33 Rn. 53; *Kadelbach,* in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG: Kapitel 29 Rn. 8.
[1846] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (168). Diese neigen daher dazu, die Strafqualität zu bejahen.
[1847] *Meyer,* in: Karpenstein/Meyer EMRK: Art. 6 Rn. 27.
[1848] Vgl. *Irmscher*, Öffentlichkeit als Sanktion, S. 218.
[1849] Vgl. *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, S. 71.
[1850] EuGH, Urt. v. 14.9.2023 – C-27/22=NJW 2024, 33 (Volkswagen/AGCM) Rn. 54.
[1851] EuGH, BeckRS 2023, 8994 Rn. 47f.
[1852] EGMR, Urt. v. 17.12.2009 - 16428/06 (Gardel), Rn. 45.

(3) Ergebnis

Nachdem die Kriterien nun vorgestellt wurden und eine Subsumtion erfolgte, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führte, ist im Zweifelsfall, insbesondere anhand einer kumulativen Betrachtung der Kriterien der Art der Zuwiderhandlung sowie der Schwere der angedrohten Sanktion, eine Abwägung vorzunehmen.[1853] Die Einordnung im nationalen, hier deutschen Recht spricht gegen einen Strafcharakter, denn der Gesetzgeber versteht den Eintrag nicht als eine Sanktion oder gar eine strafrechtliche Nebenfolge. Er hat sich zwar nicht explizit dazu geäußert, allerdings wurden Annäherungsversuche an das Strafrecht konsequent abgelehnt und eher eine Distanzierung vorgenommen.[1854] Dieses erste Kriterium spielt aber aufgrund der Autonomie des Verständnisses eine untergeordnete Rolle. Weiterhin wird auf die Zwecksetzung abgestellt.[1855] Die fehlende repressive, sondern ausschließlich präventive Zwecksetzung spricht recht eindeutig gegen einen Strafcharakter des Eintrags. Die Schwere der Sanktion als drittem Kriterium ist beim Eintrag schon gravierend, besonders, wenn man auf die registerliche „Höchststrafe" einer quasi lebenslangen Erfassung abstellt. Das wurde im bisherigen Verlauf der Untersuchung gezeigt. Sie ist indes nicht vergleichbar mit den herkömmlichen Strafen. In der Sache *Gardel* hat der EGMR, obwohl dem für 30 Jahre Eingetragenen hier auch noch aktive Mitwirkungspflichten bei Adressänderungen etc. trafen, eine ausreichende Schwere verneint. Die Bewertungsrichtung dieses Kriteriums spricht eher gegen einen Strafcharakter.

Das Kriterium der ausschließlich präventiven Zwecksetzung liefert das einzige eindeutige Ergebnis von allen drei Merkmalen. Die beiden anderen Kriterien werden entweder als irrelevant betrachtet oder kommen mangels identifizierbarer Anhaltspunkte für eine ausreichende „Schwere" zu keinem tragfähigen Ergebnis. Setzt man für eine ausreichende Schwere eine Form von Zwang zu einer Handlung voraus, die beim Eintrag nicht vorliegt, spricht auch dieses Merkmal gegen einen Strafcharakter. Die kumulative Bewertung der Kriterien der Schwere der Sanktion sowie der Art der Zuwiderhandlung spricht gegen einen Strafcharakter, wobei dem letzten Merkmal aufgrund der stärkeren Tendenz hier das größere Gewicht eingeräumt wird. Der Anwendungsbereich von Art. 50 GRCh ist nicht eröffnet, damit erübrigen sich auch Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit.[1856] Ein Verstoß gegen das Verbot der Doppelbestrafung liegt also nicht vor.[1857]

bb. Verstoß gegen Art. 15 GRCh

Es kommt aber ein Verstoß gegen die Berufsfreiheit gemäß Art. 15 GRCh in Betracht.[1858]

(1) Eröffnung des Schutzbereichs eines Grundrechts

[1853] EuGH, Urt. v. 20.03.2018 – C-596/16, C-597/16 (Di Puma) Rn. 38; *Harrendorf/König/Voigt,* in: HK-EMRK: Art. 6 Rn. 23; Vgl. EGMR, Urt. v. 10.02.2009 – 14939/03 (Zolotukhin), Rn. 53.
[1854] Siehe oben S. 143.
[1855] EGMR, Urt. v. 04.06.2019 - 12096/14, 39335/16 (Rola) – Rn. 66.
[1856] Anders als bei Art. 103 III GG kann ein Eingriff gerechtfertigt sein. Die Regelung ist nicht „abwägungsfest", vgl. zu Art. 103 III GG BVerfG NJW 2023, 3698 Rn. 55.
[1857] Dies gilt zumindest für den hier beurteilten Kontext der Eintragung einer mitgliedstaatlichen Verurteilung in Deutschland.
[1858] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (168).

In sachlicher Hinsicht hat gemäß Art. 15 I GRCh jede Person das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten Beruf auszuüben als *einheitliches Grundrecht*.[1859] Der Beruf ist eine entgeltliche Tätigkeit von gewisser Dauer, die mit dem Ziel der Erwerbsabsicht verfolgt wird.[1860] Das Ergreifen einer solchen Tätigkeit kann für die hier in Frage stehenden Tätigkeiten, bei denen ein Strafregisterauszug verlangt wird, vorausgesetzt werden. Geschützt wird die Wahl und die Ausübung eines Berufs sowie die Aufnahme eines Berufs.[1861] Ein nicht getilgter Eintrag oder auch eine fehlende Auskunftsbeschränkung kann im Herkunftsmitgliedstaat einem faktischen oder rechtlichen Berufsverbot gleichkommen und den Eingetragenen von einem bestimmten Beruf (in Deutschland bspw. Rechtsanwalt oder Arzt) ausschließen. Der Ausschluss oder die Nichtzulassung erfolgt nach einer Abwägung im Einzelfall. Jedenfalls bedeutet er aber in den meisten Ländern, dass es für den Verurteilten schwieriger ist, eine Arbeitsstelle zu finden. Ob diese Schwierigkeiten, die der Eintrag bei der Stellensuche und im Vorfeld einer Tätigkeit bereiten kann, ebenfalls vom Schutzbereich erfasst werden, ist nicht ganz klar. Plausibel ist, dass aufgrund der Ausprägung als der Grundrechte als Abwehrrechte hoheitliche Behinderungen der Aufnahme einer Berufstätigkeit den Schutzbereich tangieren.[1862] Der Schutzbereich des Grundrechts der Berufsfreiheit ist somit eröffnet.

Zum Verhältnis von Art. 15 GRCh und Art. 45 AEUV könnte Art. 15 II GRCh weiterhelfen, nachdem für Unionsbürger die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach einer Ansicht spezieller ist.[1863] Dies wird auch noch einmal mit Art. 52 II GRCh begründet.[1864] Die Rechtsprechung des EuGH ist in dieser Sache auch bei anderen Grundfreiheiten ambivalent, mit der Tendenz zur parallelen Anwendung.[1865] Andere Ansichten differenzieren[1866] oder gehen von einer parallelen Anwendung aus.[1867] Die besseren Gründe sprechen für die letzte Ansicht, sind beide Institute ihrem Ursprung nach doch auf verschiedene Ziele ausgerichtet. So decken die in Art. 15 II GRCh angesprochenen Grundfreiheiten nicht den gesamten Schutzbereich der Berufsfreiheit ab, denn sie setzen einen grenzüberschreitenden Bezug voraus.[1868] Den stärkeren Schutz sollen die Grundfreiheiten verleihen.[1869]

[1859] *Schwarze/Voet van Vormizeele,* in: Schwarze: Art. 15 GRCh Rn. 3.
[1860] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 15 GRC Rn. 7; *Wollenschläger,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 15 GRCh Rn. 22.
[1861] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 15 GRC Rn. 8.; *Ruffert,* in: Calliess/Ruffert: Art. 15 GRC Rn. 6.
[1862] *Nowak*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 727 (752); *Blanke*, in: Stern/Sachs, Europäische Grundrechte-Charta: Art. 15 Rn. 25; Vgl. *Folz,* in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht: Art. 15 GR-Charta Rn. 4; *Meyer/Engels*, ZRP 2000, 368 (370) Ein Anspruch auf einen Arbeitsplatz soll jedoch nach diesen Stimmen nicht gewährt werden. Denkbar wäre es auch, über die Grundrechte als Teilhaberechte zu argumentieren.
[1863] *Bernsdorff,* in: Meyer/Hölscheidt: Art. 15 GRCh Rn. 23.
[1864] *Ruffert,* in: Calliess/Ruffert: Art. 15 GRC Rn. 27.
[1865] Zum Beispiel EuGH, Urt. v. 07.04.2016 – C-284/15 (ONEm), Rn. 32f.; ausführliche Analyse bei *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 344ff.; *Kühling/Drechsler*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV: Art. 15 GRCh Rn. 27; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 15 GRCh Rn. 32.
[1866] *Kühling/Drechsler*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV: Art. 15 GRCh Rn. 27.
[1867] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 15 Rn. 20; *Kocher/Schmitz*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV: Art. 45 AEUV Rn. 8.
[1868] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 15 GRCh Rn. 20.
[1869] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 15 GRCh Rn. 20.

(2) Beeinträchtigung

Hier schließt sich die Frage an, ob eine rechtfertigungsbedürftige Einschränkung vorliegt. Ist der Schutzbereich eines Grundrechts eröffnet, muss auch eine Grundrechtsbeeinträchtigung durch einen Grundrechtsverpflichteten vorliegen.[1870] Diese könnte durch einen Eingriff, eine Ungleichbehandlung oder die Beeinträchtigung einer sich aus dem Grundrecht ergebenden positiven Pflicht geschehen.[1871] An das Verhalten der privaten Arbeitgeber, die sich über die Vorstrafen eines Bewerbers oder eines Angestellten informieren, soll hier nicht angeknüpft werden, denn deren Bindung an die Grundrechte bzw. Grundfreiheiten ist außerhalb der Anwendbarkeit kollektiver Regelungen stark umstritten.[1872] Wie oben bereits beschrieben, wird hier auf das Verhalten des Unionsgesetzgebers abgestellt, der durch sein Unterlassen das Ergreifen eines Berufs und die Zulassung zu einer bestimmten Tätigkeit erschwert sowie die Chancen des Eingetragenen auf dem Arbeitsmarkt geschmälert hat. Auch die Organe der Union sind gemäß Art. 6 I EUV, 51 I 1 GRCh grundrechtsverpflichtet.[1873]

Fraglich ist, ob dies einen Eingriff gemäß Art. 52 I 2 GRCh darstellt. In Betracht kommt insbesondere die o.g. Beeinträchtigung einer aus dem Grundrecht folgenden positiven Schutzpflicht. Daher müsste sich aus Art. 15 GRCh die Pflicht ergeben, Rechtsakte möglichst schonend auszugestalten. Der EuGH hat bereits ausgeführt, dass der Unionsgesetzgeber ausreichende Garantien bereitstellen muss, die einen wirksamen Schutz der Grundrechte ermöglichen.[1874] Gemäß Art. 51 I 2 GRCh muss der Unionsgesetzgeber die Grundrechte achten, also Beeinträchtigungen abwehren.[1875] Dabei ist jede Beeinträchtigung rechtfertigungsbedürftig, auf Unmittelbarkeit soll es nicht ankommen.[1876] Die Probleme, die der RB 2009/315/JI verursacht, waren schon im Gesetzgebungsverfahren offensichtlich.[1877] Wenn er sehenden Auges die Beeinträchtigungen von Schutzbereichen hinnimmt, kommt er seiner Schutzpflicht gerade nicht nach, auch wenn diese nur mittelbar verursacht werden. Die belastenden Auswirkungen sind dem Unionsgesetzgeber hier zurechenbar. Auch der für Art. 15 GRCh erforderliche hinreichende berufsspezifische Zusammenhang liegt durch die Führungszeugnisse, Strafregisterbescheinigungen o.ä., die im Herkunftsstaat ausgestellt werden, vor. Hier zielt der Gesetzgeber gerade auf die Grundrechtsbeeinträchtigung. Eine Beeinträchtigung liegt somit vor.

[1870] *Wollenschläger,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 15 GRCh Rn. 27.
[1871] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 52 Rn. 10; *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 52 GRCh Rn. 56; *Streinz/Michl,* in: Streinz EUV/AEUV: Art. 52 Rn. 6.
[1872] Unter bestimmten Voraussetzungen sind auch Private an die Arbeitnehmerfreizügigkeit gebunden, *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 148ff.
[1873] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art 51 GRC Rn. 15; *Schwerdtfeger,* in: Meyer/Hölscheidt: Art. 51 GRCh Rn. 3.
[1874] EuGH, Urt. v. 8.4.2014 – C 293/12, C 594/12 (Digital Rights Ireland Ldt), Rn. 54, 60= NJW 2014, 2169; Bei der Entscheidung handelt es sich um ein Urteil bezüglich einer Vorratsdatenspeicherung; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (169 Fn. 84).
[1875] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 51 GRC Rn. 5.
[1876] *Ruffert,* in: Calliess/Ruffert: Art. 15 GRC Rn. 11; *Schwarze/Voet van Vormizeele,* in: Schwarze: Art. 15 GRCh Rn. 6.
[1877] Rats-Dok. 8628/07, S. 17 Fn. 1.

(3) Rechtfertigung

Gemäß Art. 52 I 1 GRCh besteht für Beeinträchtigungen der Unionsgrundrechte ein einfacher Gesetzesvorbehalt.[1878] Es kommen sowohl Individual- als auch Gemeinwohlinteressen in Betracht.[1879] Die Zielsetzungen müssen aber im Primärrecht zu finden sein.[1880] Der RB 2009/315/JI stellt als Rahmenbeschluss eine taugliche Schranke dar. Dieser soll der Herstellung der in Art. 67 I AEUV erwähnten Sicherheit dienen. Verstärkt werden könnte diese Wertung aber durch die Wahrung der nationalen Rechtsordnungen und -traditionen, wie sie in Art. 67 I AEUV nochmals zum Ausdruck kommt. Der Mitgliedstaat hat ein Interesse daran, dass für interne Sachverhalte auch die von ihm festgelegten Regeln gelten. Allerdings ist die Grenze der Unionskompetenz nur bei prägenden nationalen Besonderheiten erreicht, wie sie auch in Art. 4 II EUV zum Ausdruck kommt.[1881] Das Strafregisterrecht gehört zwar nicht zum Verfassungskern eines Staates, aber doch zum Straf(verfahrens-)recht und somit zu einem Bereich, bei dem sich die EU nach teilweise vorgebrachter Ansicht zumindest zurückhaltend verhalten soll.[1882] Allerdings wird in Art. 67 I AEUV auch auf die europäischen Grundrechte hingewiesen, die Union zu beachten hat.[1883] Die Ziele der Freiheit der Sicherheit und des Rechts stehen in einem Spannungsverhältnis, die in einem Konfliktfall einem Ausgleich zuzuführen sind.[1884] Das lässt sich auch an dem vorliegenden Fall erkennen. Die Sicherheit, die durch ein strenges Registerregime erreicht werden soll, in dem die Anwendbarkeit von Regeln teilweise im Ermessen des Herkunftsmitgliedstaats steht, befindet sich im Konflikt mit den Rechten des Eingetragenen. Hier soll ein Ausgleich bzw. eine „harmonisierende Auslegung“ herbeigeführt werden.[1885]

Dazu kommt insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Betracht.[1886] Hier stehen sich die Berufsfreiheit sowie die Sicherheit in den Mitgliedstaaten gegenüber. Letztere wird, folgt man einer weiten Auslegung, in der Charta durch Art. 6 GRCh normiert.[1887] Dieses Spannungsverhältnis ist im Wege der praktischen Konkordanz auszuräumen,[1888] das bedeutet eine Abwägung und den Versuch die kollidierenden Grundrechte und Prinzipien einem schonenden Ausgleich zuzuführen. Die Abwägungskomponenten zwischen Grundfreiheiten

[1878] *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 52 GRCh Rn. 61.
[1879] *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 52 Rn. 31; *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 52 GRCh Rn. 67.
[1880] *Streinz/Michl,* in: Streinz EUV/AEUV: Art. 52 Rn. 17.
[1881] *Breitenmoser/Weyeneth,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 67 AEUV Rn. 79.
[1882] Vgl. *Breitenmoser/Weyeneth,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 67 AEUV Rn. 81; *Rosenau/Petrus,* in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht: Art. 67 AEUV Rn. 6 zum Strafrecht allgemein auch BVerfGE 123, 267, 408. Letzteres bezog sich aber eher auf die Aufstellung sozialethischer Handlungsgebote.
[1883] Ob diese Erwähnung nur deklatorisch ist, ist aber umstritten. *Suhr,* in: Calliess/Ruffert: Art. 67 AEUV Rn. 80; *Herrnfeld,* in: Schwarze: Art. 67 Rn. 13; *Breitenmoser/Weyeneth,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 67 AEUV Rn. 30; *Müller-Graff*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV: Art. 67 AEUV Rn. 40.
[1884] *Breitenmoser/Weyeneth,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 67 AEUV Rn. 23.
[1885] Vgl. EuGH, Urt. v. 22. 01.2013, C-283/11 (Sky) Rn. 60; *Breitenmoser/Weyeneth,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 67 AEUV Rn. 25.
[1886] *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 52 GRCh Rn. 62.
[1887] EuGH, Urt. v. 08.04.2014 – C-293/12, C-594/12 (Digital Rights Ireland), Rn. 42; Die Auslegeungen dieses Urteils unterscheiden sich: weit *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 6 Rn. 6a; dagg.: *Calliess,* in: Calliess/Ruffert: Art. 6 GRCh Rn. 8.
[1888] Vgl. *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 22; *Lagodny*, in: Sieber/Satzger/von Heintschel-Heinegg, Europäisches Strafrecht: § 31 Rn. 46; vgl. zur Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV *Calliess,* in: Calliess/Ruffert: Art. 222 Rn. 38.

und Grundrechten unterscheiden sich zwar teilweise,[1889] dennoch sind beide Institute nebeneinander anwendbar.[1890] So verstärken sich die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Art. 15 GRCh hier gegenseitig.[1891] Dem Unionsgesetzgeber wird ein sehr weiter Spielraum zuerkannt.[1892]

In diesem Zusammenhang wird insbesondere noch einmal die Angemessenheit betrachtet. Auch im Bereich der Unionsgrundrechte werden die Kategorien der Angemessenheit und Erforderlichkeit nicht klar getrennt[1893] und der EuGH nimmt teilweise bereits hier eine Güterabwägung vor.[1894] In Erwägungsgrund 15 des RB 2009/315/JI wird die Wiedereingliederung erwähnt, also war sich der Gesetzgeber der hemmenden Wirkung des Eintrags bewusst.

Die Berufsfreiheit wird hier wesentlich eingeschränkt. Wie bereits an verschiedenen Stellen ausgeführt, übersteigen die Konsequenzen des Eintrags teilweise die der Strafe deutlich. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der beruflichen Tätigkeit. So ist es möglich, dass durch einen nicht getilgten Eintrag die Wahl eines bestimmten Berufes nicht mehr möglich ist. Hier geht es zwar nicht darum, ob der Eintrag vorgenommen wird, sondern nur wie lange er im Register des Herkunftsstaates verbleibt und wer dort darüber Auskunft erhält. Da es sich bei den nationalen Fristen um Unterschiede von teilweise mehreren Jahren handelt und die Beschränkungen darüber, wer Auskunft über die Einträge erhält von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich abweichen, zeigt schon der oben angestellte Vergleich Deutschland-Österreich.[1895] Das sich zwischen den übrigen Mitgliedstaaten ebenso große Unterschiede zeigen werden, ist anzunehmen.[1896] Je einfacher Private Zugang zu den Eintragungen erhalten, desto schwerer wiegt der Eingriff.[1897] Dieser wird in Deutschland mittelbar über das Führungszeugnis eröffnet, während in anderen europäischen Staaten ähnliche, mal mehr, mal weniger restriktive Regeln gelten.[1898] Also wird die berufliche Zukunft des Eingetragenen im Herkunftsstaat über mehrere Jahre beeinträchtigt, auch wenn der Eintrag keine Strafe darstellt.[1899] Zur Wahrheit gehört aber auch, dass die Konstellationen, in denen dieses Problem auftreten wird, speziell sind und nur dann vorkommen, wenn der Eingetragene den Regelungen seines Herkunftsstaates unterfällt.

Im Vergleich dazu wird die Errichtung eines Raumes der Sicherheit gemäß Art. 67 I AEUV durch für den Betroffenen günstigere Regelungen nur unerheblich beeinträchtigt. Hier lässt sich an die oben zur Arbeitnehmerfreizügigkeit getroffenen Wertungen anknüpfen. Bei einer kürzeren Tilgungsfrist im Herkunftsstaat war man sich einig, dass diese auch gelten muss.[1900] Es handelt sich zwar wie oben ausgeführt um ein hochstehendes Ziel, das zumindest gleichwertig dem Ziel des Binnenmarktes gegenübersteht, allerdings wird der Raum der

[1889] *Manger-Nestler/Noack*, JuS 2013, 503 (507).
[1890] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 344.
[1891] *Forsthoff/Eisendle,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 45 AEUV Rn. 336.
[1892] EuGH, Urt. v. 04.05.2016 – C-547/14 (Philip Morris Brands ua) = BeckRS 2016, 80849 Rn. 179; kritisch *Ruffert,* in: Calliess/Ruffert: Art. 15 GRC Rn. 17.
[1893] *Terhechte,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 52 GRCh Rn. 8.
[1894] EuGH, Urt. v. 10.02.2009 –C-110/05 (Kommission v. Italien) = EuZW 2009, 173 Rn. 65.
[1895] Siehe S. 187f.
[1896] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159.
[1897] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (169).
[1898] S. S.n 28ff.; *Corda/Rovira/Henley*, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), 528 (534).
[1899] Vgl. *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (170).
[1900] Rats-Dok. 8628/07, Anlage III, S. 32.

Sicherheit durch die Durchsetzung kürzerer Tilgungsfristen oder restriktivere Auskunftsbeschränkungen nur unwesentlich beeinträchtigt, selbst wenn man Vorstrafen eine gewisse Aussagekraft über eine Gefährlichkeit des Eingetragenen zubilligen möchte. Die Gefährlichkeit im Sinne von Rückfälligkeit ist insbesondere in den ersten zwei bis drei Jahren erhöht, sodass aus diesem Grund keine lange Registrierung nötig ist. Bei dem Zielkonflikt zwischen Sicherheit und Grundrechten ist im Zweifel von einem Vorrang der Grundrechte auszugehen, da auf die Grundrechte in Art. 67 I AEUV explizit hingewiesen wird.[1901] Zudem kann die Berufstätigkeit eines Verurteilten einen resozialisierenden, integrierenden Effekt haben, der aber durch den Eintrag verhindert wird. Diese Resozialisierung liegt, wie auch der EuGH schon feststellte, im Interesse der gesamten Union, da so eine erneute Täterwerdung verhindert werden kann.[1902] Es gibt jedenfalls, auch nach den bisherigen Erkenntnissen aus dieser Abhandlung, starke Anzeichen dafür, dass ein solcher Ausschluss kriminogene Effekte hat[1903] und die Sicherheit durch eine größere Stigmatisierung stärker beeinträchtigt wird als durch einen getilgten Eintrag oder eine fehlende Auskunftsbeschränkung. Die Resozialisierung des Verurteilten bleibt teilweise auf der Strecke.

Auch diese Erwägung spricht dafür, die Sicherheit in diesem Fall zurücktreten zu lassen. Somit sprechen die besseren Gründe dafür, der Berufsfreiheit den Vorrang vor der Sicherheit einzuräumen. Eine Möglichkeit, den Sicherheitsbedenken der Herkunftsstaaten entgegenzukommen und diese zu schonen, besteht in der Anerkennung des sog. „Mitzieheffekts."[1904]

cc. Verstoß gegen Art. 8 GRCh

Die Nichtbeachtung günstigerer Auskunftsbeschränkungen könnte auch einen Verstoß gegen Art. 8 GRCh begründen.[1905] Der Art. 8 EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung des EGMR dienen hier, wie erwähnt, als „Inspirationsquelle."[1906] Weiterhin wird der Gewährleistungsgehalt durch Sekundärrechtsakte konkretisiert. Unter personenbezogene Daten werden, wie auch in Art. 4 Nr. 1 DS-GVO, alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person verstanden.[1907] Darunter fallen auch Einträge in einem Strafregister, auch wenn diese auf einem öffentlich verkündeten Urteil beruhen.[1908] Die Union

---

[1901] *Breitenmoser/Weyeneth,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 67 AEUV Rn. 26; *Rosenau/Petrus,* in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht: Art. 67 AEUV Rn. 5; kritisch zur Begrenzung des Strafrechts durch ein "in dubio pro libertate"-Postulat *Appel*, Verfassung und Strafe, 412f.

[1902] Siehe insbesondere EuGH, Urt. v. 23.11.2010 – C-145/09 (Tsakouridis) Rn. 50 mit Verweis auf GA Bot zu Rs. C-145/09 Rn. 95.

[1903] Siehe den Etikettierungsansatz auf den S.n 81ff.

[1904] Dazu unten S. 233.

[1905] Das Verhältnis von Art. 7 GRCh und Art. 8 GRCh ist unklar, der EuGH tendiert zu einer Zusammenfassung der Garantien in einem einheitlichen Grundrecht, EuGH, Urt. v. 09.11.2010 – C-92, 93/09 (Schecke), Rn. 47, 52; Art. 8 als lex specialis bei *Knecht,* in: Schwarze: Art. 8 GRCh Rn. 5; zur umstrittenen Rechtsnatur des Art. 16 AEUV siehe *Bretthauer*, in: Specht-Riemenschneider/Mantz, Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht, S. 7 (22f.).

[1906] So *Marsch*, in: Ehlers/Germelmann/Becker, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, S. 443 (453); *Knecht,* in: Schwarze: Art. 8 GRCh Rn. 4.

[1907] *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 8 GRCh Rn. 10; *Marsch*, in: Ehlers/Germelmann/Becker, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, S. 443 (456).

[1908] EGMR, Urt. v. 07.11.2013 – 31913/07 u.a. (E.B. and others v. Austria), Rn. 75.; *Xanthaki*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 354 (365); Der EuGH hat sich bisher nicht mit den datenschutzrechtlichen Anforderungen an ein solches Register auseinandergesetzt.

ist auch hier grundrechtsverpflichtet.[1909] Ein Eingriff liegt in der Verarbeitung der oben beschriebenen Daten, die zwar durch die Mitgliedstaaten erfolgt, aber von der Union in dem Gesetzgebungsakt vorgesehen wurde. Eine Verarbeitung wird wiederum in Anlehnung an Art. 4 Nr. 2 DS-GVO als jeder „*mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten* (...)“ verstanden.[1910] Auch eine solche liegt in dem europäischen Austausch der Informationen aus den nationalen Strafregistern.

(1) Die Beachtung des Gesetzesvorbehaltes

Die Rechtfertigung des Eingriffs ist hier gleich aus mehreren Gründen problematisch. Es ist schon fraglich, ob der RB 2009/315/JI überhaupt eine taugliche gesetzliche Grundlage darstellt. Diese Grundlage muss „klare und präzise Regeln für die Tragweite (...) der fraglichen Maßnahme vorsehen“.[1911] Der Rechtsakt muss weiterhin den Umfang der Einschränkungen regeln, auch wenn eine Konkretisierung durch die Rechtsprechung erlaubt bleibt.[1912] Der EuGH hat zu den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage darauf abgestellt, ob ein Gesetzgebungsakt vorliegt, der den Zugang zu den Daten und die dazugehörigen Ausnahmen ausdrücklich regelt.[1913] Der allgemeine Gesetzesvorbehalt in Art. 52 I GRCh wird so durch den Art. 8 II 1 Hs. 1 GRCh präzisiert, auch wenn der EuGH dies als Teil der Verhältnismäßigkeit prüft.[1914] Zudem lässt sich auf die o.g. Rechtsprechung des EGMR abstellen, die ebenfalls eine hinreichend bestimmte Regelung einfordert.[1915]

Es existiert zwar mit dem RB 2009/315/JI ein Gesetzgebungsakt der Union. Dieser trifft in Art. 9 auch Bedingungen für die Verwendung der Daten. Auch die Legitimität des Eingriffs, wie ihn Art. 8 II GRCh verlangt, ergibt sich aus der Verwendung der Daten zu Zwecken der mitgliedstaatlichen Sicherheit. Eine über die bloße Erfassung hinausgehende Genauigkeit lässt der Rahmenbeschluss allerdings vermissen. Zunächst erfasst der Austausch Daten in sehr umfassender Weise, nämlich sämtliche Verurteilungen ohne Begrenzung auf bestimmte Delikte oder eine bestimmte Schwere der Verurteilung. Aus der großen Anzahl betroffener Personen folgt, dass an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage erhöhte Anforderungen zu stellen sind.[1916] Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat bereits in mehreren frühen Stellungnahmen zum damaligen Vorschlag für einen „Beschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister“ kritisiert, dass der Austausch nicht auf schwere Straftaten beschränkt wurde und diese Kritik später auch bezüglich des Vorschlags für einen „Rahmenbeschluss des Rates über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von

[1909] *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 8 GRCh Rn. 13.
[1910] *Marsch*, in: Ehlers/Germelmann/Becker, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, S. 443 (456).
[1911] EuGH, Urt. v. 8.4.2014 C-293/12, C-594/12 (Digital Rights Ireland Ldt/Minister for Communications, Marine and Naturale Recourses ua) = NJW 2014, 2169 Rn. 54 zur Vorratsdatenspeicherung; *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 8 Rn. 14; *Xanthaki*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 354 (366f.).
[1912] EuGH, Urt. v. 22. 11. 2022 – C37/20, C-601/20 (WM ua. v. Luxembourg Business Registers) = NJW 2023, 199 Rn. 47.
[1913] EuGH NJW 2023, 199 Rn. 48.
[1914] *Roßnagel*, NJW 2019, 1 (4); *Breuer*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 549 (567).
[1915] Zum Einfluss des Art. 8 EMRK auf Art. 8 GRCh siehe *Kingreen,* in: Calliess/Ruffert: Art. 8 GRCh Rn. 5.
[1916] EGMR, Entsch. v. 09.03.2004 – 46210/99 (Wretlund) Rn. 35 zu Art. 8 EMRK; *Pätzold,* in: Karpenstein/Meyer EMRK: Art. 8 EMRK Rn. 94.

Informationen aus den Strafregistern zwischen den Mitgliedstaaten“[1917] wiederholt.[1918] Für minder schwere Kriminalität stehe noch der Austausch über das europäische Übereinkommen von 1959 zur Verfügung. Der Gesetzgeber beachtete diese Vorschläge nicht, da ein vollständiges, also lückenloses Bild vom Eingetragenen als wichtig erachtet wurde.[1919] Zudem sind die europäischen Staaten aufgrund des Art. 3 I des RB 2008/675/JI verpflichtet, jedwede Verurteilung, unabhängig von Delikt oder Schwere zu berücksichtigen.[1920] Der RB 2009/315/JI legt zwar fest, dass der Zugang zu den sensiblen Einträgen beschränkt werden kann, aber eben nicht, wann ein Eintrag zu löschen ist oder ob die übermittelten Informationen zu anderen Zwecken als denen eines Strafverfahrens verwendet werden dürfen, sondern stellt dies in das Belieben der Urteilsmitgliedstaaten, der eine Beschränkung vorsehen kann oder eben nicht bzw. in das Recht des Herkunftsmitgliedstaates. Insbesondere der Zugang zum Register wird durch den RB 2009/315/JI in Art. 7 II UAbs. III nur unzureichend begrenzt, denn dieser wurde fakultativ ausgestaltet. Der Art. 9 bindet nicht den Herkunftsstaat, sondern lediglich den ersuchenden Mitgliedstaat.[1921] Von der Aufstellung einer Verwendungsbeschränkung sind auch die Bedingungen des Art. 9 abhängig. Ermessensgebundene Entscheidungen stehen zwar einer Bestimmtheit nicht von vornherein entgegen, weitere Voraussetzungen für die Ausübung des Ermessens werden durch den RB 2009/315/JI aber nicht aufgestellt.[1922] Hinzukommt, dass nicht sichergestellt wird, dass nur diejenigen Behörden und Institutionen Zugriff auf das Register haben, die diesen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.[1923] Dem EU-Gesetzgeber muss auch klar gewesen sein, dass auch Private mittelbar auf den Eintrag zugreifen können und dass die Einträge große Auswirkungen auf die berufliche Zukunft der Verurteilten haben.[1924] Die Anforderungen an eine präzise gesetzliche Grundlage sind demnach nicht erfüllt.

(2) Weitere Verhältnismäßigkeit

Die weitere Verhältnismäßigkeit des Eingriff ist wie bei der Berufsfreiheit zu beurteilen, allerdings ist der EuGH in der Prüfung hier im Hinblick auf den Spielraum des EU-Gesetzgebers weniger großzügig.[1925] Die Eintragungen sind jedenfalls zumindest der Privatsphäre des Verurteilten zuzuordnen, also sind an die Rechtfertigung und die entgegenstehenden Belange erhöhte Anforderungen zu stellen.[1926] Hinzukommen die oben genannten Entscheidungen des EuGH zu einer besonders sorgfältigen Abwägung des Art. 8 GRCh mit anderen Verfassungswerten. Hier sei auf die bereits oben genannten Kriterien der Erforderlichkeit im Rahmen von Art. 6 I Nr. 1 lit. e DS-GVO verwiesen. Es lässt sich zwar ein Zusammenhang zwischen den Informationen, die man der Eintragung entnehmen kann und

[1917] KOM (2005) 690 endg.
[1918] Stellungnahme des europäischen Datenschutzbeauftragten vom 13.01.2005 in Abl. C 58/3 vom 8.3.2005, Nr. 12; Stellungnahme vom 29.5.2006 in Abl. C313/26 vom 20.12.2006, Nr. 25, 59; *Oppong*, GA 2008, 575 (583).
[1919] Ratsdok. 11895/06, S. 2.
[1920] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 9).
[1921] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (164).
[1922] Vgl. EuGH NJW 2023, 199 Rn. 48.
[1923] Vgl. EuGH, Urt. v. 08. 04. 2014 – C-293/12, Rn. 61 –, juris; Vgl. *Xanthaki*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 354 (369f.).
[1924] Vgl. EGMR, Urt. v. 07.11.2013 – 31913/07 ua (E.B. and others v. Austria), Rn. 81.
[1925] EuGH, Urt. v. 6.10.2015 – C-362/14 (Schrems/Digital Rights Ireland), Rn. 47; *Breuer*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 549 (568); *Folz,* in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht: Art. 8 GRCh Rn. 9; *Marsch*, in: Ehlers/Germelmann/Becker, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, S. 443 (463f.); *Streinz,* in: Streinz EUV/AEUV: Art. 8 GRCh Rn. 12.
[1926] EGMR, Urt. v. 07.11.2013 – 31913/07 ua (E.B. and others v. Austria), Rn. 75.

Strafverfolgungsinteressen der Mitgliedstaaten herstellen. Durch sie können vergangene Strafen nachvollzogen und kriminelle Karrieren nachverfolgt werden. Allerdings wird die Wahrnehmung durch einen eingeschränkten Zugang nicht sonderlich beeinträchtigt, der Eintrag ist nur ein Faktor von vielen. Zu beachten ist des Weiteren, dass in einigen Staaten private Unternehmen und Detekteien Auskunft aus dem Register erhalten können, wobei ein solches Ersuchen wohl schon nach gegenwärtigem Recht nicht beantwortet werden würde.[1927] Auch in diesem Rahmen sprechen die besseren Gründe also dafür, den Eingriff in das Datenschutzgrundrecht als nicht gerechtfertigt anzusehen. Die Garantie eines höheren Datenschutzniveaus war allerdings bereits während des Gesetzgebungsverfahrens Gegenstand von Diskussionen im Parlament und wurde abgelehnt.[1928] Der Europäische Datenschutzbeauftragte *Hustinx* kam bereits in seiner Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission zu dem Ergebnis, dass präzisere Festlegungen, also Zweckbestimmungen der nicht zum Strafverfahren angeforderten Informationen und eine Begrenzung des Kreises der Zugriffsberechtigten, im RB notwendig seien.[1929] Diese Vorschläge wurden jedoch im weiteren Gesetzgebungsverfahren in ihr Gegenteil verkehrt. Der politische Wille, die Rechte des Eingetragenen angemessen zu berücksichtigen, war nicht vorhanden.

d. Ergebnis

Die Beschränkungen sind somit unverhältnismäßig. Die Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie des Art. 8 GRCh sind nicht gerechtfertigt. Ein Verstoß gegen Art. 50 GRCh, 54 SDÜ liegt hingegen nicht vor.

III. Mögliche Lösungen

Die Frage ist, wie die Rechte des Eingetragenen gewahrt werden könnten. Nun lassen sich die bereits oben aufgezeigten Regelungsoptionen näher untersuchen und einordnen.[1930] Mögliche andere Lösungen bzw. andere Herangehensweisen wurden bereits vom Rat in Anlage III aufgezeigt und teilweise von *Hochmayr/Ligocki* diskutiert.[1931] Als Regelungsinstrument käme, da der Rahmenbeschluss als solcher nicht mehr zur Verfügung steht, der Erlass einer Richtlinie in Betracht. Die Schaffung eines echten, europäischen Strafregisters wurde von den Mitgliedstaaten abgelehnt, darauf wird hier nicht näher eingegangen.[1932]

1. Durchsetzung der Regeln des Urteilsmitgliedstaates

Die nahe liegende Lösung nach all der Kritik an der „einseitigen Umsetzung“ wäre die konsequente Übernahme der Regeln des Urteilsmitgliedstaates. Dass immer nur ein Staat für Ermittlung und Aburteilung zuständig sein soll und somit auch nur dessen Strafverfahrensrecht

---

[1927] *Oppong*, GA 2008, 575 (582). Dieser bleibt aber eine nähere Bezeichnung der Länder schuldig. Siehe Formblatt Ersuchen um Informationen aus dem Strafregister, wo lediglich Ersuchen von Behörden oder Ersuchen aus dem eigenen Register beantwortet werden, Anhang zu Amtsblatt der Europäischen Union L 93/31.

[1928] ABl. C 146E v. 12.6.2008, S. 329; ABl. C 286E v. 27.11.2009, S. 73ff; *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (18).

[1929] Stellungnahme des europäischen Datenschutzbeauftragten vom 29.05.2006, Abl. C313/26 vom 20.12.2006, Nr. 40; s.a.: *Oppong*, GA 2008, 575 (582).

[1930] Siehe S. 206.

[1931] Ratsdok. 8628/07, S. 32; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (170).

[1932] *Eder-Rieder*, Strafregister- und Tilgungsgesetz, Einleitung Rn. 35; *Oppong*, GA 2008, 575 (578). Laut letzterem stellt sich die dezentrale Lösung im Prinzip wie ein eigenes Zentralregister dar.

anwendbar sein soll, wurde bereits für die gegenseitige Anerkennung vorgeschlagen, um zu verhindern, dass verschiedene, für den Beschuldigten nachteilige Eingriffstatbestände miteinander kombiniert werden können.[1933] Durch eine solche Lösung wäre zumindest das Vertrauen des Verurteilten auf die Fortgeltung der Regelungen gesichert. Jener muss nicht damit rechnen, dass ein Grenzübertritt die registerlichen Modalitäten einer bereits getroffenen Entscheidung, denen der Eintrag im Urteilsstaat unterlag und die möglicherweise Teil der eigenen Verteidigungsstrategie waren, verändert.[1934] Außerdem wären die Folgen der Übernahme der ausländischen Verurteilung eindeutiger ausgestaltet.[1935] Zudem wäre keine Einzelfallprüfung und Auswahl durch die Registerbehörde notwendig. Das Registersystem eines Staates, das ein in sich ausgewogenes System von Maßnahmen zur Rehabilitierung bieten kann, bliebe erhalten. Man könnte dazu den Art. 5 II des RB 2009/315/JI ändern und die Beschränkung auf zum Zwecke der Weiterübermittlung gespeicherte Informationen entfernen. Auf diese Möglichkeit muss hier noch nicht eingegangen werden, denn das schlagende Argument gegen diese Lösung ergibt sich aus ihren Konsequenzen, nämlich, dass so eine Schlechterstellung des Eingetragenen nicht vermieden wird, wenn im Urteilsmitgliedstaat härtere Regelungen als im Herkunftsstaat vorgesehen sind und die negativen Konsequenzen des Registers für die Resozialisierung nicht beseitigt würden.[1936] Es ist zudem nicht sichergestellt, dass ein Staat die Resozialisierung des Eingetragenen in seinem Register überhaupt berücksichtigt.[1937] In manchen Staaten können sogar private Unternehmen und Detekteien Auskunft aus dem Register erhalten.[1938] Die „Durchsetzungs-Lösung“ weist also im Hinblick auf die Resozialisierung deutliche Nachteile auf. Daher sollten zunächst noch andere Regelungsoptionen überprüft werden. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde diese Lösung zu Art. 5 II, III bereits abgelehnt und die innerstaatliche Verwendung dem Recht des Herkunftsmitgliedstaats unterstellt.[1939]

2. Grundsatz der Nichtschlechterstellung

Einen bereits erwähnten weitergehenden Ansatz, der als Grundsatz der Nichtschlechterstellung bezeichnet wurde,[1940] vertrat die Kommission während des Gesetzgebungsverfahrens im Hinblick auf Art. 5 II, III 2 des RB 2009/315/JI, also bezüglich der Streichung bzw. Tilgung des Eintrags.[1941] Der alternative Art. 5 III 2 des Entwurfs lautete: „*Die Verpflichtung gemäß Absatz 2 darf in keinem Fall zur Folge haben, dass der Betroffene in einem inländischen Verfahren schlechter gestellt wird, als wenn er von einem inländischen Gericht verurteilt worden wäre.“* Diese Regelung ähnelte dem Art. 3 I des RB 2008/675/JI und beschränkte sich, wie oben bereits erwähnt, nur auf das Strafverfahren und umfasst nicht alle Wirkungen des

[1933] *Schünemann*, in: Schünemann, Gesamtkonzept für eine Europäische Strafrechtspflege, S. 93 (100).
[1934] Vgl. *Sturm*, NStZ 2017, 553 (559); Vgl. *Gleß/Hackner/Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: Einleitung Rn. 236.
[1935] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (170).
[1936] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (170); Vgl. *Gleß*, ZStW 125 (2013), 573, (597).
[1937] Vgl. *Gleß/Hackner/Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: Einleitung Rn. 190.
[1938] Laut *Oppong*, GA 2008, 575 (582), ohne allerdings Beispiele zu benennen.
[1939] Ratsdok. 11895/06, S. 10 Fn. 4.
[1940] Ratsdok. 11895/06, S. 11 Fn. 1. Der Begriff taucht auch im Jugendstrafverfahren auf, dort bezeichnet er die mildere Sanktionierung von Jugendlichen gegenüber erwachsenen Straftätern, *Ostendorf/Drenkhahn*, Jugendstrafrecht, S. 66f. m.w.N.; "Diskriminierungsverbot" bei *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 18).
[1941] KOM (2005) 690 endg., S. 13.

Eintrags. Das grenzüberschreitende Element der Strafvollstreckung darf sich aber nicht zum Nachteil des Verurteilten auswirken.[1942]

3. Grundsatz der Meistbegünstigung

Erstrebenswert ist eine Lösung, die die Bemakelung im Sinne der Resozialisierung möglichst weitgehend einschränkt, also sowohl nur kurze Tilgungsfristen gestattet als auch die Publizität des Eintrags minimiert,[1943] denn aus dem bisherigen Verlauf der Untersuchung ergibt sich, dass der Eintrag zumindest im deutschen Recht eine Sanktion mit gewichtigen Auswirkungen darstellt und auf der anderen Seite seine Aussagekraft über die Persönlichkeit des Verurteilten und somit auch seine präventive Wirkung begrenzt sind. Daher sollte seine stigmatisierende Wirkung verringert und nicht ausgeweitet werden.

a. Vorteile

Eine solche Lösung wurde vor der Etablierung des Strafregisteraustauschs als selbstverständlich für die Anwendung der Tilgungsfristen angesehen.[1944] Im Konfliktfall zwischen dem Recht des Urteils- und des Herkunftsmitgliedstaat wären dann die für den Eingetragenen günstigsten Regelungen zwingend anzuwenden.[1945] Insoweit sprechen *Hochmayr/Ligocki* von einer Meistbegünstigung.[1946] Der Begriff der Meistbegünstigung soll zumindest in diesem Kontext so verstanden werden, dass bei einer Auswahl zwischen mehreren Regelungsalternativen stets die für den Betroffenen weniger belastenden Regelungen anzuwenden sind.[1947]

Dieses existiert bereits in diversen Regelungen, auch in Art. 52 III GRCh und wurde auch vom EGMR bereits in Art. 7 EMRK hineingelesen.[1948] Ein ähnliches Vorgehen findet sich zum Beispiel in Art. 24 V lit. e Satz 2 der Europäischen Ermittlungsanordnung als einem weiteren Institut der gegenseitigen Anerkennung, allerdings für die Rechte von Zeugen und Sachverständigen.[1949] Also wäre eine Wahl der am wenigsten belastenden Regelung kein völlig fremdes Vorgehen für Rechtsakte, die auf der gegenseitigen Anerkennung beruhen. Diese Herangehensweise würde auch den Empfehlungen des Europarates, auf die der RB 2009/315/JI selbst in Erwägungsgrund Nr. 15 Bezug nimmt, entsprechen.[1950] Zudem ist richtigerweise auch die EU an einer Resozialisierung des Eingetragenen, die nach den vorangegangenen

[1942] Vgl. *Roger*, Grund und Grenzen transnationaler Strafrechtspflege, S. 69; Vgl. *Gleß/Hackner/Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: Einleitung Rn. 15; *Gleß*, ZStW 125 (2013), 573 (604); *Roger*, Grund und Grenzen transnationaler Strafrechtspflege, S. 75 geht sogar von "Primat der Grundrechte" aus.
[1943] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171).
[1944] *Xanthaki*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 354 (371).
[1945] *Xanthaki*, in: Stefanou/Xanthaki, Towards a European criminal record, S. 354 (371).
[1946] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171); klingt schon bei *Schünemann*, Gesamtkonzept für eine Europäische Strafrechtspflege, S. 4 zu den Grundsätzen eines transnationalen Strafverfahrens an, hier aber auf Ermittlungsverfahren bezogen; *Roger*, Grund und Grenzen transnationaler Strafrechtspflege, S. 190; zur Kritik an dem Begriff und seiner Unbestimmtheit *Lagodny*, in: Sieber/Satzger/von Heintschel-Heinegg, Europäisches Strafrecht: § 31 Rn. 44.
[1947] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171).
[1948] EGMR, Urt. v. 17.9.2009 – 10249/03 (Scoppola v. Italien) = NJOZ 2010, 2726 Rn. 109; er benennt ihn aber nicht. Das deutsche Strafrecht sieht eine solche in § 2 III StGB vor, die entsprechende Norm der GRCh ist Art. 49 I 3 GRCh, *Gaede,* in: MüKo-StPO: Art. 7 EMRK Rn. 24f.
[1949] Richtlinie 2014/41/EU*, Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171).
[1950] Recommendation Nr. R (84) 10 des Europarates, S. 2; *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171).

Feststellungen durch eine möglichst geringe registerliche Belastung gefördert wird und so eine erneute Täterwerdung verhindern kann, interessiert.

Allerdings könnte eine solche Meistbegünstigungslösung generell zu einem sog. „forum shopping“ durch den Verurteilten führen, der aus mehreren Rechtsordnungen die für ihn schonendste Regelungen heraussuchen könnte.[1951] Darauf habe er keinen Anspruch.[1952] Richtig ist daran, dass der Verurteilte im Rahmen der grenzüberschreitenden Strafverfolgung nicht darauf vertrauen kann, der für ihn günstigsten Regelung unterworfen zu sein. Dafür existiert kein Vertrauenstatbestand. Es existieren weiterhin auch keine Verpflichtungen, die den europäischen Gesetzgeber zu dieser Lösung zwängen. Auf der anderen Seite ist fraglich, warum der Herkunftsstaat einen Anspruch haben sollte, auch zum Nachteil der Rechte des Beschuldigten stets auf seine Regelungen zurückgreifen zu können. Im Fall des forum shoppings durch den verfolgenden Staat, wenn bspw. der EU-Staatsanwalt den Staat der Anklage mit den geringsten Anforderungen im Beweismittelrecht und den gleichzeitig höchsten Strafen heraussuchen kann, ergeben sich Konflikte mit den Grundrechten des Beschuldigten sowie ein Missbrauchspotential. Im hier relevanten Fall wäre im für den Herkunftsmitgliedstaat ungünstigsten Fall lediglich die Verwertbarkeit der Einträge, denen ohnehin keine große Aussagekraft zukommt, eingeschränkt und nicht die Verwertung von Beweismitteln im Ermittlungsverfahren. Die Interessen des Staates an der Eintragung sind nach hier vertretener Ansicht als eher gering einzuschätzen. Die Auswirkungen sind also wesentlich geringer als bei anderen Formen des forum shoppings. Des Weiteren wird nicht dem Verurteilten ein Auswahlrecht zugesprochen, sondern die Registerbehörde wäre verpflichtet, die günstigste Regelung umzusetzen.[1953] Es geht auch bei dieser Frage um die Herstellung von „praktischer Konkordanz“ zwischen den Rechten des Verurteilten und dem Interesse der Mitgliedstaaten an der Geltung ihres innerstaatlichen Rechts.[1954] Das forum shopping führt hier nicht dazu, dass die Meistbegünstigungslösung von vornherein nicht tragfähig wäre.

b. Nachteile

Mit dieser eben angesprochenen Auswahlpflicht gehen allerdings praktische Probleme einher. Während bei den Fristen gemäß Art. 5 II des RB 2009/315/JI von vornherein eine Mitteilung durch den Herkunftsstaat erfolgt und diese Streichung auch für interne Vorgänge übernommen werden könnte, wäre bei den Auskunftsbeschränkungen eine Abwägung im Einzelfall vorzunehmen.[1955] Dabei geht es besonders um die Auskunft zu nicht-strafrechtlichen Zwecken. Gegen eine solche spricht, wie auch oben bereits erwähnt, die zusätzliche Belastung der Registerbehörde, die eigentlich eine bloß dokumentierende Stelle ist. Die vorzunehmende Prüfung wäre komplex, da die nationalen Auskunftsbeschränkungen jeweils miteinander verglichen und festgestellt werden müsste, welche Regelung für den Eingetragenen im Einzelfall weniger belastend wäre. Eine schematische Vorgehensweise bietet sich hier nicht an, denn es existieren keine zuverlässigen Kriterien, wann dass der Fall ist. Eine Orientierung an der bloßen Anzahl der auskunftsberechtigten Behörden, sollte bspw. ein Katalog wie in § 41 I

[1951] Vgl. *Gleß*, ZStW 125 (2013), 573 (605).
[1952] Vgl. *Gleß*, ZStW 125 (2013), 573 (605).
[1953] *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, § 10 Rn. 24.
[1954] Vgl. *Gleß/Hackner/Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: Einleitung Rn. 191.
[1955] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171); ähnlich auch bei § 2 III StGB, Art. 49 I 3 GRCh *Eser/Kubiciel,* in: Meyer/Hölscheidt: Art. 49 GRCh Rn. 37.

BZRG vorgesehen sein, wäre möglich, allerdings wäre das eher ein Anhaltspunkt. Zudem könnten Unterschiede in der Organisation der Verwaltung bestehen, die sich dadurch ausdrücken, dass in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Aufgaben von denselben Behörden wahrgenommen werden. Der Strafregisteraustausch sollte eigentlich eine Vereinfachung gegenüber dem bisherigen System darstellen und keine zusätzlichen Prüfungen oder Belastungen heraufbeschwören.[1956] Dem Tempo, in dem die Benachrichtigungen übermittelt werden, wurde vom Gesetzgeber, wie man an den Fristen in Art. 8 des RB 2009/315/JI erkennen kann, Bedeutung beigemessen. Dieses würde durch umfangreiche Prüfungen verringert. Dagegen ließe sich jedoch argumentieren, dass die Behörde auch schon zumindest im deutschen Recht teilweise zu einer individuellen Prüfung verpflichtet wird, beispielsweise in §§ 39 I, 49 I BZRG. Eine gewisse Erfahrung in einer Prüfung im Einzelfall ist also vorhanden, die aber in der Praxis nur selten in Anspruch genommen wird. Außerdem ist eine Nachforschung über die Rechtslage im Ausland im Kontext des Rechtshilferechts jedenfalls nicht unüblich.[1957] Zudem wurde ein ähnliches System zumindest bezüglich der Tilgungsfristen in Polen bereits eingeführt,[1958] was jedenfalls dafür spricht, dass die Meistbegünstigung hier praktisch realisierbar wäre. Dagegen lässt wiederum anführen, dass die günstigere Regelung bei den Tilgungsfristen leichter festzustellen ist.

Somit überwögen die praktischen Bedenken gegen eine Umsetzung des Meistbegünstigungsgedankens nur hinsichtlich der Auskunftsbeschränkungen, nicht aber bezüglich der Tilgungsfristen. Als Kompromiss gegenüber einer automatischen Prüfung könnte man an ein Auswahlrecht denken, wie in Art. 24 V lit. e Satz 2 der Europäischen Ermittlungsanordnung,[1959] wobei der Betroffene dann aber über die jeweilige komplexe Rechtslage zu informieren wäre. Die zusätzliche Konsultation des Beschuldigten würde allerdings wiederum den Austausch erschweren. Man könnte weiterhin höhere Hürden an die Auskunft zu nichtstrafrechtlichen Zwecken im RB 2009/315/JI vorsehen, indem beispielsweise aus dem Ermessen ein intendiertes Ermessen wird. Dies wurde jedoch explizit dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten überlassen.[1960] Ein Anspruch des Verurteilten und auch ein Vertrauen auf die Wahl der für ihn günstigsten Regelung besteht nicht, sondern lediglich ein Vertrauen auf die Fortgeltung der einmal angewendeten Regelungen.[1961] Aus diesen Gründen sollte bei der Anwendung der Auskunftsbeschränkungen das Recht des Urteilsmitgliedsstaats vorgesehen werden.

Hinsichtlich der Aufnahme der Verurteilung in einen Strafregisterauszug stellt sich die Rechtslage noch komplexer dar, denn hier kann neben Urteils- und Herkunftsmitgliedstaat noch ein dritter Mitgliedstaat hinzukommen, in dem der Auszug von einer Person beantragt wird.[1962] In diesem Dreiecksverhältnis kommen verschiedene Möglichkeiten zur Beschränkung der Aufnahme in Betracht, diese ähneln zunächst denen der Auskunftsbeschränkung, denn auch

[1956] Siehe zum Beispiel Erwägungsgrund Nr. 5 des RB 2009/315/JI.
[1957] *Gleß/Hackner/Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: Einleitung Rn. 195.
[1958] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (Fn. 93).
[1959] dazu *Zimmermann*, ZStW 127 (2015), 143 (172); *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171). Dieser kommt demnach bisher eine „Sonderrolle" zu.
[1960] *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 25).
[1961] Vgl. *Gleß*, ZStW 125 (2013), 573 (604); *Gleß/Hackner/Trautmann,* in: Schomburg/Lagodny: Einleitung Rn. 190. Letztere sprechen von „Maximalbegünstigung".
[1962] Vgl. BT-Drucks. 17/5224, S. 13.

hier richtet sich die Auskunftserteilung nach Art. 7 II des RB: Der Urteilsmitgliedstaat kann mitteilen, dass eine Weiterleitung nur zum Zweck eines Strafverfahrens geschehen soll und der Herkunftsmitgliedstaat kann in seinem Recht vorsehen, ob Informationen weiterzuleiten sind. Des Weiteren kann der dritte, ausstellende Staat nach seinem Recht bei bestimmten Einträge von der Aufnahme in das Führungszeugnis absehen.[1963] Allerdings sind sämtliche dieser Beschränkungen fakultativ, also vom innerstaatlichen Recht abhängigen und nicht bereits im RB vorgesehen. Einerseits bestehen, zumindest in Deutschland, differenzierte Regelungen darüber, wann eine Verurteilung in das Führungszeugnis aufzunehmen ist. Des Weiteren muss ein solcher Auszug möglichst zügig erteilt werden. Andererseits hat ein Eintrag in einen Strafregisterauszug weitreichende Folgen, insbesondere bei der Suche nach einem Arbeitsplatz. Wenn der Urteilsmitgliedstaat keine Beschränkung vorsieht und nach dem Recht des Herkunftsstaats und des ausstellenden Mitgliedstaats sämtliche Einträge aufzunehmen sind, steht der Verurteilte also auch hier schlechter. Wenn der Urteilsmitgliedstaat, wie beispielsweise Deutschland, die Nichtaufnahme bestimmter Verurteilungen vorsieht, die er dem Herkunftsmitgliedstaat aber nicht mitteilt, wird der Verurteilte möglicherweise von dem Eintrag überrascht. Daher wäre auch hier daran zu denken, die Aufnahmebestimmungen des Urteilsmitgliedstaates konsequent umzusetzen. Der Nachteil ist allerdings auch hier, dass der Eingetragene schlechter stehen kann, wenn im Recht des Urteilsmitgliedstaates weniger Beschränkungen vorgesehen sind als im Recht des ausstellenden Staates. Die Lösung ähnelt hier also der Durchsetzungslösung.

c. Rechtsgrundlage

Für den Erlass einer Richtlinie müsste eine taugliche Ermächtigungsgrundlage zur Verfügung stehen.[1964] Diese könnte sich, wie oben erwähnt, aus Art. 82 I UAbs. 2 lit. a oder lit. d ergeben.[1965] Aus Abs. 1 darf keine Rechtsangleichung resultieren,[1966] die hier aber auch nicht angestrebt wird. Worauf der RB 2009/315/JI beruht, ist unklar, wobei die sich meisten Stimmen für den Auffangtatbestand des lit. d aussprechen.[1967] Die Richtlinie zur Änderung des Rahmenbeschlusses im Hinblick auf den Austausch von Informationen über Drittstaatsangehörige, mit der ECRIS-TCN eingerichtet werden sollte, fand ihre Rechtsgrundlage nach Ansicht der Kommission „eindeutig“ in Art. 82 I lit. d AEUV.[1968] Der Wortlaut zumindest der deutschen Übersetzung spricht gegen lit. d, denn hier wird auf eine Erleichterung des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen abgestellt. Das hier angestrebte Verbot der Benachteiligung führt jedoch beim Austausch von Strafnachrichten eine zusätzliche Prüfung ein und erschwert den Austausch im Sinne der Wahrung der Rechte des Eingetragenen. Für lit. a soll die Zugehörigkeit des Eintrags zur Strafe sprechen.[1969] Jedenfalls ist der Eintrag als obligatorische Rechtsfolge sehr eng mit dem Urteil verknüpft, auch wenn bei ihm keine erneute „Entscheidung“ vorgenommen wird. Im Gesetzgebungsverfahren wurde von

[1963] Siehe dazu oben S. 182f.
[1964] Vgl. zu den Vorteilen einer Richtlinie gegenüber einer Verordnung BR-Drucks. 42/16, COM (2016) 7 final, S. 6.
[1965] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171).
[1966] *Suhr,* in: Calliess/Ruffert: Art. 82 AEUV Rn. 12.
[1967] *Hochmayr*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV: Art. 82 AEUV Rn. 21; *Suhr,* in: Calliess/Ruffert: Art. 82 AEUV Rn. 14; *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 83b; *Meyer,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje: Art. 82 AEUV Rn. 35.
[1968] Unterrichtung des Bundesrats durch die Europäische Kommission bei BR-Drucks. 42/16, S. 5.
[1969] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171).

Spanien zudem darauf hingewiesen, dass zumindest der Grundsatz der Nichtschlechterstellung zum Rahmenbeschluss über die Anerkennung von Verurteilungen gehöre.[1970] Das Anerkennungsprinzip ist in lit. a festgehalten.[1971] Die besseren Argumente sprechen also für Art. 82 I UAbs. 2 lit. a AEUV. Auch eine kumulative Anwendung käme aber in Betracht[1972] und letztlich ist aber eindeutig, dass das Primärrecht für die hier vorgeschlagene Regelung eine taugliche Rechtsgrundlage bietet.[1973] Der Wortlaut der Regelung könnte sich hinsichtlich der Anerkennung der Tilgungsfristen an dem Vorschlag der Kommission zu Art. 5 II, III 2 orientieren. Hinsichtlich der Auskunftsbeschränkungen wäre die Durchsetzung des Rechts des Urteilsmitgliedstaats vorzusehen.

4. Die Berücksichtigung des „Mitzieheffekts“ bei der Tilgung

Abschließend soll noch auf die Bedenken eingegangen werden, die eine Umgehung des Mitzieheffekts bei der Tilgung während des Gesetzgebungsverfahrens auslöste. Diesen wollte der deutsche Gesetzgeber unbedingt beibehalten.[1974] Er bedeutet, noch einmal wiederholt, dass eine Tilgung für sämtliche Einträge erst erfolgt, wenn für jede dieser Verurteilungen die Tilgungsreife eingetreten ist. Auch andere Länder kennen eine vergleichbare Regelung.[1975] Sie ist auch plausibel, denn sollten die Einträge isoliert betrachtet und gelöscht werden können, wäre die Abbildung einer kriminellen Karriere nicht möglich. Je nachdem, für wie wichtig der europäische Gesetzgeber diese Auswirkungen erachtet und um Eingriffe in die Vollständigkeit des nationalen Registers, könnte sie auch bei ausländischen Verurteilungen Anwendung finden.[1976] Im Vorschlag der Kommission vom 22. 12. 2005 fand der Effekt zunächst keinen Widerhall. Er lässt sich aber auch mit der oben gewählten Herangehensweise berücksichtigen, indem bei den Tilgungsfristen grundsätzlich die günstigeren Regelungen angewendet werden, die Anwendung des Rechts des Herkunftsmitgliedstaats fakultativ auf die Fälle zusätzlicher Verurteilungen beschränkt wird,[1977] so ähnlich der Vorschlag Österreichs im Gesetzgebungsverfahren.[1978] Das hätte die wünschenswerte Konsequenz, dass zumindest der erstmalig Verurteilte einen stärkeren Schutz erfährt, würde allerdings die praktische Relevanz des oben gemachten Vorschlags auch auf diese Fälle beschränken.

5. Ergebnis und beispielhafte Regelung

Art. 5 II, III des RB 2009/315/JI wären nach der hier vertretenen Ansicht wie folgt zu ändern:

[1970] Ratsdok. 11895/06, S. 11.
[1971] *Hochmayr*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV: Art. 82 AEUV Rn. 16.
[1972] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (Fn. 97). Man könnte zudem, stellte man vor allem auf den Schutz der Daten ab, auf Art. 16 II AEUV als Kompetenzgrundlage zurückgreifen, vgl. *Bretthauer*, in: Specht-Riemenschneider/Mantz, Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht, S. 7 (23). Die Datenschutzrichtlinie RL (EU) 2016/680 und die DS-GVO beruhen auf Art. 16 II AEUV, wobei ein Rückgriff aber möglicherweise von Art. 82 I UAbs. 2 AEUV gesperrt ist, vgl. *Vogel/Eisele,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim: Art. 82 AEUV Rn. 53.
[1973] Vgl. Unterrichtung des Bundesrats durch die Europäische Kommission bei BR-Drucks. 42/16, S. 5.
[1974] BT-Drucks. 17/5224, S. 12; siehe *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 17).
[1975] Bspw. § 4 I des ÖTilgG.
[1976] *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171).
[1977] Vgl. *Böse*, in: Pötz/Kreß/Gazeas/Grützner, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, III. A 3.13 (Rn. 17); *Hochmayr/Ligocki*, ZIS 2016, 159 (171).
[1978] Rats-Dok. 8628/07, S. 17 Fn. 1

Jede Änderung oder Streichung einer übermittelten Information gemäß Artikel 4 Absatz 3 hat eine identische Änderung oder Streichung durch den Herkunftsmitgliedstaat zur Folge.

Der Herkunftsmitgliedstaat darf nur die gemäß Absatz 2 dieses Artikels aktualisierten Informationen verwenden. Sollten mehrere Eintragungen vorhanden sein, kann sich die Änderung oder Streichung abweichend von Satz 1 nach dem innerstaatlichen Recht des Herkunftsstaates richten.

Art. 7 II könnte folgendermaßen gefasst werden:

Bei der Übermittlung der Informationen nach Artikel 4 setzt die Zentralbehörde des Urteilsmitgliedstaats die Zentralbehörde des Herkunftsmitgliedstaats davon in Kenntnis, welchen Behörden ein Recht auf Auskunft zusteht. Die Auskunftsberechtigung richtet sich nach dem Recht des Urteilsmitgliedstaats.

Art. 6 IV könnte lauten:[1979]

Bei der Übermittlung der Informationen nach Artikel 4 setzt die Zentralbehörde des Urteilsmitgliedstaats die Zentralbehörde des Herkunftsmitgliedstaats davon in Kenntnis, ob die Informationen in einen Auszug, der durch die verurteilte Person beantragt wird, aufzunehmen sind. Die Aufnahme richtet sich nach dem Recht des Urteilsmitgliedstaats.

Eine Begünstigung des Eingetragenen wäre in ihren Konsequenzen wünschenswert und zumindest hinsichtlich der Tilgungsfristen auch realisierbar. Die politische Realisierbarkeit ist hingegen fraglich. Da bereits der Grundsatz der Nichtschlechterstellung und die Durchsetzung der Regelungen des Urteilsmitgliedstaats auch für den internen Gebrauch nicht umgesetzt wurden und manche Staaten für noch geringere Schutzmechanismen plädierten und ein höheres Datenschutzniveau ablehnten, ist diese in der nächsten Zeit nicht gegeben.[1980] Außerdem wurde im Zuge der Erweiterung des Systems auf Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen das bisherige Vorgehen vom Gesetzgeber als effektiv und verhältnismäßig charakterisiert.[1981] Ein Änderungsbedarf besteht aus dessen Sicht daher nicht.

IV. Ergebnis

Der Gesetzgeber hat auf der europäischen Ebene, anders als der Name vermuten lässt, kein eigenständiges Zentralregister geschaffen, sondern einen Austausch von Strafnachrichten zwischen Urteils-, Herkunfts- und einem ersuchenden Mitgliedstaat ermöglicht. Auch wenn das System praktikabel ausgestaltet wurde, hat der Gesetzgeber eine halbgare Lösung gewählt. Die Resozialisierung des Eingetragenen wurde beim Austausch von Strafnachrichten auf europäischer Ebene nicht ausreichend berücksichtigt und der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht konsequent umgesetzt, denn der Herkunftsmitgliedstaat kann weiterhin seine Tilgungsfristen anwenden. Zugleich gelten Auskunftsbeschränkungen des Urteilsmitgliedstaates nicht zwangsläufig, sondern nur fakultativ im Herkunftsmitgliedstaat.

[1979] Diese Bestimmung ließe sich auch in Art. 7 II UAbs. 4 verorten.
[1980] Vgl. *Meijer/Annison/O'Loughlin*, in: Meijer/Annison/O'Loughlin, Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, S. 1 (19).
[1981] Unterrichtung des Bundsrats durch die Europäische Kommission bei BR-Drucks. 42/16, S. 5; BT-Drucks. 19/27432, S. 1.

Im Anschluss wurde ein möglicher Verstoß gegen Rechte des Eingetragenen eruiert. Zunächst zeigte sich, dass ein umfassendes Grundrecht auf Resozialisierung auf europäischer Ebene weder in der EMRK noch in der GRCh existiert bzw. bisher nicht von den jeweiligen Gerichtshöfen entwickelt wurde. Die resozialisierende oder entsozialisierende Wirkung einer Maßnahme kann jedoch als ein Abwägungskriterium dienen. Ein Verstoß gegen das Doppelbestrafungsverbot gemäß Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ liegt mangels Strafcharakter der Eintragung nicht vor. Allerdings liegt sowohl ein Verstoß gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit gemäß Art. 45 AEUV als auch gegen die Berufsfreiheit gemäß Art. 15 GRCh darin, dass der Gesetzgeber günstigeren registerlichen Bestimmungen im Urteilsmitgliedstaat nicht zur Geltung verhalf. Hierbei ist auch die resozialisierende Wirkung einer beruflichen Tätigkeit zu berücksichtigen. Die Sicherheit des Herkunftsmitgliedstaates wird durch günstigere registerliche Bestimmungen nicht oder jedenfalls nicht in erheblichem Maß gefährdet. Zudem wahrt der RB die datenschutzrechtlichen Anforderungen an eine klare gesetzliche Grundlage, wie sie von Art. 8 GRCh aufgestellt werden, nicht.

Den oben genannten Defiziten sollte er abhelfen, indem er die für den Eingetragenen im Einzelfall günstigeren Tilgungsfristen anerkennt. Dies wäre sicherzustellen, indem der Herkunftsstaat entweder nach einer Mitteilung die Löschung übernimmt oder sollte eine solche Benachrichtigung nicht erfolgen, seine eigenen Fristen anwendet. Eine Ausnahme davon kann erfolgen, wenn mehrere Eintragungen vorliegen. Hinsichtlich von Auskunftsbeschränkungen sollte, weil eine Prüfung hier deutlich komplexer wäre, das Recht des Urteilsmitgliedstaats anwendbar sein. Das gleiche gilt für den Umfang der auszustellenden Strafregisterauszüge. Eine Beispielregelung wurde oben formuliert.

Kapitel E: Ergebnis der Untersuchung

I. Erkenntnisse

Zunächst soll eine Auswahl der in dieser Abhandlung gewonnenen, wesentlichen Erkenntnisse thesenartig formuliert werden:

1. Die Rehabilitierung bedeutet die Löschung des Eintrags aus dem Zentral- oder Erziehungsregister. Sie wird entweder durch die Entfernung oder die Tilgung erreicht. (S. 7f.)
2. Die registerliche Rehabilitierung realisiert als letzte Reaktion auf eine Verurteilung den Anspruch des Eingetragenen auf Resozialisierung. (S. 8)
3. Erst mit Eintritt der Tilgungsreife oder der Entfernung des Eintrags ist die letzte Wirkung der Strafe beendet, denn erst dann wird der Verurteilte nicht mehr mit der begangenen Straftat konfrontiert. (S. 7f.)
4. Das BZRG hat das System der Strafregister nicht revolutioniert, vielmehr hat das oft verwendete Zitat aus der Begründung zum Straftilgungsgesetz von der überstandenen Strafe nach wie vor Gültigkeit. Zwar wurden durch das BZRG Fristen verkürzt etc., allerdings wurde weder das Institut des Führungszeugnisses reformiert noch der strafrechtliche Charakter des Eintrags erkannt. (S. 97)
5. Die These *Haffkes* von der Konzeptionslosigkeit des BZRG trifft zu, da eine erhöhte Gefährlichkeit nicht in dem Maß vorliegt, wie es die teilweise langen Tilgungsfristen und die recht umfangreichen Auskunftsberechtigungen vermuten lassen. Gleichzeitig wird aber der Verurteilte durch den Eintrag stark belastet. (S. 97)
6. Die Informationen, die durch den Eintrag bereitgestellt werden, gehen kaum über den Nachweis der Verurteilung und deren Höhe hinaus. (S. 12f.) Sie können so nicht zur Resozialisierung durch individuell angepasste Maßnahmen beitragen. (S. 57)
7. Die DS-GVO ist zwar auf den Strafregisteraustausch anwendbar, stellt an diesen aber außer einem Behördenvorbehalt keine weiteren besonderen Anforderungen. Auch hier kann aber die erhöhte Sensibilität eine anzustellende Abwägung beeinflussen. (S. 14)
8. Der Eintrag wird in verschiedenen Rechtsgebieten des Privat-, Straf- und öffentlichen Rechts relevant. (S. 63ff.) Seine bedeutendste Rolle spielt er bei der Strafzumessung, (S. 64ff.) bei verschiedenen behördlichen Prognoseentscheidungen (S. 69ff.) sowie als Eintrag im Führungszeugnis. (S. 16ff.)
9. Der bestimmende Zweck des Eintrags ist die Abwehr von Gefahren, die von rückfälligen Straftätern ausgehen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass Verurteilte generell rückfallgefährdet und somit gefährlich sind. (S. 74)
10. Der Eintrag führt zu einer Sanktionsspirale, d. h. mit jedem erneuten Rückfall werden sowohl die Art der Sanktion als auch deren Höhe verschärft. Die rasche Verfügbarkeit des Eintrags kann dazu führen, dass sich das Vorleben des Angeklagten in der strafschärfenden Wahrnehmung der Vorstrafe erschöpft. (S. 55ff.)
11. Vermutlich wird durch den Eintrag und vor allem die daraus resultierenden, schlechteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt die Gefahr einer erneuten Täterwerdung erhöht. Eine umfassende empirische Grundlage zu dieser Annahme fehlt bisher. (S. 93f.)

12. Ein Eintrag wegen der Gefahr einer Rückfälligkeit kann nur innerhalb der ersten drei Jahre nach der Verurteilung überzeugen. Danach ist ein Rückfall statistisch gesehen sehr unwahrscheinlich. (S. 82)
13. Ungefähr die Hälfte der Ersttäter wird nicht erneut straffällig. Bei jenen lässt sich der Eintrag aus Gründen der Gefahrenabwehr nicht erklären. (S. 82)
14. Aus etikettierungstheoretischer Perspektive sprechen gute Gründe dafür, dass der Eintrag kriminelle Karrieren verfestigt, sog. self-fullfilling prophecy. Der Eingetragene übernimmt den Stempel des Straftäters in sein Selbstbild. Außerdem wird er von bestimmten Lebensbereichen ausgeschlossen. (S. 75ff).
15. Auch die Theorie des reintegrative shaming kommt zu einem ähnlichen Ergebnis, denn das BZRG ermöglicht keine zeremonielle Wiederaufnahme des Verurteilten, sondern stigmatisiert ihn. (S. 79f.)
16. Durch den Eintrag sind die Schutzbereiche des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, des Anspruchs auf Resozialisierung sowie der Berufsfreiheit tangiert. (S. 93)
17. Daneben ist auch die Ehre des Verurteilten betroffen. Die Ehre ist der soziale Achtungsanspruch eines Menschen, verknüpft mit gesellschaftlicher Teilhabe. (S. 108f.) Diese Achtung bzw. die Möglichkeiten zur Partizipation des Eingetragenen werden eingeschränkt. (S. 90ff.)
18. Der Eintrag im Zentralregister stellt, unter Zugrundelegung der Definition von *Streng*, eine strafrechtliche Sanktion dar. Sie wird als Reaktion auf die Begehung einer rechtswidrigen Tat im Anschluss an ein Strafverfahren verhängt und dient kriminalpräventiven Zwecken. (S. 121f.)
19. Der Eintrag im Erziehungsregister dient keinem vergeltenden oder kriminalpräventiven Zweck und ist somit keine strafrechtliche Sanktion und auch keine Nebenfolge. (S. 151f.)
20. Nach hier vertretener Auffassung lassen sich die Kriterien, wann eine Maßnahme eine Strafe darstellt, folgendermaßen zusammenfassen: *Die Strafe ist eine vergeltende, schuldabhängige Sanktion von besonderer Schwere, die im Anschluss an ein formelles Verfahren auf eine Tat mit einer besonderen sozialethischen Missbilligung reagiert.* (S. 107) Das Bundesverfassungsgericht und die Literatur ähneln sich in der Auswahl der Kriterien.
21. Der Eintrag im Zentralregister ist keine Nebenstrafe. Dafür sprechen der fehlende vergeltende Zweck, der Wille des historischen Gesetzgebers sowie die fehlende richterliche Anordnung. (S. 136)
22. Es handelt sich vielmehr um eine strafrechtliche Nebenfolge, wenn man die Definition *Sobotas* zugrundelegt. (S. 141) Der Eintrag tritt kraft Gesetzes ein und verfolgt vor allem einen positiv-generalpräventiven Zweck. (S. 119ff.) Damit fügt sich der Eintrag auch in das herkömmliche System der strafrechtlichen Sanktionen ein.
23. Er dient nicht vergeltenden, sondern ausschließlich präventiven Zwecken. (S. 121) Insofern ähnelt er der Maßregel. Anders als bei dieser wird jedoch keine Gefahrenprognose angestellt. (S. 136f.)
24. Innerhalb der herkömmlichen Strafzwecke nimmt der positiv-generalpräventive Aspekt den größten Raum ein. Daneben spielen auch Motive der Sicherung und Abschreckung eine gewisse Rolle. (S. 121f.)

25. Auch der Eintrag in das Führungszeugnis stellt eine strafrechtliche Nebenfolge dar, denn auch dieser dient generalpräventiven Zwecken. (S. 145ff.)
26. Das Schuldprinzip und das Verbot der Doppelverfolgung sowie das Rückwirkungsverbot sind nur auf Strafen und somit nicht auf den Eintrag anwendbar. (S. 143ff.)
27. Eine analoge Anwendung des § 6 JGG scheidet sowohl für den Eintrag in das Zentralregister als auch für den Eintrag im Erziehungsregister aus. (S. 153) Der Eintrag in das Erziehungsregister ist keine strafrechtliche Sanktion (S. 151f.) und beim Eintrag in das Zentralregister liegt keine planwidrige Regelungslücke vor. (S. 152ff.)
28. Der Eintrag ist, legt man die Definition *Weinrichs* zugrunde, keine Ehrenstrafe, weist aber eine inhaltliche Verwandtschaft zu diesen Sanktionen auf, insbesondere als Eintrag in das erweiterte Führungszeugnis. (S. 129f.) Hier wird aufgrund begangener Strafen gezielt die Partizipationsfähigkeit eingeschränkt.
29. Der europäische Austausch von Strafregisterinformationen, geregelt durch den RB 2009/315/JI bindet den Herkunftsmitgliedstaat nicht an die Regeln des Urteilsmitgliedstaats. Er kann also insbesondere seine innerstaatlichen Tilgungsfristen und Auskunftsbeschränkungen anwenden. (S. 165ff.)
30. Die EMRK und die GRCh enthalten keinen Anspruch auf Resozialisierung im Sinne eines justiziablen Grundrechts. Die Resozialisierung des Verurteilten kann als Faktor aber Eingang in vorzunehmende Abwägungen finden. (S. 179ff., 195f.)
31. Die Bindung des Unionsgesetzgebers an die Grundfreiheiten ist sowohl in ihrem Vorhandensein als auch in ihrer Reichweite noch ungeklärt. Für eine Bindung spricht jedenfalls der grundrechtsähnliche Charakter der Grundfreiheiten. Daher wurde in dieser Abhandlung zumindest dem Grunde nach von einer Bindung ausgegangen. (S. 188f.)
32. Der RB 2008/675/JI verhindert eine Schlechterstellung des Eingetragenen nicht, denn er erfasst lediglich Rechtswirkungen in einem neuen Strafverfahren. Der Eintrag entfaltet aber auch außerhalb eines Strafverfahrens seine Wirkung. (S. 176ff.)
33. Der RB 2009/315/JI wahrt die Rechte des Eingetragenen nicht in ausreichendem Maße. Insbesondere verletzt er dessen Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit gemäß Art. 45 AEUV, auf Berufsfreiheit gemäß Art. 15 GRCh sowie auf Schutz der ihn betreffenden Daten aus Art. 8 I GRCh. (S. 210)
34. Dabei handelt es sich insbesondere um einen Fehler des Unionsgesetzgebers, denn ihn treffen Schutzpflichten hinsichtlich der Grundfreiheiten und der Grundrechte und er hätte die Möglichkeit gehabt, andere Regelungen zu treffen. (S. 187f.)
35. Das Doppelbestrafungsverbot aus Art. 50 GRCh, 54 SDÜ wird hingegen nicht verletzt, denn bei der Eintragung handelt es sich nicht um ein erneutes Strafverfahren. Dafür spricht insbesondere die fehlende vergeltende Zwecksetzung. (S. 202f.)

II. Vorschläge

Aus diesen Erkenntnissen folgen rechtspolitische Vorschläge: Generell folgen diese der Annahme, dass die Auswirkungen des Registers begrenzt werden sollten, denn sie wirken stigmatisierend und verhindern die Resozialisierung des Verurteilten. Der dadurch möglicherweise begünstigte Rückfall des Eingetragenen läuft auch den Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit zuwider. Zudem berühren sie die Schutzbereiche verschiedener Grundrechte. Der Gesetzgeber sollte den Charakter des Eintrags als strafrechtliche Sanktion und Nebenfolge

ernst nehmen und von künftigen Erweiterungen des Registers absehen. Eine völlige Abschaffung des Registers ist hingegen ebenfalls nicht erstrebenswert, denn die Vergangenheit des Täters sollte bei bestimmten Entscheidungen berücksichtigt werden können.

1. Auch obersten Bundes- und Landesbehörden sollte nur zu bestimmten Zwecken unbeschränkte Auskunft erteilt werden, denn es existiert kein sachlicher Grund für die Privilegierung in § 41 I BZRG. Der § 43 BZRG sollte um eine Mitteilungspflicht an den Betroffenen ergänzt werden. Die Anforderungen, die er in seiner gegenwärtigen Fassung an die Weiterleitung stellt, sind zu unbestimmt und zu weit. (S. 33ff.)
2. Eine Erweiterung der von den Einträgen erfassten Informationen um bestimmte kriminogene Faktoren, also bspw. eine Berufstätigkeit oder die familiären Verhältnisse, kommt aufgrund der Vielzahl der möglichen Kriterien und wegen des Schutzes der informationellen Selbstbestimmung des Verurteilten nicht in Betracht. (S. 57)
3. Strafen sollten bei einer erneuten Verurteilung nicht reflexartig verschärft werden, denn diese Verschärfung stellt einen härteren Eingriff in die Grundrechte des Angeklagten dar, fördert möglicherweise einen Rückfall und relativiert die Bedeutung zukünftiger Strafen. Das Register liefert die zu dieser Verschärfung notwendigen Daten. Spezialpräventiv sinnvoll wäre eine individuelle Anpassung der Sanktion auf den Einzelfall. (S. 55ff.)
4. Das Führungszeugnis für Jugendliche und Heranwachsende sollte abgeschafft werden, denn dessen Auswirkungen sind hier noch gravierender. Die beruflichen Konsequenzen durch die Versagung eines Ausbildungsplatzes und die fehlende Möglichkeit, Berufserfahrung zu sammeln, treffen jüngere Menschen härter und können einen kriminogenen Faktor darstellen. Außerdem handelt es sich bei der Jugendstrafe um eine jugendgerichtliche Maßnahme, die auch in das Erziehungsregister eingetragen werden sollte. (S. 48ff.)
5. Das einfache Führungszeugnis für Erwachsene sollte, wenn es für die Bewerbung um einen Arbeitsplatz benötigt wird, dahingehend reformiert werden, dass eine Einschlägigkeit der Vorstrafe für den angestrebten Beruf sichergestellt wird. Was diese Einschlägigkeit bedeutet und wie es im Einzelfall sicherzustellen ist, wurde bereits in anderen Untersuchungen behandelt. (S. 31)
6. Bei Verurteilungen zu geringen Strafen sollte die erste Verurteilung nicht in das Register eingetragen werden, um stigmatisierende Effekte zu vermeiden. Hier ist außerdem die Schuld des Täters gering und eine kriminelle Karriere nicht vorhanden. Da der Charakter einer strafrechtlichen Sanktion nachgewiesen wurde, ließe sich zudem auf das Ultima-Ratio-Prinzip abstellen. Als geringe Strafe werden in diesem Rahmen Verurteilungen verstanden, die § 32 II Nr. 5 BZRG unterfallen. (S. 141f.)
7. Die Fristen für die Tilgung sollten auf drei Jahre nach der Verurteilung bzw. der Entlassung aus dem Strafvollzug begrenzt werden, denn nur in diesem Zeitraum lässt sich eine Gefährlichkeit empirisch nachweisen. Eine Belastung des Verurteilten über diesen Zeitpunkt hinaus verfolgt keinen präventiven Zweck, denn dann geht keine bzw. nur noch eine geringe Gefahr von dem Verurteilten aus. (S. 82f.)
8. Es sollte eine Benachrichtigung über die Entfernung der Eintragungen oder den Eintritt der Tilgungsreife erfolgen. Gegenwärtig kann der Eingetragene sich über dieses Ereignis nur informieren, wenn er ein kostenpflichtiges Führungszeugnis beantragt oder den komplizierten Weg des § 42 BZRG beschreitet. (S. 43)

9. Die Aussetzung der Strafe zur Bewährung und der anschließende Straferlass werden vom BZRG nur unzureichend berücksichtigt. Zur Nichtaufnahme in das Führungszeugnis existieren beispielsweise nur Sonderregelungen für betäubungsmittelabhängige Straftäter. Der Straferlass nach erfolgreicher Bewährung sollte dazu führen, dass der Eintrag nach Ablauf der Widerrufsfrist automatisch entfernt wird und auch nicht mehr in das Führungszeugnis aufgenommen wird. (S. 25, 84ff.)
   Eine Regelung könnte folgendermaßen lauten:
   § 46 II BZRG
   Wird die Strafe gemäß § 56g I StGB nach Ablauf der Bewährungszeit erlassen, ist die Verurteilung nicht mehr in das Führungszeugnis aufzunehmen.
   Ist auch die Widerrufsfrist gemäß § 56g II 2 StGB abgelaufen, ist die Eintragung zu tilgen.
10. Sämtliche Einträge, auch solche wegen einer Verurteilung zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe, sollten getilgt werden. Ausnahmen sollten nicht vorgesehen sein. Dies resultiert aus dem Anspruch des Eingetragenen auf Resozialisierung. Die Verurteilungen begründen weder generell eine besondere Gefährlichkeit des Eingetragenen noch kommt ihnen nach der verbüßten Haft noch eine präventive Aussagekraft zu. (S. 39f.)
11. In bestimmten Tätigkeitsfeldern, wie der Kinder- und Jugendarbeit oder dem Staatsdienst ist das Interesse der Allgemeinheit an einer Kenntnis der Vorstrafen erhöht. Hier können besondere Regelungen zum Führungszeugnis getroffen werden, allerdings sollte der Kreis der Berechtigten und der aufzunehmenden Straftaten eng gezogen und eindeutig begrenzt werden. (S. 32f.)
12. Verurteilungen wegen Sexualdelikten sollten grundsätzlich nicht anders behandelt werden als andere Delikte, außer wenn bspw. eine Anstellung im Kinder- und Jugendbereich angestrebt wird und eine einschlägige Vorstrafe vorliegt. Eine besondere Gefährlichkeit sämtlicher Sexualstraftäter und damit ein besonderes Präventionsbedürfnis liegen nicht vor. (S. 85)
13. Der Gesetzgeber sollte dem Eingetragenen die Möglichkeit bereitstellen, sich durch gute Führung vorzeitig vom Strafmakel zu befreien, beispielsweise durch die richterliche Beseitigung des Strafmakels. Eine vergleichbare Regelung existiert bereits gemäß § 97 JGG. Dabei soll nicht die gegenwärtige Tilgung nach Fristablauf ersetzt werden, sondern eine zusätzliche Alternative angeboten werden, die dem Täter den Anreiz bietet, keine Straftaten mehr zu begehen. Auch ein Vergleich mit einer anderen strafrechtlichen Nebenfolge, dem § 45 I StGB zeigt, dass für diese mit § 45b StGB eine vergleichbare Regelung existiert. Die Konsequenzen wären wie beim § 97 JGG die Nichtaufnahme in das Führungszeugnis, die Verkürzung der Tilgungsfrist auf fünf Jahre sowie das Recht, sich als unbestraft bezeichnen zu können. (S. 51ff.) Diese Rechtsfolgen müssten im BZRG ergänzt werden. Weiterhin wären, wie bei den §§ 97, 100 JGG, Vorschriften über die Form des Verfahrens sowie einen möglichen Widerruf vorzusehen.
   Eine solche Regelung könnte lauten:
   § 49 BZRG: *Begeht der Verurteilte innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren nach Verbüßung der letzten Freiheits- bzw. Ableistung der Geldstrafe keine weiteren Straftaten, soll das Tatgericht auf Antrag des Verurteilten die Beseitigung des Strafmakels anordnen.*
14. Der Eintrag in das Führungszeugnis kann nicht gemäß § 46 I 2 StGB in der Strafzumessung berücksichtigt werden, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die Schuld als Grundlage der

Strafzumessung nicht mehr angemessen berücksichtigt wird und der Wille des Gesetzgebers, dass ab einer festgelegten Strafhöhe bestimmte Folgen zwingend eintreten sollen, nicht mehr berücksichtigt wird. Es sollten daher großzügigere Ausnahmen von der Aufnahme in das Führungszeugnis geschaffen werden, zum Beispiel nach erfolgreicher Bewährung. (S. 149)

15. Auf den Eintrag in das Führungszeugnis sollte in der Anklageschrift hingewiesen werden, damit der Angeklagte die Möglichkeit hat, seine Verteidigung darauf auszurichten. Auch wenn das Führungszeugnis nach hier vertretener Ansicht nicht in der Strafzumessung berücksichtigt werden kann, könnte der Angeklagte auf eine Einstellung des Verfahrens oder eine Aussetzung zur Bewährung hinwirken. (S. 158)
16. Der Gesetzgeber sollte nach hier vertretener Ansicht den Nebenfolge-Charakter des Eintrags auch im BZRG deutlich machen, indem er gewisse Formulierungen anpasst. (S. 158)
17. Der EU-Gesetzgeber sollte den RB 2009/315/JI dahingehend ändern, dass für den Eingetragenen kürzere Tilgungsfristen des Urteilsmitgliedstaats auch im Herkunftsmitgliedstaat zu respektieren sind. Eine beispielhafte Regelung wurde formuliert. (S. 216)
18. Er kann zur Wahrung des Mitzieheffekts eine Ausnahme davon vorsehen, sollten mehrere Eintragungen vorliegen. Dadurch würde zumindest der Ersttäter noch privilegiert. (S. 216)
19. Es sollten die Auskunftsbeschränkungen des Urteilsmitgliedstaats und auch dessen Regeln über die Aufnahme in einen Strafregisterauszug auch im Herkunftsstaat gelten, da eine Auswahl der günstigsten Regelung hier, anders als bei den Tilgungsfristen, in der Praxis sehr aufwendig wäre. (S. 213, 216)
20. Bezüglich der Aufnahme des Eintrags in einen Strafregisterauszug sollten die Regeln des Urteilsmitgliedstaates gelten. (S. 214, 216)

III. Ausblick

Die oben genannten Vorschläge mögen naiv wirken, ist ihre politische Realisierung doch äußerst unwahrscheinlich.[1982] Die zunehmende Entfremdung bzw. Punitivität in der Gesellschaft, die unter anderem aus der nachlassenden Bindungskraft angestammter Institutionen, den scheinbar unvermeidlichen Umweltkatastrophen und sowie den möglicherweise heraufziehenden Kriegen resultiert, wurde in der Vergangenheit vom Gesetzgeber auch mit der Ausweitung von Strafbarkeiten und der Erweiterung der Befugnisse von Justiz und Polizei zu behandeln versucht. Diese Form der Therapie fand auch im Registerrecht bereits Anwendung.[1983] Sie wird nicht von Erfolg gekrönt sein. Andererseits ist auch kein Ende der Krisen in Sicht und vergleichbar schnell einsatzbereite Placebos wie eine gelegentliche Ausweitung des Strafrechts stehen nicht zur Verfügung. Der Ausblick ist also von Pessimismus geprägt, der ja aber auch vom Strafregister bedient wird.[1984] Andererseits sprechen auch ein paar Faktoren gegen einen solchen Defätismus: Die Diskussion über die Probleme, die eine Registrierung straffälliger Menschen aufwirft, steckt zwar noch in den Kinderschuhen, entwickelt sich aber gerade in verschiedenen Ländern. Die Herausforderungen stellen sich

[1982] Vgl. *Morgenstern*, ZStW 131 (2019), 625 (665).
[1983] BT-Drucks. 13/9062, S. 7.
[1984] *Ebhardt*, Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, S. 8.

nahezu weltweit,[1985] die Anzahl der in der Vergangenheit erschienenen Beiträge ist hingegen überschaubar. Die Chance, dass der Diskurs in der Zukunft intensiver geführt wird, ist durchaus vorhanden. Daraus könnte sich eine Dynamik entwickeln, zu der diese Untersuchung ihren Beitrag leisten soll und die irgendwann auch den Gesetzgeber erfassen mag. Bis dahin ist es aber noch ein weiter Weg.

[1985] *Eisenberg/Kölbel*, Kriminologie, § 39 Rn. 6.

Literaturverzeichnis

Achenbach, Hans: Historische und dogmatische Grundlagen der strafrechtssystematischen Schuldlehre (Dissertation), München 1972.

Adam, Jürgen/Schmidt, Karsten/Schumacher, Jörg: Nulla poena sine culpa – Was besagt das verfassungsrechtliche Schuldprinzip?, NStZ 2017, S. 7–13.

Akay, Büşra/Schiemann, Anja: Eckpunktepapier zur Modernisierung des Strafgesetzbuchs als Ausdruck einer evidenzbasierten Strafrechtspolitik?, KriPoZ 2024, S. 76–87.

Albrecht, Hans-Jörg: Verfassungs- und menschenrechtliche Grundlagen der Resozialisierung, in: Rotsch, Thomas/Brüning, Janique/Schady, Jan (Hrsg.), FS Ostendorf. Strafrecht - Jugendstrafrecht-Kriminalprävention in Wissenschaft und Praxis 2015, S. 23–39.

Albrecht, Peter-Alexis: Jugendstrafrecht, Ein Studienbuch, 3. Aufl., Beck, München 2000.

Altenhain, Karsten: Anmerkung zu BGH, Urteil vom 17. 6. 2010 - 4 StR 126/10, NStZ 2011, S. 270–274.

Androulakis, Nikolaos K.: Über den Primat der Strafe, ZStW 108 (1996), S. 300–332.

Appel, Ivo: Verfassung und Strafe, Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen staatlichen Strafens (Dissertation), Freiburg 1998.

Arloth, Frank/Krä, Horst: Strafvollzugsgesetze von Bund und Ländern, Kommentar, C.H. Beck, München, 5. Aufl. 2021 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Arloth/Krä, StVollzG].

Baer, Susanne: Rechtssoziologie, Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 5. Aufl., Nomos, Baden-Baden 2022.

Baur, Alexander/Burkhardt, Anika/Kinzig, Jörg: Am Pranger: Kriminalprävention durch Information?, JZ 2011, S. 131–139.

Becker, Howard Saul: Außenseiter, Zur Soziologie abweichenden Verhaltens, 2. Aufl., Springer VS, Wiesbaden 2014.

Becker, Ulrich: Die Arbeitnehmerfreizügigkeit, in: Ehlers, Dirk/Germelmann, Claas Friedrich/Becker, Ulrich (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. 5. Aufl., Berlin, Boston 2023, S. 1313–1353.

BeckOK Datenschutzrecht. DS-GVO, DGA, BDSG. Datenschutz und Datennutzung, herausgegeben von Wolff, Heinrich Amadeus/Brink, Stefan/Ungern-Sternberg, Antje von, C.H. Beck, München, 46. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOK DatenschutzR].

BeckOK Grundgesetz, herausgegeben von Epping, Volker/Hillgruber, Christian, C.H. Beck, 57. Aufl. 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOK GG].

BeckOK JGG, herausgegeben von Gertler, Nils Fabian/Kunkel, Volker/Putzke, Holm, C.H. Beck, 26. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOK JGG].

BeckOK StGB, herausgegeben von von Heintschel-Heinegg, Bernd, C.H. Beck, 56. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOK StGB].

BeckOK StPO mit RiStBV und MiStra, herausgegeben von Graf, Jürgen, C.H.Beck, München, 49. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOK StPO].

Behme, Caspar/Jukic, Anton: "Totalschaden mit Sonnenschein", JA 2015, S. 280–285.

Bellinghausen, Till: Nebenfolgen eines Strafverfahrens, ZWH 2013, S. 395–401.

Besold, Otto: Das Strafregister (Dissertation), Erlangen 5. März 1931.

Beulke, Werner/Swoboda, Sabine: Jugendstrafrecht, Eine systematische Darstellung, 16. Aufl., Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 2020.

Bland, Matthes/Ariel, Barak/Kumar, Sumit: Criminal records versus rehabilitation and expungement: a randomised controlled trial, Journal of Experimental Criminology 2023, S. 1–25.

Bliesener, Thomas/Thomas, Jana: Ist eine Strafschärfung nach Rückfall sinnvoll und notwendig?, in: Rotsch, Thomas/Brüning, Janique/Schady, Jan (Hrsg.), FS Ostendorf. Strafrecht - Jugendstrafrecht-Kriminalprävention in Wissenschaft und Praxis 2015, S. 73–87.

Bloy, Renee: Zur Systematik der Einstellungsgründe im Strafverfahren, GA 1980, S. 161–183.

Bock, Dennis: Strafrecht Allgemeiner Teil, 2. Aufl., Springer, Berlin, Heidelberg 2021.

Bock, Michael: Kriminologie, Für Studium und Praxis, 5. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München 2019.

Böhm, Alexander/Feuerhelm, Wolfgang: Einführung in das Jugendstrafrecht, 4. Aufl., Beck, München 2004.

Böhm, Michael: Die Kozlowski-Entscheidung des EuGH und ihre Auswirkungen auf das deutsche Auslieferungsrecht, Kein „Strafvollstreckungstourismus" innerhalb Europas, NJW 2008, S. 3183–3185.

Boone, Miranda: Judicial Rehabilitation in the Netherlands: Balancing between safety and privacy, EJP 2011, S. 63–78.
Börner, René: Anmerkung zu BGH, Beschl. v. 18.6.2019, NStZ 2019, S. 752.
Böse, Martin: Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht (Dissertation), Göttingen 1996.
ders.: Vorbemerkungen zum Rahmenbeschluss 2009/315/JI, in: Pötz, Paul Günter/Kreß, Claus/Gazeas, Nikolaos/Grützner, Heinrich (Hrsg.), Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen. 3. Aufl., Heidelberg, München, Landsberg, Berlin, Heidelberg 34. Lieferung Dezember 2013, III. A 3.13.
Braithwaite, John: Crime, shame and reintegration, Cambridge University Press, New York 1989.
Bretthauer, Sebastian: Verfassungsrechtliche Grundlagen, Europäisches und Nationales Recht, in: Specht-Riemenschneider, Louisa/Mantz, Reto (Hrsg.), Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht. Bereichsspezifischer Datenschutz in Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor, München 2019, S. 7–38.
Breuer, Marten: Datenschutz, in: Heselhaus, Sebastian/Nowak, Carsten (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte. 2. Aufl., München, Basel, Wien 2020, S. 549–568.
Bringewat, Peter: Grundbegriffe des Strafrechts, Grundlagen, allgemeine Verbrechenslehre, Aufbauschemata, 3. Aufl., Nomos, Baden-Baden 2018.
Britz, Gabriele: Kooperativer Grundrechtsschutz in der EU, Aktuelle Entwicklungen im Lichte neuerer Rechtsprechung des BVerfG, NJW 2021, S. 1489–1495.
Bröckers, Boris: Ein Alternativ- und Ergänzungsvorschlag zur Reform der Wiederaufnahme von Strafverfahren zuungunsten von Freigesprochenen, KriPoZ 2022, S. 15–19.
Brunner, Rudolf/Dölling, Dieter: Jugendgerichtsgesetz, Kommentar, de Gruyter, Berlin, Boston, 14. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Brunner/Dölling].
Buchberger, Elisabeth: Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Graulich, Kurt/Bäcker, Matthias (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz. 7. Aufl., München 2021, S. 1303–1528.
Buck-Heeb, Petra: Repräsentantenhaftung einer Anlageberatungsgesellschaft für selbständigen Handelsvertreter, Fachdienst Zivilrecht - LMK 2013, S. 347701.
Bundesamt für Justiz: 10 Jahre europäisches Strafregisterinformationssystem ECRIS, Bonn, abrufbar unter: *https://www.bundesjustizamt.de/DE/ServiceGSB/Presse/Pressemitteilungen/2022/20220426.html?nn=86670, zuletzt geprüft am 16.05.2024*.
dass.: Europäisches Strafregisterinformations-system (ECRIS – European Criminal Register Information System), abrufbar unter: *https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/ZentraleRegister/Datenaustausch/Behoerdenportal/Registervernetzung/Registervernetzung_node.html, zuletzt geprüft am 16.05.2024*.
dass.: The Federal Central Criminal Register, abrufbar unter: *https://www.bundesjustizamt.de/EN/Topics/FederalCentralCriminalRegister/FederalCentralCriminalRegister_node.html;jsessionid=EB151D5A4C89B653B46AF7558C28055D.1_cid500, zuletzt geprüft am 21.05.2024*.
Bunge, Viktoria: Rechtliche Grundlagen der Resozialisierung, in: Maelicke, Bernd/Wein, Christopher (Hrsg.), Resozialisierung und Systemischer Wandel, Baden-Baden 2020, S. 81–101.
Burmann, Michael/Heß, Rainer/Hühnermann, Kathrin/Jahnke, Jürgen/Wimber, Kristina: Straßenverkehrsrecht, C.H. Beck, 28. Aufl. 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/].
Calliess, Christian/Ruffert, Matthias: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta : Kommentar, EUV/AEUV, C.H. Beck, München, 6. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Calliess/Ruffert].
Carr, Nicola: The Albatross of Juvenile Criminal Records, in: Meijer, Sonja/Annison, Harry/O'Loughlin, Ailbhe (Hrsg.), Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, Oxford, London, New York, New Delhi, Sydney 2019, S. 249–264.
Corda, Alessandro/Rovira, Marti/Henley, Andrew: Collateral consequences of criminal records from the other side of the pond: how exceptional is American penal exceptionalism?, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), S. 528–548.
Corda, Alessandro/Rovira, Marti/van't Zand-Kurtovic, Elina: Collateral consequences of criminal records form a cross-national perspective: An introduction, Criminology and Criminal Justice 23 (2023), S. 519–527.

Cording, Clemens: Freispruch gemäß § 20 StGB - "lebenslänglich" im Bundeszentralregister, StV 1995, S. 48–52.
Cornel, Heinz: Zum Begriff der Resozialisierung, in: Cornel, Heinz/Ghanem, Christian/Kawamura-Reindl, Gabriele/Pruin, Ineke/Bartsch, Tillmann (Hrsg.), Resozialisierung. Handbuch für Studium, Wissenschaft und Praxis. 5. Aufl., Baden-Baden 2023, S. 21–52.
Creemers, Niklas/Guagnin, Daniel: Datenbanken in der Polizeipraxis: Zur computergestützten Konstruktion von Verdacht, Kriminologisches Journal 46 (2014), S. 138–152.
Creifelds, Carl: Straftilgung und Verwertungsverbot, GA 1974, S. 129–142.
Dauses, Manfred/Ludwigs, Markus: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, C.H.Beck, München 2022 (57. Ergänzungslieferung).
Delaquis, Ernst: Rehabilitation und Strafregister, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 25 (1912), S. 99–128.
Denver, Megan/Pickett, Justin T./Bushway, Shawn D.: The Language of Stigmatization and the Mark of Violence: Experimental Evidence on the Social Construction and Use of Criminal Record Stigma, Criminology 55 (2017), S. 664–690.
Dessecker, Axel: Kriminalitätsbekämpfung durch Jugendstrafrecht, StV 1998, S. 678–684.
ders.: Die Kollateralfolgen von Strafen, in: Boers, Klaus/Schaerff, Marcus (Hrsg.), Kriminologische Welt in Bewegung, Mönchengladbach 2018, S. 476–486.
Deutscher, Axel: Die Erörterung der Vorstrafen von Zeugen, NStZ 2012, S. 359–362.
Di Paolo, Gabriella: The Exchange of Information Extracted from the Criminal Record: The Heterogeneity of the National Legal Systems and Problems of Language, in: Ruggieri, Francesca (Hrsg.), Criminal proceedings, languages and the European Union. Linguistic and legal issues, Berlin, Heidelberg 2014, S. 161–180.
Diemer, Herbert/Schatz, Holger/Sonnen, Bernd-Rüdeger: Jugendgerichtsgesetz, Mit Jugendstrafvollzugsgesetzen, C.F. Müller, Heidelberg, 8. Aufl. 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: HK-JGG].
Doerfer, Achim/Scholz, Rabea: Ist das gerecht? Bundeszentralregister & Führungszeugnis - Wer darf was wissen?, abrufbar unter https://detektor.fm/gesellschaft/ist-das-gerecht-bundeszentralregister-fuehrungszeugnis , zuletzt geprüft am 28.06.2024.
Dölling, Dieter/Duttge, Gunnar/König, Stefan/Rössner, Dieter/Ambos, Kai: Gesamtes Strafrecht, StGB, StPO, Nebengesetze : Handkommentar, Nomos, Baden-Baden, 5. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: HK-GS].
Dölling, Dieter/Hermann, Dieter/Laue, Christian: Kriminologie, Ein Grundriss, Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2022.
Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo: EMRK/GG, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Mohr Siebeck, Tübingen, 3. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG].
Dreier, Horst/Bauer, Hartmut: Grundgesetz, Band III Artikel 83-146, C.H. Beck; Mohr Siebeck, München, Tübingen, 3. Aufl. 2018 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Dreier, GG].
Dünkel, Frieder: Resozialisierung im Strafvollzug und internationale Menschenrechtsstandards, in: Spinellis, C. u.a. (Hrsg.), Europe in Crisis: Crime, Criminal Justice, and the Way Forward - Essays in Honour of Nestor Courakis, Athen 2017, S. 1777–1798.
ders.: Resozialisierung und internationale Menschenrechtsstandards, in: Cornel, Heinz/Ghanem, Christian/Kawamura-Reindl, Gabriele/Pruin, Ineke/Bartsch, Tillmann (Hrsg.), Resozialisierung. Handbuch für Studium, Wissenschaft und Praxis. 5. Aufl., Baden-Baden 2023, S. 107–122.
Dünnebier, Hans: Möglichkeiten der Rehabilitation durch strafregisterliche Maßnahmen, JZ 1958, S. 713–719.
Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert: Grundgesetz, Kommentar, 98. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG].
Ebhardt, Horst: Denkschrift zur Reform des Strafregisterrechts, Hamburg 1970.
Eder-Rieder, Maria: Strafregister- und Tilgungsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., NWV, Wien 2022.
Ehlers, Dirk/Germelmann, Claas Friedrich: Allgemeine Lehren der Grundfreiheiten, in: Ehlers, Dirk/Germelmann, Claas Friedrich/Becker, Ulrich (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. 5. Aufl., Berlin, Boston 2023, S. 1109–1259.
Ehmann, Eugen/Selmayr, Martin/Albrecht, Jan Philipp/Baumgartner, Ulrich/Bertermann, Nikolaus/Braun, Martin: DS-GVO, Datenschutz-Grundverordnung : Kommentar, C.H. Beck; LexisNexis, München, Wien, 3. Aufl. 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO].

Eisenberg, Ulrich/Kölbel, Ralf: Jugendgerichtsgesetz, C.H. Beck, München, 25. Aufl. 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Eisenberg/Kölbel, JGG].
dies.: Kriminologie, 8. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen 2024.
Endres, Johann/Kurlemann, Peter J.: Lockerungen, in: Endres, Johann/Suhling, Stefan (Hrsg.), Behandlung im Strafvollzug. Ein Handbuch für Praxis und Wissenschaft, Wiesbaden, Heidelberg 2023, S. 605–625.
Engeler, Malte: § 22 Datenschutz in der Justiz, in: Specht-Riemenschneider, Louisa/Mantz, Reto (Hrsg.), Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht. Bereichsspezifischer Datenschutz in Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor, München 2019, S. 623–645.
Ernst, Stephanie: Erweiterung der eintragungspflichtigen Entscheidungen nach Jugendstrafrecht in das Bundeszentralregister, ZJJ 2017, S. 365–370.
Ernst & Young Law GmbH: Rechtsexpertise zum Bedarf einer Präzisierung und Erweiterung der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz genannten Merkmale, Rechtsexpertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2019, *abrufbar unter www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/rechtsexpertise_merkmalserweiterung_im_agg.pdf?__blob=publicationFile&v=3 , zuletzt geprüft am 22.05.2024*.
Esser, Albert: Die Ehrenstrafe, W. Kohlhammer, Stuttgart 1956.
Esser, Robert: § 19 Daten- und Informationsaustausch in Strafsachen in der Europäischen Union, in: Böse, Martin (Hrsg.), Europäisches Strafrecht. 2. Aufl., Baden-Baden, Zürich, St. Gallen, Wien 2021, § 19.
Esser, Robert/Rübenstahl, Markus/Saliger, Frank/Tsambikakis, Michael: Wirtschaftsstrafrecht, Mit Steuerstrafrecht und Verfahrensrecht : Kommentar, Otto Schmidt, Köln 2017 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Esser/Rübenstahl et. al. Wirtschaftsstrafrecht].
Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, über den Austausch von Strafregisterinformationen zwischen den Mitgliedstaaten über das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS), Brüssel 21.12.2020.
Farrall, Stephen/Calverley, Adam: Understanding Desistance from Crime, Theoretical directions in resettlement and rehabilitation, McGraw-Hill Education, Maidenhead 2007.
Feest, Johannes/Lesting, Wolfgang/Lindemann, Michael/Alex, Michael/Spaniol, Margret: Strafvollzugsgesetze Kommentar (AK-StVollzG), Carl Heymanns Verlag, Köln, 8. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Feest/Lesting/Lindemann, StVollzG].
Fernandez, Francisco Javier Garcia: The ECR in Spain, in: Stefanou, Constantin/Xanthaki, Helen (Hrsg.), Towards a European criminal record, Cambridge, UK, New York 2008, S. 267–290.
Fischer, Thomas: Strafgesetzbuch, Mit Nebengesetzen, C.H. Beck, München, 71. Aufl. 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Fischer].
Frenz, Walter: Handbuch Europarecht, Band 1: Europäische Grundfreiheiten, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg 2012.
Freund, Georg/Rostalski, Frauke: Strafrecht Allgemeiner Teil, Personale Straftatlehre, 3. Aufl., Springer, Berlin, Heidelberg 2019.
Frisch, Wolfgang: Schuldgrundsatz und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, NStZ 2013, S. 249–256.
ders.: Voraussetzung und Grenzen staatlichen Strafens, NStZ 2016, S. 16–25.
Frister, Helmut: Strafrecht Allgemeiner Teil, Ein Studienbuch, 10. Aufl., C.H. Beck, München 2023.
Gaede, Karsten: Der Steuerbetrug, Eine Untersuchung zur Systematisierung der europäisierten Deliktsfamilie des Betruges und zur legitimen Reichweite des notwendig normgeprägten Betrugsunrechts der Steuerhinterziehung Zugleich ein Beitrag zum Verhältnis von Strafrecht und Verfassungsrecht (Habilitation), Hamburg 2015.
ders.: § 3 Grund-und Verfahrensrechte im europäischen Strafverfahren, in: Böse, Martin (Hrsg.), Europäisches Strafrecht. 2. Aufl., Baden-Baden, Zürich, St. Gallen, Wien 2021, S. 99–161.
Gallas, Wilhelm: Grundsatzfrage 5 d: Wie soll die Frage der Ehrenstrafen gelöst werden?, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission. 1. Band Grundfragen 1. bis 13. Sitzung, Bonn 1956, S. 217–223.
Gavouneli, Maria/Traianos, Pantelis: The ECR in Greece, in: Stefanou, Constantin/Xanthaki, Helen (Hrsg.), Towards a European criminal record, Cambridge, UK, New York 2008, S. 168–180.
Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus/Kirchmair, Lando: EUV, AEUV, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union : Kommentar, C.H. Beck, München, 7. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV].

Geiger, Thomas: Die Rechtsnatur der Sanktion, Der Grundrechtseingriff und die ihn legitimierenden Zwecke als Charakteristika der Rechtsnatur (Dissertation), Tübingen 2004.
Gercke, Björn: Außerstrafrechtliche Nebenfolgen in Wirtschaftsstrafverfahren - ein Überblick, wistra 2012, S. 291–297.
Gerken, Jutta/Berlitz, Claus: Sanktionseskalation. Zum fatalen Zusammenspiel von Erziehungsideologie und Registerrecht, in: Gerken, Jutta/Schuman, Karl F. (Hrsg.), Ein trojanisches Pferd im Rechtsstaat. Der Erziehungsgedanke in der Jugendgerichtspraxis, Pfaffenweiler 1988, S. 11–36.
Glaser, Andreas: Grundrechtlicher Schutz der Ehre im Internetzeitalter, NVwZ 2012, S. 1432–1438.
Gleß, Sabine: Grenzüberschreitende Beweissammlung, ZStW 125 (2013), S. 573–608.
Gola, Peter/Heckmann, Dirk: Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz VO (EU) 2016/679, C.H. Beck, 3. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Gola/Heckmann, DS-GVO].
Goos, Christoph/Zingerle, Arnold: Ehre, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon. Erster Band ABC-Waffen-Ehrenamt. 8. Aufl. 2017.
Götting, Bert: Das Bundeszentralregister als Instrument und Gegenstand der Forschung, in: Hilgendorf, Eric/Rengier, Rudolf (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Heinz. zum 70. Geburtststag 2012, S. 84–93.
Götz, Albrecht: Das Verwertungverbot des Bundeszentralregisters, JZ 1973, S. 496–500.
ders.: Bundeszentralregistergesetz, Kommentar, W. Kohlhammer, Stuttgart 1972.
Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina: Europäische Menschenrechtskonvention, Ein Studienbuch, 7. Aufl., C.H. Beck; HLV; Manz, München, Basel, Wien 2021.
Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin: Das Recht der Europäischen Union, 79. Aufl. Mai 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim].
von Galen, Margarete/Beth, Raoul: Sind Diversionsentscheidungen nach §§ 45, 47 JGG ohne Beschwer?, Eine Kritik der herrschenden Rechtsprechung aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Goeckenjan, Ingke/Puschke, Jens/Singelnstein, Tobias (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 80. Geburtstag. Für die Sache - Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive, Berlin 2019, S. 201–213.
Granderath, Reinhard: Getilgt - aber nicht vergessen, Das Verwertungsverbot des Bundeszentralregistergesetzes, ZRP 1985, S. 319–322.
Greco, Luís: Lebendiges und Totes in Feuerbachs Straftheorie., Ein Beitrag zur gegenwärtigen strafrechtlichen Grundlagendiskussion. (Dissertation), München 2009.
ders.: Strafe, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon. Band 5. 8. Aufl., Freiburg, Basel, Wien 2021.
ders.: Zur Singularität der Strafe – Versuch einer Standortbestimmung, ZStW 135 (2023), S. 378–432.
Griegel, Ramona: Einbruchsdelikte: Strafzumessung, Rückfälligkeit und kriminelle Karrieren (Dissertation), Göttingen 2021.
Grupp, Claus D.: Rahmenbeschlüsse, in: Bergmann, Jan/Abels, Gabriele/Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union. 6. Aufl., Baden-Baden, Wien, Basel 2022.
Güllemann, Dirk/Spellenberg, Ulrich: Neuregelung des Strafregisterrechts durch das Bundeszentralregistergesetz, NJW 1972, S. 1969–1974.
Günther, Klaus: Die symbolisch-expressive Bedeutung der Strafe, Eine neue Straftheorie jenseits von Vergeltung und Prävention, in: Prittwitz, Cornelius/Baurmann, Michael/Günther, Klaus/Kuhlen, Lothar/Merkel, Reinhard/Nestler, Cornelius/Schulz, Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Klaus Lüderssen. Zum 70. Geburtstag am 2. Mai 2002, Baden-Baden 2002, S. 205–219.
Haag, F.: Das Vorstrafenrecht und Vorschläge zu seiner künftigen Gestaltung, DJ 1938, 103-106.
Haage, Heinz: Bundesärzteordnung, 2. Aufl., Nomos 2016.
Haas, Volker: Strafbegriff, Staatsverständnis und Prozessstruktur, Zur Ausübung hoheitlicher Gewalt durch Staatsanwaltschaft und erkennendes Gericht im deutschen Strafverfahren (Habilitation), Tübingen 2008.
Habarth, Stefan: Empirieprägung von Verfassungsrecht, JZ 2022, S. 157–162.
Haffke, Bernd: Hat das Bundeszentralregistergesetz eine Konzeption?, Öffentliche Strafmoral und Gesetzesplanung, GA 1975, S. 65–83.
Haffke, Bernhard: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Entziehung der Fahrerlaubnis, in: Michalke, Regina/Köberer, Wolfgang/Pauly, Jürgen/Kirsch, Stefan (Hrsg.), Festschrift für Rainer Hamm zum 65. Geburtstag am 24. Februar 2008, Berlin 2008, S. 137–159.
Hagemeier, Andrea: Der Behandlungsgedanke bei Sexualdelinquenz (Dissertation), Hannover 2007.

Harings, Lothar/Stemplewitz, Jan: Sanktionen im Marktordnungsrecht, in: Calliess, Christian/Härtel, Ines/Veit, Barbara (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts. Band VIII, Baden-Baden 2008, S. 31–45.
Harrendorf, Stefan: Überlegungen zur materiellen Entkriminalisierung absoluter Bagatellen am Beispiel der Beförderungserschleichung und des Ladendiebstahls, NK 30 (2018), S. 250–267.
Hartenstein, Sven/Philipp, Aaron/Hinz, Sylvette/Meischner-Al-Mousawi, Maja: Rückfälligkeit nach Entlassung aus Jugendstrafe, ZJJ 2023, S. 148–160.
Hartenstein, Sven/Prätor, Susanne: Schulische und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen, in: Endres, Johann/Suhling, Stefan (Hrsg.), Behandlung im Strafvollzug. Ein Handbuch für Praxis und Wissenschaft, Wiesbaden, Heidelberg 2023, S. 507–523.
Hartung, Fritz: Das Strafregister, Straftilgungsgesetz und Strafregisterverordnung, 2. Aufl., C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1963.
Hase, Peter: Bundeszentralregistergesetz, 2. Aufl., C.H. Beck, München 2014.
Hassemer, Ines M.: § 43 Strafrecht im Bereich der Informationstechnologie, in: Auer-Reinsdorff, Astrid/Conrad, Isabell (Hrsg.), Handbuch IT- und Datenschutzrecht. 3. Aufl., München 2019.
Hecker, Bernd: Europäisches Strafrecht, 6. Aufl., Springer, Berlin, Germany, Heidelberg 2021.
Heger, Martin: Strafrecht, abrufbar unter https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Strafrecht, zuletzt überprüft am 28.06.2024, Staatslexikon online Version 08.06.2022.
Heinz, Wolfgang: Das System strafrechtlicher Sozialkontrolle - oder: "Eine Firma ohne Buchhaltung, die in seliger Unkenntnis vom Ausmaß ihres Gewinns oder Verlustes arbeitet", in: Heger, Martin/Kelker, Brigitte/Schramm, Edward (Hrsg.), Festschrift für Kristian Kühl zum 70. Geburtstag, München 2014, S. 893–913.
ders.: § 22 Kriminalität und Kriminalitätskontrolle, in: Hilgendorf, Eric/Kudlich, Hans/Valerius, Brian (Hrsg.), Handbuch des Strafrechts Band 1, Heidelberg 2019.
Herzog-Evans, Martine: Judicial Rehabilitation in France: Helping with the Desisting Process and Acknowledging Achieved Desistance, European Journal of Probation 2011, S. 4–19.
Heuser, Georg: Zur Reform des Strafregisterwesens, Kriminalistik 1959, S. 101–105.
Hirschi, Travis: Causes of Delinquency, 3. Aufl., University of California Press, Berkeley 1974.
Hochmayr, Gudrun: Neue Kriminalsanktionen im Rechtsvergleich, Zur Einordnung von Konfiskation, Verfall, chemischer Zwangsbehandlung von Sexualstraftätern und Wiedergutmachungsstrafe, ZStW 124 (2012), S. 64–86.
Hochmayr, Gudrun/Ligocki, Dawid: Der Strafregisteraustausch on der Europäischen Union und das Recht auf Resozialisierung, ZIS 2016, S. 159–172.
dies.: Der Strafregisteraustausch on der Europäischen Union und das Recht auf Resozialisierung, ZIS 2016, S. 159–172.
Hoerster, Norbert: Muss Strafe sein?, Positionen der Philosophie, Beck, München 2012.
Höffler, Katrin/Kaspar, Johannes: Warum das Abstandsgebot die Probleme der Sicherungsverwahrung nicht lösen kann, Zugleich ein Beitrag zu den Aporien der Zweispurigkeit des strafrechtlichen Sanktionssystems, ZStW 124 (2012), S. 87–131.
Hofmann, Paul: Zur Offenbarungspflicht des Arbeitnehmers, ZfA 1975, S. 1–65.
Hohenstatt, Klaus Stefan/Stamer, Katrin/Hinrichs, Lars: Background Checks von Bewerbern in Deutschland: Was ist erlaubt?, NZA 2006, S. 1065–1070.
Honer, Mathias: Die Grundrechte der EU-Grundrechtecharta, JA 2021, S. 219–224.
Höpner, Martin/Haas, Christine: Ist der Unionsgesetzgeber an die Grundfreiheiten gebunden?, EuR 2022, S. 165–190.
Hörnle, Tatjana: Die Vermögensstrafe, ZStW 108 (1996), S. 333–353.
dies.: Tatproportionale Strafzumessung (Dissertation), München 1998.
dies.: § 12 Straftheorien, in: Hilgendorf, Eric/Kudlich, Hans/Valerius, Brian (Hrsg.), Handbuch des Strafrechts Band 1, Heidelberg 2019.
Hoven, Elisa: Bagatelldelikte, Zum Umgang mit „geringfügigen Straftaten“ im materiellen und prozessualen Recht, JuS 2014, S. 975–979.
Huber, Peter M.: Die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten – Identifizierung und Konkretisierung -, EuR 2022, S. 145–165.
Hufen, Friedhelm: Staatsrecht II, Grundrechte, 10. Aufl., C.H. Beck, München 2023.

Hüning, Dieter: „Nonne puniendi potestas reipublicae propria est“: Die naturrechtliche Begründung der Strafgewalt bei Hugo Grotius, Jahrbuch für Recht und Ethik / Annual Review of Law and Ethics 2000, S. 93–124.
Husemann, Tim: Das Führungszeugnis als Beweis im Bewerbungsprozess, AuR 2012, 471-475.
Hyseni, Egzona: Shame Sanctions – eine (il)legitime Strafform?, Bestandsaufnahme und umfassende kritische Würdigung (Dissertation), Freiburg 2022.
Irmscher, Philipp Florian: Öffentlichkeit als Sanktion, Bankaufsicht zwischen Repression und Prävention – Eine Einordnung des »naming and shaming« in das Sanktionssystem des KWG (Dissertation) 2019.
Isensee, Josef: Grundrecht auf Ehre, in: Ziemske, Burkhardt/Langheid, Theo/Wilms, Heinrich/Haverkate, Görg (Hrsg.), Staatsphilosophie und Rechtspolitik. Festschrift für Martin Kriele zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 5–49.
Jacobs, James B./Larrauri, Elena: European Criminal Records and Ex-Offender Employment, Oxford Handbook Topics in Criminology and Criminal Justice 2016.
Jahn, Matthias/Brodowski, Dominik: Das Ultima Ratio-Prinzip als strafverfassungsrechtliche Vorgabe zur Frage der Entbehrlichkeit von Straftatbeständen, ZStW 129 (2017), S. 363–381.
Jaklin, Lars: Die Ausweitung des »Härteausgleichs« auf das polizeiliche Führungszeugnis, StV 2019, S. 291–295.
Jakobs, Günther: Schuld und Prävention, Mohr Siebeck, Tübingen 1976.
Jarass, Hans D.: Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Grundgesetz, NJW 1989, S. 857–862.
ders.: Strafrechtliche Grundrechte im Unionsrecht, NStZ 2012, S. 611–616.
ders.: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Unter Einbeziehung der sonstigen Grundrechtsregelungen des Primärrechts und der EMRK : Kommentar, C.H. Beck, München, 4. Aufl. 2021 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Jarass, GRCh].
Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, C.H. Beck, München, 17. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth, GG].
Jehle, Jörg-Martin: Aussagemöglichkeiten und Vorschläge zur Verbesserung der sog. Rückfallstatistik, in: Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.), Datensammlungen und Akten in der Strafrechtspflege. Nutzbarkeit für Kriminologie und Kriminalpolitik, Wiesbaden 1989, S. 245–263.
Jehle, Jörg-Martin/Albrecht, Hans-Jörg/Hohmann-Fricke, Sabine/Tetal, Carina: Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2013 bis 2016 und 2004 bis 2016, Forum Verlag Godesberg GmbH, Mönchengladbach 2020.
Jescheck, Hans-Heinrich: Grundsatzfrage 5d, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission. 1. Band Grundfragen 1. bis 13. Sitzung, Bonn 1956, S. 235.
Jescheck, Hans-Heinrich/Weigend, Thomas: Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil, 5. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin 1996.
Jochum, Georg: Europarecht, Unter Berücksichtigung des Vertrags von Lissabon, 3. Aufl., Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2018.
Joussen, Jacob: Das erweiterte Führungszeugnis im Arbeitsverhältnis, NZA 2012, S. 776–780.
Jugendgerichtsgesetz, herausgegeben von Ostendorf, Heribert, Nomos, Baden-Baden, 11. Aufl. 2021 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Ostendorf NK-JGG].
Jung, Heike: Was ist Strafe?, Ein Essay, Nomos, Baden-Baden 2002.
Jüngel, Marc: Shame Sanctions - Wiedergeburt der Schandstrafe?, Generalpräventive Publizität und materieller Strafbegriff (Dissertation), Düsseldorf 2010.
Kaiser, Günther: Kriminologie, Ein Lehrbuch, 3. Aufl., C. F. Müller, Heidelberg 1996.
Kaiser, Günther/Schöch, Heinz/Kinzig, Jörg: Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug, 8. Aufl., Beck, München 2015.
Kalf, Wolfgang: Die Behandlung von Schuldunfähigkeitsvermerken nach dem Bundeszentralregistergesetz, StV 1991, S. 580–584.
ders.: Die Fristen des Bundeszentralregistergesetzes in der strafrechtlichen Praxis, StV 1991, S. 132–141.
Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, herausgegeben von Mitsch, Wolfgang, C.H. Beck, München, 5. Aufl. 2018 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: KK-OWiG].
Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung Mit GVG, EGGVG und EMRK, herausgegeben von Barthe, Christoph/Gericke, Jan, C.H. Beck, München, 9. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: KK-StPO].

Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz C.: Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Kommentar, C.H. Beck; Helbing Lichtenhahn, München, Basel, 3. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Karpenstein/Meyer EMRK].
Kaspar, Johannes: Herausforderungen evidenzbasierter Strafgesetzgebung, KriPoZ 2020, S. 14–21.
Kert, Robert: The ECR in Austria, in: Stefanou, Constantin/Xanthaki, Helen (Hrsg.), Towards a European criminal record, Cambridge, UK, New York 2008, S. 107–137.
Kett-Straub, Gabriele/Kudlich, Hans: Sanktionenrecht, C.H.Beck, München 2019.
Keyzer, Patrick/O'Donovan, Darren: Australia's Expanding Jurisprudence of Risk, A Critical Analysis of Australian Preventive Detention and Post-Sentence Supervision System, in: Meijer, Sonja/Annison, Harry/O'Loughlin, Ailbhe (Hrsg.), Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, Oxford, London, New York, New Delhi, Sydney 2019, S. 227–245.
Kindhäuser, Urs: Strafprozessrecht, 5. Aufl., Nomos 2019.
Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfrid/Paeffgen, Hans-Ullrich/Saliger, Frank: Strafgesetzbuch, Nomos, 6. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: NK-StGB].
Kinzel, Stefan: Zur Antinomie der Strafzwecke, Ein Beitrag zur Dogmatik des Strafzumessungsrechts (Dissertation), Kiel 2024.
Kinzig, Jörg: Besprechung zu Sobota, Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, GA 2016, S. 158–161.
Koch, Philipp: Naming and shaming im Kapitalmarktrecht, Die Veröffentlichung von Verstößen als repressive Sanktion (Dissertation), Hamburg 2017.
Kochendörfer, Luca: § 44 WpHG als Strafe im Sinne der Verfassung - Grenzen privatrechtlicher Normdurchsetzung, ZGR 2023, S. 316–358.
Köhler, Tanja: Straffällige Frauen - eine Untersuchung der Strafzumessung und Rückfälligkeit (Dissertation), Göttingen 2012.
Kohlhaas, Max/Ambs, Friedrich/Erbs, Georg: Strafrechtliche Nebengesetze, Mit Straf- und Bußgeldvorschriften des Wirtschafts- und Verwaltungsrechts, Beck, München 248. EL Juli 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Erbs/Kohlhaas].
Komrey, Hans/Morgenstern, Christine: Auslieferung bei drohender lebenslanger Freiheitsstrafe ohne Aussetzungsmöglichkeit, ZIS 2014, S. 704–716.
Kube, Hanno: Ehrenschutz im Verfassungsrecht des Frühkonstitutionalismus und im Grundgesetz, AöR 2000, S. 341–385.
Kubiciel, Michael: Shame Sanctions - Ehrenstrafen im Lichte der Straftheorien, ZStW 118 (2006), S. 44–75.
Kugelmann, Dieter: Voraussetzungen und Grenzen der Auskunft nach § 41 I Nr. 2 des Bundeszentralregistergesetzes, RDV 2010, S. 216–223.
Kühl, Kristian: Das Profil des Strafrechts, in: Hassemer, Winfried/Kempf, Eberhard/Moccia, Sergio (Hrsg.), Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag. In dubio pro libertate, München 2009, S. 275–309.
Küppers, Michael: Kapitel E, Register, in: Burhoff, Detlef/Kotz, Peter (Hrsg.), Handbuch für die strafrechtliche Nachsorge. Bewährungsfragen - Strafvollstreckung - Gnade - Berufliche Auswirkungen, Bonn 2015.
Lackner, Karl: Grundsatzfrage 5d, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission. 1. Band Grundfragen 1. bis 13. Sitzung, Bonn 1956, S. 226–229.
Lackner, Karl/Kühl, Kristian/Heger, Martin: Strafgesetzbuch, Kommentar, C.H. Beck, München, 30. Aufl. 2023.
Lagodny, Otto: Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, Die Ermächtigung zum strafrechtlichen Vorwurf im Lichte der Grundrechtsdogmatik, dargestellt am Beispiel der Vorfeldkriminalisierung (Habilitation), Freiburg 1995.
Lange, Richard: Strafrechtsreform, Reform im Dilemma, Langen-Müller, München, Wien 1972.
Larrauri, Elena/Rovira, Marti: Collateral Consequences of a Conviction in Spain, in: Meijer, Sonja/Annison, Harry/O'Loughlin, Ailbhe (Hrsg.), Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, Oxford, London, New York, New Delhi, Sydney 2019, S. 27–44.
dies.: Collateral Consequences of of a Conviction in Spain, in: Meijer, Sonja/Annison, Harry/O'Loughlin, Ailbhe (Hrsg.), Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, Oxford, London, New York, New Delhi, Sydney 2019, S. 27–44.

Lassen, Peter: Die Rechtsstellung des Vorbestraften nach dem Bundeszentralregistergesetz (Dissertation), Hamburg 1973.
Laubenthal, Klaus: Strafvollzug, 8. Aufl., Springer, Berlin, Heidelberg 2019.
Laubenthal, Klaus/Baier, Helmut/Nestler, Nina: Jugendstrafrecht, 3. Aufl., Springer, Berlin, Heidelberg 2015.
Lederer, Jenny/Dittmann, Volker/Graf, Marc: Die Problematik der Löschung von Strafregistereinträgen, Auswirkungen auf Rechtspraxis und forensische Psychiatrie in Deutschland und der Schweiz, MSchrKrim 93 (2010), S. 442–460.
Leipziger Kommentar Erster Band Einleitung, §§ 1 bis 18, herausgegeben von Cirener, Gabriele/Radtke, Henning/Rissing-van Saan, Ruth/Rönnau, Thomas/Schluckebier, Wilhelm, de Gruyter, Berlin, Boston, 13. Aufl. 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: LK-StGB].
Leipziger Kommentar Vierter Band §§ 38 bis 55, herausgegeben von Cirener, Gabriele/Radtke, Henning/Rissing-van Saan, Ruth/Rönnau, Thomas/Schluckebier, Wilhelm, de Gruyter, Berlin, Boston, 13. Aufl. 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: LK-StGB].
Leipziger Kommentar Zweiter Band §§ 32-55, herausgegeben von Laufhütte, Heinrich Wilhelm/Rissing-van Saan, Ruth/Tiedemann, Klaus, de Gruyter, 12. Aufl. 2006 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: LK-StGB (12. Auflage)].
Lemert, Edwin M.: Social Pathology, A Systematic Approach to the Theory of Sociopathic Behavior, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, Toronto, London 1951.
Lichtenthäler, Sören: Warum nicht Blumen statt Mauern?, Zu den Straftheorien, ZJS 2020, S. 566–575.
Lorenzmeier, Stefan: Der Rahmenbeschluss als Handlungsform der Europäischen Union und seine Rechtswirkungen, ZIS 2006, S. 576–582.
Löwe, Ewald; Rosenberg, Werner (Begr.): Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Zwölfter Band EMRK; IPBR, herausgegeben von Becker, Jörg-Peter/Erb, Volker/Esser, Robert/Graalmann-Scheerer, Kirsten/Hilger, Hans/Ignor, Alexander, de Gruyter, Berlin, Boston, 27. Aufl. 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Löwe-Rosenberg].
Löwe, Ewald; Rosenberg, Werner (Begr.): Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Band 11, herausgegeben von Becker, Jörg-Peter/Erb, Volker/Esser, Robert/Graalmann-Scheerer, Kirsten/Hilger, Hans/Ignor, Alexander, De Gruyter Recht; de Gruyter, Berlin, 27. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Löwe-Rosenberg, StPO].
Löwe, Ewald; Rosenberg, Werner (Begr.): Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Band 5/2, herausgegeben von Erb, Volker/Graalmann-Scheerer, Kirsten/Stuckenberg, Carl Friedrich, de Gruyter, Berlin, Boston, 27. Aufl. 2018 (§§ 158-211) [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Löwe/Rosenberg, StPO].
Löwe, Ewald; Rosenberg, Werner (Begr.): Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Fünfter Band §§ 151-212b, herausgegeben von Erb, Volker/Esser, Robert/Franke, Ulrich/Graalmann-Scheerer, Kirsten/Hilger, Hans/Ignor, Alexander, de Gruyter, 26. Aufl. 2007 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Löwe-Rosenberg].
Löwe, Ewald; Rosenberg, Werner (Begr.): Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Fünfter Band Teilband 1 §§ 151-157, herausgegeben von Becker, Jörg-Peter/Erb, Volker/Esser, Robert/Graalmann-Scheerer, Kirsten/Hilger, Hans/Ignor, Alexander, de Gruyter, Berlin, Boston, 27. Aufl. 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Löwe-Rosenberg].
LTO-Redaktion: Verfahren gegen Ofarim nach Geständnis eingestellt, abrufbar unter: *abrufbar unter https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/lg-leipzig-6kls607js5688421-gil-ofarim-antisemitismus-prozess-gestaendnis/ , zuletzt geprüft am 16.05.2024*.
Lubini, Julian: Strafzumessung und außerstrafrechtliche Folgen für Angehörige Freier Berufe, NZWiSt 2020, S. 178–182.
Lundquist, Jennifer Hickes/Pager, Devah/Strader, Eiko: Does a Criminal Past Predict Worker Performance? Evidence from One of America's Largest Employers, Social Forces 96 (2018), S. 1039–1069.
Manger-Nestler, Cornelia/Noack, Gregor: Europäische Grundfreiheiten und Grundrechte, JuS 2013, S. 503–507.
Mangoldt, Herrmann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian: Grundgesetz, Band 3, C.H. Beck, München, 7. Aufl. 2018 (Art. 83-146) [zitiert als: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG].
Maringele, Sarah: Keine Löschung eines Strafregistereintrags trotz Aufhebung des zugrundeliegenden Delikts durch den VfGH, NLMR 2013, S. 403–406.

Marsch, Nikolaus: § 4.2.2 Schutz der Privatsphäre und der persönlichen Daten nach der GRCh, in: Ehlers, Dirk/Germelmann, Claas Friedrich/Becker, Ulrich (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. 5. Aufl., Berlin, Boston 2023, S. 443–467.
Matt, Holger/Renzikowski, Joachim: Strafgesetzbuch, Kommentar, Verlag Franz Vahlen, München, 2. Aufl. 2020.
Maurach, Reinhart: Deutsches Strafrecht, Allgemeiner Teil, 4. Aufl., C.F. Müller, Karlsruhe 1971.
Maus, Carolin: Die Analogiefähigkeit im Falle einer bewussten Regelungslücke, ZfPW 2023, S. 25–34.
McNeil, Fergus: Four forms of 'offender' rehabilitation: Towards an interdisciplinary perspective, Legal and Criminological Psychology 2012, 1-19.
Meier, Bernd: Strafrechtliche Sanktionen, 5. Aufl., Springer, Berlin, Heidelberg 2019.
Meier, Bernd-Dieter: Kriminologie, 6. Aufl., C.H.Beck, München 2021.
Meijer, Sonja: Proportionality as a Constraint on the Legal Consequences of Conviction, in: Meijer, Sonja/Annison, Harry/O'Loughlin, Ailbhe (Hrsg.), Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, Oxford, London, New York, New Delhi, Sydney 2019, S. 87–105.
Meijer, Sonja/Annison, Harry/O'Loughlin, Ailbhe: Introduction, in: Meijer, Sonja/Annison, Harry/O'Loughlin, Ailbhe (Hrsg.), Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction, Oxford, London, New York, New Delhi, Sydney 2019, S. 1–23.
Meister, Johannes: Registrierung von Jugendstrafen, Kritische Gedanken zum neuen Bundeszentralregistergesetz, ZfJ 1971, S. 264–265.
Mestek-Schmülling, Katja: Mittelbare Straftatfolgen und ihre Berücksichtigung bei der Strafzumessung (Dissertation), Köln 2002.
Meyer, Jürgen/Engels, Malte: Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta?, ZRP 2000, S. 368–371.
Meyer, Jürgen/Hölscheidt, Sven: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Nomos; Stämpfli Verlag; facultas, Baden-Baden, Bern, Wien, 5. Aufl. 2019 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Meyer/Hölscheidt].
Meyer-Goßner, Lutz/Schmitt, Bertram: Strafprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen, C.H. Beck, München, 67. Aufl. 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Meyer-Goßner/Schmitt StPO].
Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin/Raumer, Stefan von/Albrecht, Frauke/Brunozzi, Kathrin/König, Stefan: EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention, Nomos; Helbing Lichtenhahn; Manz, Baden-Baden, Basel, Wien, 5. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: HK-EMRK].
Milthaler, Alida: Das Fragerecht des Arbeitgebers nach den Vorstrafen des Bewerbers (Dissertation), Göttingen 2005.
Montenbruck, Axel: Deutsche Straftheorie I-IV, Lehrbuch in vier Teilen, 4. Aufl., Open Access der Freien Universität Berlin, Berlin 2020, *abrufbar unter https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/26392.2/Montenbruck__Straftheorie_I-IV__2020_.pdf?sequence=5&isAllowed=y&save=y , zuletzt geprüft am 29.05.2024*.
Morgenstern, Christine: Die Untersuchungshaft, Eine Untersuchung unter rechtsdogmatischen, kriminologischen und europarechtlichen Aspekten (Habilitation), Greifswald 2016.
dies.: Straftheorie, Grundrechte und das Strafregister, ZStW 131 (2019), S. 625–665.
Möstl, Markus: Preconditions and Limits of Mutual Recognition, Common Market Law Review 2010, S. 405–436.
Motz, Ryan T./Barnes, J. C./Caspi, Avshalom/Arseneault, Louise/Cullen, Francis T./Houts, Renate/Wertz, Jasmin/Moffitt, Terrie E.: Does contact with the justice system deter or promote future delinquency? Results from a longitudinal study of British adolescent twins, Criminology 2020, S. 307–335.
Müller, Josef: Vorstrafen und Strafregister (Dissertation), Würzburg 1908.
Müller-Dietz, Heinz: Strafbegriff und Strafrechtspflege, Duncker & Humblot, Berlin 1968.
Müller-Tuckfeld, Jens-Christian: Integrationsprävention, Studien zu einer Theorie der gesellschaftlichen Funktion des Strafrechts (Dissertation), Frankfurt am Main 1997.
Mumme, Helmut/Sieverts, Rudolf: Die Strafregistrierung bei Jugendlichen und ihre Reformbedürftigkeit, ZStW 57 (1938), S. 771–778.

Münchener Anwaltshandbuch Strafverteidigung, herausgegeben von Müller, Eckhart/Schlothauer, Reinhold/Knauer, Christoph, C.H.Beck, München, 3. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: MAH-Strafverteidigung].
Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, herausgegeben von Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limperg, Bettina, C.H. Beck, 9. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo-BGB].
Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, Band 1, herausgegeben von Heermann, Peter W./Schlingloff, Jochen, C.H. Beck, 3. Aufl. 2020.
Münchener Kommentar zum StGB §§ 185-262 StGB, herausgegeben von Erb, Volker/Schäfer, Jürgen, C.H. Beck, 4. Aufl. 2021 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo-StGB].
Münchener Kommentar zum StGB §§ 38-79b, herausgegeben von Erb, Volker/Schäfer, Jürgen, C.H. Beck, München, 4. Aufl. 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo-StGB].
Münchener Kommentar zum StGB Band 2 §§ 38-79b, herausgegeben von von Heintschel-Heinegg, Bernd, C.H. Beck, München, 4. Aufl. 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo-StGB].
Münchener Kommentar zum StGB Band 7 Nebenstrafrecht I, herausgegeben von Erb, Volker/Schäfer, Jürgen, C.H. Beck, München, 4. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo-StGB].
Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht. *Band 1*, herausgegeben von König, Peter, C.H. Beck, München 2016 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo-StVR].
Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung. *Band 1 §§ 1-150 StPO*, herausgegeben von Kudlich, Hans, C.H. Beck, 2. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo-StPO].
Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung. *Band 2 §§ 151-332 StPO*, herausgegeben von Schneider, Hartmut, C.H. Beck, München, 2. Aufl. 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo-StPO].
Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung. *Band 3/2*, herausgegeben von Knauer, Christoph, C.H. Beck, München 2018 (GVG; EGGVG; EMRK; EGStPO; EGStGB; ZSHG: StrEG; JGG; G 10; AO) [zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo-StPO].
Münster, Peter Maria: Das Konzept des reintegrative shaming von John Braithwaite, Kriminalsoziologische und praktische Bedeutung einer neuen alten Theorie der strafrechtlichen Sozialkontrolle (Dissertation), Mainz 2006.
Nagler, Johannes: Die Strafe, Eine juristisch-empirische Untersuchung Erste Hälfte, Felix Meiner, Leipzig 1918.
Nalewajko, Pawel: Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union? (Dissertation), Frankfurt (Oder) 2010.
Nartowska, Ursula/Knierbein, Michael: Ausgewählte Aspekte des „Naming and Shaming“ nach § 40 c WpHG, NZG 2016, S. 256–261.
Naylor, Bronwyn: Criminal Records and Rehabilitation in Australia, European Journal of Probation 2011, S. 79–96.
Nehl, Hanns Peter: § 62 Ne bis in idem (Doppelbestrafungsverbot), in: Heselhaus, Sebastian/Nowak, Carsten (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte. 2. Aufl., München, Basel, Wien 2020, S. 1496–1524.
Nelles, Ursula: Statusfolgen als "Nebenfolgen" einer Straftat (§ 45 StGB), JZ 1991, S. 17–24.
Neubacher, Frank: Kriminologie, 5. Aufl., Nomos 2023.
Nicolaus, Michael: Die Berücksichtigung mittelbarer Straftatfolgen bei der Strafzumessung (Dissertation), Kiel 1992.
Nietzsche, Friedrich: Zur Genealogie der Moral (1887), Felix Meiner Verlag, Hamburg 2013.
Nöding, Toralf: Teil 5 Praxis der Verteidigung im Jugendstrafverfahren, in: Nöding, Toralf/Kahlert, Christian/Zieger, Matthias (Hrsg.), Verteidigung in Jugendstrafsachen. 8. Aufl., Heidelberg 2023.
Noll, Peter: Gesetzgebungslehre, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg 1973.
Nowak, Carsten: § 34 Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten, in: Heselhaus, Sebastian/Nowak, Carsten (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte. 2. Aufl., München, Basel, Wien 2020, S. 727–763.
Oelbermann, Jan: Wahlrecht und Strafe, Die Wahl aus dem Justizvollzug und die Aberkennung des Wahlrechts durch das Strafgericht (Dissertation), Baden-Baden 2011.
Oppong, Marvin: Brauchen wir ein europäisches Strafregister?, GA 2008, S. 575–583.
Ostendorf, Heribert/Drenkhahn, Kirstin: Jugendstrafrecht, 11. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden 2022.
Padfield, Nicky: Judicial Rehabilitation? A View from England, European Journal of Probation 2011, S. 36–49.
Parigger, Manfred: Urteilsfolgen neben der Strafe, StraFo 2011, S. 447–458.

Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich: Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Mohr Siebeck, Tübingen, 2. Auflage 2023.
Peglau, Jens: Anmerkung zu OLG Karlsruhe 3. Strafsenat, Beschluss vom 24.11.2022 - 3 Rv 32 Ss 675/22 Anm. 5, jurisPR-StrafR 2023.
Peters, Karl: Referat zur Arbeitsgemeinschaft "Rehabilitierung Straffälliger", JZ 1957, S. 731–733.
ders.: Grundprobleme der Kriminalpädagogik, de Gruyter 1960.
Pfeiffer, Joachim: Die unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister und das Führungszeugnis, NStZ 2000, S. 402–407.
Pickl, Viktor: Stigmatisierung durch Strafverfahren und Strafvollzug, in: Haesler, Walter T./Aebersold, Peter (Hrsg.), Stigmatisierung durch Strafverfahren und Strafvollzug. Schweizerisches Nationalkomitee für geistige Gesundheit, Arbeitsgruppe für Kriminologie, Diessenhofen 1981, S. 33–51.
Pijoan, Elena Larrauri: Legal protections against criminal background checks in Europe, Punishment & Society 16 (2014), S. 50–73.
Prescott, J. J./Starr, Sonja B.: Expungement of Criminal Convictions, An empirical study, Harvard Law Review 133 (2020), S. 2461–2555.
Prittwitz, Cornelius: Das Strafrecht: Ultima ratio, propria ratio oder schlicht strafrechtliche Prohibition?, ZStW 129 (2017), S. 390–400.
Pryzwanski, Eugen: Auswirkungen des Vorhalte- und Verwertungsverbotes des Bundeszentralregistergesetzes im Strafrecht (Dissertation), Göttingen 1977.
Rebmann, Kurt: Einhundert Jahre Strafregisterwesen in Deutschland, NJW 1983, S. 1513–1527.
Rebmann, Kurt/Uhlig, Sigmar/Pieper, Klaus-Gerhard: Bundeszentralregistergesetz, Gewerbezentralregister, Verkehrszentralregister und ergänzende Bestimmungen // Gewerbezentralreg., Verkehrszentralreg. u. erg. Bestimmungen, C.H.Beck, München 1985 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Rebmann/Uhlig, BZRG].
Reinbacher, Tobias: Strafrecht im Mehrebenensystem, Modelle der Verteilung strafrechtsbezogener Kompetenzen (Habilitation), Berlin 2013.
Ring, Gerhard: Wiederzulassung zur Rechtsanwaltschaft mehr als 20 Jahre nach strafgerichtlicher Verurteilung, Anmerkung zu BGH, Urt. v. 14.1.2019 – AnwZ (Brfg) 70/17, DStR 2019, S. 894–896.
Roger, Benjamin: Grund und Grenzen transnationaler Strafrechtspflege, Eine strafprozessuale Untersuchung der Rechtshilfe unter besonderer Berücksichtigung des Prinzips gegenseitiger Anerkennung in der EU (Dissertation), München 2014.
Römer, Josef: Die Stellung des Vorbestraften nach der Reform des Strafregisterrechts, Justizverwaltungsblatt NRW 108 (1972), 169-176; 193-201;219-222.
Ronc, Pascal: Das Konzept der Resozialisierung in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Coninx, Anna/Ege, Gian/Mausbach, Julian (Hrsg.), Prävention und freiheitliche Rechtsordnung. Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich, Zürich, St. Gallen 2017, S. 33–58.
ders.: Die Menschenwürde als Prinzip der EMRK, Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR zum Strafrecht – zugleich ein Beitrag zur Methodik der Auslegung der EMRK (Dissertation), Zürich 2019.
Rönnau, Thomas/Begemeier, Moritz: Die Vermögensabschöpfung ist keine Strafe!?, – Zur Rechtsnatur der §§ 73 ff. StGB anlässlich BVerfG, Beschl. v. 10.2.2021 – 2 BvL 8/19, NStZ 2021, S. 705–708.
Roßnagel, Alexander: Kein „Verbotsprinzip“ und kein „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ im Datenschutzrecht, Zur Dogmatik der Datenverarbeitung als Grundrechtseingriff, NJW 2019, S. 1–5.
Rovira, Marti: The next Pandora's Box of criminal background checks, European Journal of Criminology 19 (2022), S. 1386–1402.
Roxin, Claus: Strafe und Strafzwecke in der Rechtsprechung des Bunderverfassungsgerichts, in: Hassemer, Winfried/Kempf, Eberhard/Moccia, Sergio (Hrsg.), Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag. In dubio pro libertate, München 2009, S. 601–616.
ders.: Strafrechtliche Grundlagenprobleme, de Gruyter, Tübingen 2012.
Roxin, Claus/Greco, Luís: Strafrecht Allgemeiner Teil, Band 1, 5. Aufl., C.H. Beck, München 2020.
Ruffert, Matthias/Grischek, Friederike/Schramm, Moritz: Europarecht im Examen – Die Grundfreiheiten, JuS 2021, S. 407–412.

Sachs, Michael: Grundgesetz, Kommentar, C.H. Beck, München, 9. Aufl. 2021 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Sachs GG].
Satzger, Helmut: Die Europäisierung des Strafrechts, Eine Untersuchung zum Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Strafrecht (Habilitation), Passau 2001.
ders.: Internationales und Europäisches Strafrecht, Strafanwendungsrecht | Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht | Völkerstrafrecht, 10. Aufl., Nomos, Baden-Baden 2022.
Satzger, Helmut/Schluckebier, Wilhelm/Widmaier, Gunter: Strafgesetzbuch, Kommentar, Carl Heymanns Verlag; Wolters Kluwer, Köln, Hürth, 5. Aufl. 2021 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: SSW-StGB].
Sawade, Ulrich/Schomburg, Wolfgang: Ausgewählte Probleme des Bundeszentralregistergesetzes, NJW 1982, S. 551–558.
Schäfer, Gerhard/Sander, Günther M./van Gemmeren, Gerhard: Praxis der Strafzumessung, 6. Aufl., C.H. Beck, München 2017.
Schäfer, Leopold/Hellwig, Albert: Einleitung, in: Schäfer, Leopold/Hellwig, Albert (Hrsg.), Straftilgungsgesetz und Strafregisterverordnung. Mit einer Sammlung aller für das Strafregister bedeutsamen Vorschriften, Erlasse und Verfügungen. 2020. Aufl., Berlin, Boston 1926, S. 1–33.
Schmidt, Alexander F.: Ein kritischer Vergleich des Risk-Need-Responsivity Ansatzes und des Good Lives Modells zur Straftäterrehabilitation, Bewährungshilfe 66 (2019), S. 211–223.
Schmittat, Susanne M./Sautner, Lyane/Velten, Petra: Zur Relevanz von Vorstrafen für die Anklageentscheidung, R & P 2023, S. 39–47.
Schneil, Matthias: Rehabilitationsmaßnahmen, in: Weber, Klaus (Hrsg.), Rechtswörterbuch. 32. Aufl. 2024.
Schomburg, Wolfgang/Lagodny, Otto/Gleß, Sabine/Hackner, Thomas/Trautmann, Sebastian: Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, = International cooperation in criminal matters, C.H. Beck, München, 6. Aufl. 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schomburg/Lagodny].
Schönke/Schröder (Begr.) Strafgesetzbuch. Kommentar, Beck; C.H. Beck, München, 30. Aufl. 2019 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schönke/Schröder].
Schönke/Schröder (Begr.) Strafgesetzbuch (2014). Kommentar, 29. Aufl. 2014 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schönke/Schröder (2014)].
Schoreit, Armin: Die gesetzgeberische Konzeption des Bundeszentralregistergesetzes, GA 1975, S. 362–365.
Schottelius, Harald: Rehabilitation und Resozialisierung, Materialien zur Strafrechtsreform 1954, S. 149–173.
Schubert, Werner: Entwürfe der Strafrechtskommission zu einem Deutschen Strafgesetzbuch und zu einem Einführungsgesetz (1911-1914), Keip, Frankfurt am Main 1990.
Schulze, Reiner: Bürgerliches Gesetzbuch, Handkommentar, Nomos, Baden-Baden, 11. Aufl. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: HK-BGB].
Schumann, Karl: Sind Arbeitsbiographien und Straffälligkeit miteinander verknüpft?, MSchrKrim 87 (2004), S. 222–243.
Schünemann, Bernd: Die Grundlagen eines transnationalen Strafverfahrens, in: Schünemann, Bernd (Hrsg.), Gesamtkonzept für eine Europäische Strafrechtspflege. A Programme for criminal law and procedure, Köln 2006, S. 93–111.
ders.: Über Strafrecht im demokratischen Rechtsstaat, das unverzichtbare Rationalitätsniveau seiner Dogmatik und die vorgeblich progressive Rückschrittspropaganda, ZIS 2016, S. 654–672.
Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann: EU-Kommentar, Nomos; facultas; Helbing Lichtenhahn Verlag, Baden-Baden, Wien, Basel, 4. Aufl. 2019 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schwarze].
Schwind, Hans-Dieter: Kriminologie und Kriminalpolitik, Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 24. Aufl., Kriminalistik, Heidelberg 2021.
Seib, Herbert: Unzulänglichkeiten des Bundezentralregistergesetzes, DRiZ 1973, S. 17–19.
Sieber, Ulrich/Satzger, Helmut/von Heintschel-Heinegg, Bernd: Europäisches Strafrecht, Nomos-Ver.-Ges; Beck, Baden-Baden, München, 2. Aufl. 2014.
Siebrasse, Pamela: Strafregistrierung und Grundgesetz, Zur Verfassungsmässigkeit der Straf(verfahrens)registrierung in BZRG, StPO, BKAG und BGSG (Dissertation), Frankfurt am Main 2002.
Simitis, Spiros/Hornung, Gerrit/Spiecker Döhmann, Indra: Datenschutzrecht, DSGVO mit BDSG, Nomos, Baden-Baden 2019 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: NK-Datenschutzrecht].
Sobota, Sebastian: Die Nebenfolge im System strafrechtlicher Sanktionen, Eine Untersuchung zur Dogmatik der Nebenfolge sowie zur Einordnung von Normen als Nebenfolge (Dissertation), Mainz 2014.

ders.: Die „Nebenfolge“ Eigenständige Rechtsfolge oder Auffangbecken des Sanktionenrechts?, ZIS 2017, S. 248–256.
Sollmann, Stefan: Zu den neuen Regelungen zum Strafregisterinformationsaustausch innerhalb der Europäischen Union und zur Notwendigkeit ihrer Umsetzung in deutsches Recht, NStZ 2012, S. 253–257.
Sonnen, Bernd-Rüdeger: Rechtsfolgen nach dem Registerrecht, in: Cornel, Heinz/Ghanem, Christian/Kawamura-Reindl, Gabriele/Pruin, Ineke/Bartsch, Tillmann (Hrsg.), Resozialisierung. Handbuch für Studium, Wissenschaft und Praxis. 5. Aufl., Baden-Baden 2023, S. 543–555.
Staff: Grundsatzfrage 5d: Wie soll die Frage der Ehrenstrafen gelöst werden?, in: Niederschriften über die Sitzungen der Großen Strafrechtskommission. 1. Band Grundfragen 1. bis 13. Sitzung, Bonn 1956, S. 223–226.
Stefanou, Constantin/Xanthaki, Helen: Introduction: How did the idea of a European Criminal Record come about?, in: Stefanou, Constantin/Xanthaki, Helen (Hrsg.), Towards a European criminal record, Cambridge, UK, New York 2008, S. 1–23.
Steinbach, Armin: Gesetzgebung und Empirie, Der Staat 54 (2015), S. 267–289.
Stelkens, Ulrich/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, C.H. Beck, München, 10. Aufl. 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens VwVfG].
Stern, Klaus/Sachs, Michael: Europäische Grundrechte-Charta, GRCh : Kommentar, C.H. Beck, München 2016.
Streinz, Rudolf: EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, C.H. Beck, München, 3. Aufl. 2018 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Streinz EUV/AEUV].
Streng, Franz: Mittelbare Strafwirkungen und Strafzumessung, Zur Bedeutung disziplinarrechtlicher Folgen einer Verurteilung für die Bejahung minder schwerer Fälle, NStZ 1988, S. 485–487.
ders.: Strafrechtliche Sanktionen, Die Strafzumessung und ihre Grundlagen, 3. Aufl., Kohlhammer, Stuttgart 2012.
Stück, Elisabeth/Brunner, Franziska: Das spezifische Ansprechbarkeitsprinzip in der Behandlung delinquenter Personen, Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 16 (2022), S. 329–338.
Stuckenberg, Carl Friedrich: Strafschärfende Verwertung früherer Einstellungen und Freisprüche - doch ein Verstoß gegen die Unschuldsvermutung?, StV 2007, S. 655–663.
ders.: Grenzen der Grenzen des Strafrechts?, ZStW 135 (2023), S. 904–946.
Šugman, Katja/Petrovec, Dragan: The ECR in Slovenia, in: Stefanou, Constantin/Xanthaki, Helen (Hrsg.), Towards a European criminal record, Cambridge, UK, New York 2008, S. 226–241.
Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch. *Band I*, herausgegeben von Wolter, Jürgen/Hoyer, Andreas, 9. Aufl. 2017 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: SK-StGB].
Systematischer Kommentar zur Strafgesetzbuch. *Band II*, herausgegeben von Wolter, Jürgen/Hoyer, Andreas, Carl Heymanns Verlag, 10. Aufl. 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: SK-StGB].
Szczekalla, Peter: Das Verhältnis zwischen dem Grundrechtsschutz in der EU und nach der EMRK, in: Heselhaus, Sebastian/Nowak, Carsten (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte. 2. Aufl., München, Basel, Wien 2020, S. 45–59.
Tenckhoff, Jörg: Die Bedeutung des Ehrbegriffs für die Systematik der Beleidigungstatbestände, Duncker & Humblot, Berlin 1974.
Terhorst, Bruno: Die Folgen der Tat und ihre Auswirkungen auf den Täter, JR 1989, S. 184–188.
Thüsing/Forst: Informationserhebung bei der Einstellung und beim beruflichen Aufstieg, in: Thüsing, Gregor (Hrsg.), Beschäftigtendatenschutz und Compliance. Effektive Compliance im Spannungsfeld von DS-GVO, BDSG, Persönlichkeitsschutz und betrieblicher Mitbestimmung. 3. Aufl., München 2021.
Tolzmann, Gudrun: Bundeszentralregistergesetz, Kommentar : Zentralregister, Erziehungsregister und Gewerbezentralregister, 5. Aufl., Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 2015.
Tremml, Bernd: Die Rechtswirkungen der Straftilgung, Das Verwertungsverbot des § 49 BZRG (Dissertation), München 1975.
Trstenjak, Verica/Beyser, Erwin: Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung, EuR 2012, S. 265–285.
Uhlig, Sigmar: Das Bundeszentralregister und andere Zentralregister, Aufgaben und Nutzungsmöglichkeiten, in: Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.), Datensammlungen und Akten in der Strafrechtspflege. Nutzbarkeit für Kriminologie und Kriminalpolitik, Wiesbaden 1989, S. 45–66.

v. Liszt, Franz: Der Zweckgedanke im Strafrecht, ZStW 3 (1883), S. 1–47.
v. Liszt, Franz/Schmidt, Eberhard: Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 23. Aufl., de Gruyter, Berlin, Leipzig 1921.
dies.: Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Einleitung und Allgemeiner Teil, 26. Aufl., de Gruyter, Berlin 1932.
Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff: Europäisches Unionsrecht, EUV, AEUV, GRCh, EAGV : Handkommentar : mit den vollständigen Texten der Protokolle und Erklärungen, Nomos; Dike; facultas, Baden-Baden, Zürich, Wien, 2. Aufl. 2018 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht].
Veith, Hans-Michael: Das Bundeszentralregister, Eine Einführung, Bewährungshilfe 46 (1999), S. 111–133.
Vereinte Nationen: Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, ZStW 99 (1987), S. 266–287.
Volk, Klaus: Der Begriff der Strafe in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZStW 83 (1971), S. 405–434.
ders.: Alles Strafe, oder was? - Zum Begriff der Strafe, in: Jung, Heike/Luxenburger, Bernd/Wahle, Eberhard (Hrsg.), Festschrift für Egon Müller, Baden-Baden 2008, S. 709–714.
von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin: Europäisches Unionsrecht, Vertrag über die Europäische Union - Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Nomos, Baden-Baden, 7. Aufl. 2015 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje].
von Hippel, Eike: Der Schutz des Schwächeren, Mohr Siebeck, Tübingen 1982.
von Wedel, Jens/Eisenberg, Ulrich: Informationsrechte Dritter im (Jugend-) Strafverfahren, NStZ 1989, S. 505–508.
Waechter, Kay: Prävention durch Pranger - die Rückkehr der Stigmata, -Auch zum dogmatischen Status des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung-, VerwArch 2001, S. 368–388.
Wagner, Markus: Hinweispflicht des Gerichts in Bezug auf Einziehung von Taterträgen?, Zugleich Besprechung von BGH, Beschl. v. 18.6.2019 – 5 StR 20/19 und Anmerkung zu BGH, Beschl. v. 10.10.2019 – 1 ARs 14/19, ZIS 2020, S. 319–326.
Walter, Tonio: Vergeltung als Strafzweck, Prävention und Resozialisierung als Pflichten der Kriminalpolitik, ZIS 2011, S. 636–648.
Weichert, Thilo: Verhängnisvolle Datenschutzselbstauskünfte, Computer und Recht 1995, S. 361–364.
Weinbrenner, Lars/Portnjagin, Katharina: Vorlage des erweiterten Führungszeugnisses vor und während der Beschäftigung, öAT 2018, S. 223–226.
Weinrich, Christoph: Statusmindernde Nebenfolgen als Ehrenstrafen im Sanktionensystem des StGB (Dissertation), Gießen 2008.
Weiss, Erik: Contra die obligatorische Anwendung der §§ 73 ff. StGB im Jugendstrafrecht: § 8 Abs. 3 Satz 1 JGG als Grundlage für eine Ermessensentscheidung, Zugleich Besprechung von BGH (Großer Senat für Strafsachen), Beschl. v. 20.1.2021 - GSSt 2/20, GA 2022, S. 146–161.
Weißer, Bettina/Göhler, Johanna: Schwerpunktbereichsklausur – Europäisches Strafrecht: Doppelbestrafungsverbot und Berufungsverwerfung, JuS 2016, S. 532–538.
Wendel, Karola Christiane: Die Vorlage einer Bundeszentralregisterauskunft vor Begründung des Arbeitsverhältnisses, Eine datenschutzrechtliche Untersuchung (Dissertation), Hamburg 2016.
Werner, Raik: Resozialisierung, in: Weber, Klaus (Hrsg.), Rechtswörterbuch. 32. Aufl. 2024.
Wessels, Johannes/Beulke, Werner/Satzger, Helmut: Strafrecht Allgemeiner Teil, Die Straftat und ihr Aufbau: mit ebook: Lehrbuch & Entscheidungen, 52. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg 2022.
Weth, Stephan: I. Die Einstellung und deren Vorbereitung, in: Weth, Stephan/Herberger, Maximilian/Wächter, Michael/Sorge, Christoph/Baumgartner, Ulrich (Hrsg.), Daten- und Persönlichkeitsschutz im Arbeitsverhältnis. 2. Aufl., München 2019.
Weyland, Dag/Feuerich, Wilhelm E.: Bundesrechtsanwaltsordnung, Berufsordnung, Fachanwaltsordnung, Partnerschaftsgesellschaftsgesetz, Recht für Anwälte aus dem Gebiet der Europäischen Union, Patentanwaltsordnung : Kommentar, Verlag Franz Vahlen, München, 10. Aufl. 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Weyland, BRAO].
Wicke, Hartmut: Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG), Kommentar, C.H. Beck, München, 4. Aufl. 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Wicke, GmbHG].

Wienbracke, Mike: „Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet“, – eine aktuelle Bestandsaufnahme zu Art. 45 AEUV –, EuR 2012, S. 483–511.

Wiese, Katja Kristina: Family Group Conferencing – Mehr gemeinschaftliche und familiäre Verantwortungsübernahme im Jugendstrafrecht ?, Eine rechtsvergleichende Betrachtung des deutschen und des neuseeländischen Jugendstrafrechts (Dissertation), Hamburg 2010.

Wirth, Wolfgang: Arbeitslose Haftentlassene: Multiple Problemlagen und vernetzte Wiedereingliederungshilfen, BewHi 2006, S. 137–152.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: FIJAIT und das Unionsrecht, Verstoß gegen das Doppelbestrafungsverbot? 23.6.2017 (Aktz.: PE 6 - 3000 - 25/17), *abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/515824/5c296db773e137a86c3e1b08ef375236/pe-6-025-17-pdf-data.pdf , zuletzt geprüft am 29.05.2024*.

ders.: Evidenzbasierung gesetzgeberischer Maßnahmen im Gesundheitsrecht 19.08.2021 (Aktz.: WD 9 - 3000 - 073/21), *abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/863182/e876ce8dd57ab89608d529dd61542707/WD-9-073-21-pdf-data.pdf , zuletzt geprüft am 29.05.2024*.

Wojtech, Michael: Ewiges Gedächtnis der Justiz - Das Bundeszentral- und andere Register, NJW-Spezial 2011, S. 696.

Wößner, Gunda/Gauder, Kira-Sophie/Wienhausen-Knezevic, Elke: Erleben von Gefangenen zwischen drinnen und draußen, in: Koop, Gerd/Kappenberg, Barbara (Hrsg.), Weichen gestellt für den Justizvollzug? Herausforderungen und Strategien, Wiesbaden 2016, S. 90–125.

Wysk, Peter: Verwaltungsgerichtsordnung, C.H.Beck, München, 3. Aufl. 2020.

Xanthaki, Alexandra: The establishment of a European Criminal Record: Human rights considerations, in: Stefanou, Constantin/Xanthaki, Helen (Hrsg.), Towards a European criminal record, Cambridge, UK, New York 2008, S. 79–103.

Xanthaki, Helen: The European Criminal Record: Feasible or folly?, in: Stefanou, Constantin/Xanthaki, Helen (Hrsg.), Towards a European criminal record, Cambridge, UK, New York 2008, S. 354–377.

Zazoff, Julien: Der Unionsgesetzgeber als Adressat der Grundfreiheiten (Dissertation), Hamburg 2009.

Ziegler, Nicolas: Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 30.01.2024, C-118/22, jurisPR-ITR 12/2024, Anmerkung 3.

Zimmermann, Frank: Die Europäische Ermittlungsanordnung: Schreckgespenst oder Zukunftsmodell für grenzüberschreitende Strafverfahren?, ZStW 127 (2015), S. 143–175.

Zöhner, Malgorzata: Öffentliche Datenbanken für Sexualstraftäter-ein Instrument sozialer Kontrolle? MSchrKrim 96 (2013), 411-427.