



- per E-Mail ([Geschäftsstelle@landtag.rlp.de](mailto:Geschäftsstelle@landtag.rlp.de))

Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz | Postfach 32 60 | 55022 Mainz

Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz  
Herrn  
Hendrik Hering, MdL  
Platz der Mainzer Republik 1  
55116 Mainz

LANDTAG  
Rheinland-Pfalz  
**18/5458**  
VORLAGE

DER MINISTER

Ernst-Ludwig-Straße 3  
55116 Mainz  
Zentrale Kommunikation:  
Telefon 06131 16-0  
Telefax 06131 16-4887  
Poststelle@jm.rlp.de  
www.jm.rlp.de

6. März 2024

**Mein Aktenzeichen**  
EU-10E24-0001  
Bitte immer angeben!

**Ihr Schreiben vom**

**Ansprechpartner/-in / E-Mail**  
Dr. Dagmar Kranz

**Telefon / Fax**  
06131 – 16 4849  
06131 16-4887

## Sitzung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen des Landtages Rheinland-Pfalz am 5. März 2024

**TOP 2: „EU-Richtlinie zum Schutz von Frauen“**

**Antrag der Fraktion der CDU nach § 76 Abs. 2 GOLT  
- Vorlage 18/5245 -**

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der Sitzung vom 5. März 2024 hat der Ausschuss für Gleichstellung und Frauen die Landesregierung um schriftliche Berichterstattung gebeten. Dieser Bitte komme ich gerne nach und übersende Ihnen nachfolgend den Text des für die Sitzung vorbereiteten Sprechvermerks:

*„Der Berichtsantrag nimmt Bezug auf einen von über einhundert Frauen aus Politik, Kultur und Wirtschaft verfassten öffentlichen Brief vom 29. Januar 2024 an den Bundesjustizminister Dr. Marco Buschmann.*

*Die Unterzeichnerinnen fordern die Bundesregierung in einem „dringenden Appell“ auf, ihre vermeintliche „Blockade-Haltung zum EU-weiten Schutz von Millionen von Frauen vor Gewalt“ aufzugeben.*

1/6

**Kernarbeitszeiten**

09:30 - 12:00 Uhr  
14:00 - 15:00 Uhr  
Freitag: 09:30 - 12:00 Uhr

**Verkehrsanbindung**

Bus ab Mainz-Hauptbahnhof  
Linie 6 bis Haltestelle Bauhofstraße

**Parkmöglichkeiten**

Schlossplatz, Rheinufer  
für behinderte Menschen:  
Diether-von-Isenburg-Straße



*Hintergrund ist, dass die Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, im Rahmen von Trilog-Verhandlungen auf EU-Ebene angekündigt hatte, einem von der Europäischen Kommission erarbeiteten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt nicht zuzustimmen. Letztlich konnte am 6. Februar 2024 aber ein Kompromiss erreicht werden.*

*Mit dem ursprünglichen, 86-Seiten starken Richtlinienvorschlag vom 8. März 2022 beabsichtigte die Kommission, detaillierte unionsrechtliche Vorgaben zur umfassenden Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu definieren. Der vorgeschlagene Regelungstext orientierte sich dabei an dem Europaratsübereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt – der sog. Istanbul-Konvention –, ging aber in Teilbereichen über dieses Vertragswerk hinaus. Nach Ansicht der Kommission soll die neue Richtlinie bestehende Lücken und Defizite beseitigen und einen Rahmen für eine gute Zusammenarbeit aller relevanten Akteure sicherstellen.*

*Inhaltlich sah die vorgeschlagene Fassung verschiedene Straftatbestände vor, unter anderem für Vergewaltigung, Genitalverstümmelung, Cyberstalking, unbefugtes Verwenden von intimen Bildern, Aufstacheln zu Gewalt oder Hass im Internet. Ferner enthielt sie detaillierte Vorgaben zu Strafhöhe und Strafzumessung (Artikel 12 und 13) sowie zum Strafverfahren, zur Gerichtsbarkeit und zu Verjährungsfristen (Artikel 14 und 15). Sie enthielt außerdem Bestimmungen zum Gewaltschutz (Artikel 20), zu Maßnahmen zur Entfernung bestimmter Inhalte aus dem Internet (Artikel 25) und zu Entschädigungszahlungen der Straftäter (Artikel 26). Daneben wurden weitreichende Vorgaben zum Opferschutz und zur Opferunterstützung aufgestellt. Die Vorschriften verfolgen u.a. das Ziel, den Zugang zur Justiz (Artikel 16 ff.) und zu Unterstützungsleistungen (Artikel 27 ff.) zu verbessern.*

*Der Richtlinienvorschlag machte darüber hinaus konkrete Vorgaben für*

- Unterstützungsangebote für besonders vulnerable Gruppen,*
- Präventionsangebote (etwa Artikel 36),*
- Kooperationen (Artikel 39 ff.) sowie*



- *die Aus- und Weiterbildung (Artikel 37) von sämtlichen Personen, die in ihrer beruflichen Tätigkeit mit den Opfern in Kontakt kommen.*

*Zentraler Streitpunkt im Rahmen der Trilog-Verhandlungen waren insbesondere die im Entwurf vorgesehenen Regelungen zur strafrechtlichen Ahndung der Vergewaltigung in den Artikeln 5 und 12. Hinsichtlich dieser Vorschriften hatte sich bereits der Bundesrat kritisch positioniert, und zwar vor allem im Hinblick auf die beabsichtigte „Harmonisierung“ der Strafzumessungsvorschriften, die nicht zum deutschen Sanktionssystem passten.*

*In Artikel 5 des ursprünglichen Richtlinienentwurfs war unter der Überschrift „Vergewaltigung“ insbesondere vorgesehen, die Vornahme einer nicht-einvernehmlichen sexuellen Handlung an einer Frau sowie die Nötigung einer Frau zu einer nicht-einvernehmlichen sexuellen Handlung mit einer anderen Person durch vaginale, anale oder orale Penetration unter Strafe zu stellen.*

*Dabei handelt es sich um Verhaltensweisen, die bereits jetzt nach geltendem deutschen Recht strafbar sein dürften.*

*Die ablehnende Haltung Deutschlands beruht daher auch nicht darauf, dass die Strafbarkeit der Vergewaltigung als solche in Frage gestellt wird, sondern auf der fehlenden Zuständigkeit der EU für diese Regelung und die daran anknüpfenden überaus detaillierten Vorgaben zur Strafhöhe und Verjährung.*

*Eine EU-einheitliche Regelung der Vergewaltigung ist aus rechtlicher, insbesondere aus kompetenzrechtlicher Sicht tatsächlich bedenklich. Denn auch wenn ein europaweit einheitlicher Schutz gegen Vergewaltigung, sexuellen Missbrauch und häusliche Gewalt politisch wünschenswert wäre, hat die Union keine Regelungskompetenz zum Erlass von Strafnormen gegen diese Taten.*

*Die Europäische Union hat nach Artikel 83 AEUV im Bereich des Strafrechts nur eine beschränkte Kompetenz zum Erlass von Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen. Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 1 AEUV, auf den die vorliegende*



*Richtlinie gestützt wird, ermöglicht eine Rechtsangleichung durch Richtlinien nur „in Bereichen besonders schwerer Kriminalität“, die zudem „aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben“. Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV listet derartige Kriminalitätsbereiche, zu denen u.a. „Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern“ zählen, abschließend auf.*

*Eine unionsweit einheitliche Regelung der Vergewaltigung kann jedoch nicht auf diesen Deliktskatalog, insbesondere nicht auf den Begriff der „sexuellen Ausbeutung“ gestützt werden. Denn „sexuelle Ausbeutung“ ist – abgesehen davon, dass sie im Allgemeinen mit Menschenhandel in Verbindung steht – ein eigenständiger Rechtsbegriff, der sich von sexueller Gewalt unterscheidet, die ihrerseits auch die Vergewaltigung miteinschließt. Der Begriff der „sexuellen Ausbeutung“ beschränkt sich hingegen auf Formen des sexuellen Missbrauchs, die auf Gewalt oder fehlender Zustimmung beruhen. „Sexuelle Ausbeutung“ nach Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV erfordert darüber hinaus das Anstreben eines spezifischen unrechtmäßigen Vorteils durch den Missbrauch von Opfern, die aufgrund von bestimmten Umständen in besonderem Maße schutzbedürftig sind.*

*Diese Auslegung wird auch durch internationale Übereinkommen, insbesondere das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2005<sup>1</sup> sowie das Zusatzprotokoll der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, von 2000 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität<sup>2</sup> bestätigt.*

---

<sup>1</sup> Art. 4, 6 und 19 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, unterzeichnet in Warschau am 16. Mai 2005, Vertragssammlung des Europarats – Nr. 197, abrufbar unter <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047c9dd>.

<sup>2</sup> Art. 3 des Zusatzprotokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, angenommen durch die Resolution 55/25 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, abrufbar unter <https://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgbl.pdf>.



*Zentrales Element der Vergewaltigung ist aber gerade kein ausbeuterischer Umstand, sondern ein – oft, aber nicht notwendigerweise – gewaltsames Vorgehen gegen den entgegenstehenden Willen des Opfers.*

*Des Weiteren ist der Deliktskatalog des Artikels 83 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV rechtssystematisch dahingehend auszulegen, dass für die Auslösung der Kompetenz zur Legitimierung eines konkreten Rechtsetzungsvorschlags nicht allein die Zuschreibung eines geplanten Rechtsakts zu einem der enumerierten Bereiche genügt. Um einer Uferlosigkeit dieses Kompetenztitels entgegenzuwirken, sind bei der Prüfung des konkret vorgeschlagenen Rechtsakts zusätzlich die beiden Voraussetzungen des Artikels 83 Absatz 1 Unterabsatz 1 AEUV heranzuziehen.*

*Eine europarechtliche Harmonisierung ist danach nur bei „besonders schwerer Kriminalität“ zulässig, die noch dazu eine „grenzüberschreitende Dimension“ hat. Danach können Vergewaltigungen nicht als von der Kompetenznorm des Artikels 83 Absatz 1 AEUV umfasst angesehen werden. Denn Vergewaltigungen sind typischerweise weder faktisch noch rechtlich im Bereich der transnationalen Kriminalität einzuordnen. Dies gilt erst recht, wenn ein Bezug zu häuslicher Gewalt besteht. Denn diese für die Opfer besonders belastende Gewaltausübung findet typischerweise zuhause statt. Das zeigt auch die Legaldefinition für „häusliche Gewalt“ in Artikel 4 lit. b des Richtlinienvorschlags, der auf Taten „innerhalb der Familie oder des Haushalts“ abstellt. Von einer „grenzüberschreitenden Dimension“ kann hier in aller Regel nicht die Rede sein.*

*Zusammenfassend ist mithin festzuhalten: Die für sexuelle Ausbeutung typischen asymmetrischen Machtstrukturen können nicht auf Privatverhältnisse übertragen werden, in denen es in der Regel zu Vergewaltigungen kommt. Dieser überzeugenden Position hat sich auch die Bundesregierung angeschlossen.*

*Laut Presseauskünften haben sich das Europäische Parlament und der Rat – wie bereits oben erwähnt – am 6. Februar 2024 „nach langwierigen Verhandlungen“ nunmehr dahingehend geeinigt, den Tatbestand der Vergewaltigung nicht aufzunehmen. Die Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt soll aber zahlreiche vereinheitlichende Regelungen zu weiteren Tatbeständen und Regelungen*



*enthalten, die die Mitgliedstaaten – sofern nicht bereits vorhanden – in nationales Recht umzusetzen haben. Dies soll Tatbestände zur Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, zur Weitergabe intimer Bilder ohne Zustimmung sowie zum Cyberstalking und Cybermobbing sowie zur Aufstachelung zu Hass oder Gewalt im Internet betreffen.*

*Ein zentraler Vorwurf des offenen Briefs, Deutschland gefährde durch seine Blockade nicht nur den Fortschritt im Bereich des Opferschutzes, sondern auch die gesamte EU-Richtlinie einschließlich der Harmonisierung der Cyberdelikte wie digitaler Gewalt gegen Frauen, dürfte sich mit dem ausgehandelten Kompromiss erledigt haben. Die erzielte Einigung ist allerdings – soweit ersichtlich – bislang nicht veröffentlicht worden; konkrete Einzelheiten sind hier derzeit noch nicht bekannt.*

*Soweit mein Bericht. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.“*

Mit freundlichen Grüßen

Herbert Mertin