



Stellungnahme¹

zu den Beschlüssen der 34. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (34. GFMK)²

Hauptkonferenz am 13./14. Juni 2024

¹ Die Stellungnahme bezieht sich auf den Stand vom 17.10.2024.

² Gemäß Punkt 6.5 der Geschäftsordnung der GFMK in der Fassung vom 21. Dezember 2020 werden ausschließlich Stellungnahmen zu den Beschlüssen verfasst, die sich explizit an das BMFSFJ und/ oder an die Bundesregierung wenden.

TOP 4.1 Digitalisierung geschlechtergerecht gestalten: Gleichberechtigte soziale Teilhabe und Repräsentanz von Frauen sicherstellen

Antragstellendes Land:

Baden-Württemberg

Mitantragstellung:

Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

Votum: Mehrheitlich ohne Gegenstimmen

Beschluss:

1. Die GFMK betont, dass zur Erreichung von Gleichstellung eine geschlechtergerechte Gestaltung der digitalen Welt unabdingbar ist. Die GFMK bittet die Bundesregierung, die ihr zu Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um die Digitalisierung auf allen Ebenen geschlechtergerecht zu gestalten. Konkret fordert die GFMK die Bundesregierung auf zu eruieren, welche Handlungsempfehlungen aus dem Dritten Gleichstellungsbericht bereits umgesetzt werden konnten und darzustellen, wie den bislang ausstehenden Erfordernissen nachgekommen werden soll.

I. Geschlechtergerechte Daten- und Wissenspolitik

2. Die GFMK stellt fest, dass der Einsatz von „Künstlicher Intelligenz (KI)“ im Sinne des Gleichstellungsgebots und Diskriminierungsverbots durch eine geschlechtergerechte Datenpolitik gewährleistet werden muss. Dazu ist es aus Sicht der GFMK erforderlich:
 - a. die Nationale Datenstrategie geschlechtergerecht umzusetzen, indem die Geschlechtergerechtigkeit als zentrales Leitbild der Datenpolitik etabliert und in diesem Zusammenhang der Fokus auf die Gleichstellung von Frauen öffentlichkeitswirksam kommuniziert wird,
 - b. sicherzustellen, dass staatliche Daten durchgängig geschlechterdifferenziert (w/m/d) erhoben werden, unter Beachtung datenschutzrechtlicher Maßgaben zugänglich und geschlechterdifferenziert auswertbar sind und gleichstellungsrelevante Datenlücken geschlossen werden,
 - c. durch rechtliche Rahmenbedingungen und technische Normen sicherzustellen, dass die Nutzung digitaler Daten und digitaler Anwendungen transparent und diskriminierungsfrei erfolgt. Sie bittet das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, praktikable Prüfverfahren zu entwickeln, die bei der Verwendung von digitalen Daten und bei der Entwicklung von darauf basierenden Anwendungen durch die Entwickelnden und Anbietenden verwendet werden können.
 - d. Entsprechend der Empfehlung des Dritten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung eine gleichstellungsorientierte Technikfolgenabschätzung verpflichtend einzuführen.
3. Die Bundesregierung wird gebeten, klare Standards für die Entwicklung geschlechtergerechter und diskriminierungsfreier KI-Systeme zu definieren und verbindlich zu machen. Hierzu soll die Bundesregierung insbesondere die Ansätze zu „Fairness“ und „Nichtdiskriminierung“ in der Deutschen Normungsroadmap – Künstliche Intelligenz proaktiv im Sinne des Gleichstellungsauftrags aus Art. 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz ausgestalten. Ergänzend soll durch eine von der Bundesregierung in Auftrag gegebene wissenschaftliche Untersuchung erarbeitet werden, wie die Voraussetzungen für möglichst geschlechtergerechte KI-Systeme auf

Grundlage von geschlechtergerechten Daten geschaffen werden können. Hierbei soll eine intersektionale Perspektive, die die Wechselwirkungen multipler Diskriminierungsfaktoren analysiert, berücksichtigt werden.

4. Die GFMK bittet die Bundesregierung, die Förderung feministischer Initiativen zur Forschung zu KI und Entwicklung von KI auszubauen, indem die „Förderrichtlinie zur Stärkung der Nutzung von Daten und Technologien unter Anwendung ‚Künstlicher Intelligenz‘ für das Gemeinwohl“ um einen entsprechenden Förderschwerpunkt erweitert wird und im Rahmen der Weiterentwicklung der Förderinitiative „Künstliche Intelligenz in der Hochschulbildung“ die Gleichstellungsrelevanz der Projekte zu einem Auswahlkriterium in der Förderentscheidung wird.
5. Die GFMK bittet die Bundesregierung um Einführung eines KI- und AlgorithmenRegisters, in dem Wirkmechanismen von eingesetzten Algorithmen in öffentlichen Institutionen und verwendete Daten transparent dargestellt werden. Die Bundesregierung wird ferner gebeten, insbesondere zu prüfen, inwieweit Rahmenbedingungen angepasst werden müssen, damit auch in der Wirtschaft eine diskriminierungsfreie Datennutzung und Anwendung von KI-Systemen praktisch sichergestellt ist.
6. Die Europäische Union hat mit dem EU Artificial Intelligence Act (AI Act bzw. KI Verordnung) ein weltweit einmaliges Gesetz zur Regulierung von Systemen der künstlichen Intelligenz geschaffen. Die GFMK fordert den Bund auf, in der nationalen Anwendung der KI-Verordnung sicherzustellen, dass Geschlechtergerechtigkeit und Diskriminierungsfreiheit wesentliche Aspekte der vorgesehenen Verfahren und Instrumente bilden.

II. Soziale Teilhabe im digitalen Raum und Maßnahmen gegen Hatespeech sowie andere Formen digitaler Gewalt

7. Die GFMK betont, dass gesellschaftliche Debatten und demokratische Meinungsbildung zunehmend im digitalen öffentlichen Raum stattfinden. Die GFMK hebt hervor, dass digitale geschlechtsspezifische Gewalt, beispielsweise in Form von Hatespeech oder KI-generierten sexualisierten Deepfakes, die politische, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Teilhabe von Frauen in digitalen Räumen bedroht und die Sichtbarkeit weiblicher Vorbilder reduziert.
 - a. Die GFMK stellt fest, dass sich Internet-Nutzerinnen aus Angst vor Hasskommentaren und Einschüchterungsversuchen teilweise aus dem digitalen öffentlichen Diskurs zurückziehen (Silencing-Effekt).³ Dies gilt insbesondere für soziale Medien, in denen politisch engagierte Frauen, Wissenschaftlerinnen und Journalistinnen ihre Meinung äußern und dabei mit geschlechtsspezifischer und antifeministischer Hatespeech konfrontiert werden. Hatespeech trifft außerdem in besonderem Maße junge Frauen, migrantisch gelesene Frauen und queere Menschen.⁴
 - b. Die Länder treten Hatespeech und Silencing mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln entschieden entgegen. Die GFMK fordert die Bundesregierung auf, Hatespeech

³ Zur Datenlage wird auf das Gutachten für den Dritten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung „Digitalisierung geschlechtergerecht gestalten“ (2021), S. 194 ff., hingewiesen. Ebenso zeigt die aktuelle Studie „Lauter Hass – leiser Rückzug“ des Kompetenznetzwerks gegen Hass im Netz eindringlich, dass Hass im Netz zum Rückzug aus demokratischen Diskursen führt: So gab mehr als die Hälfte der Befragten an, sich aus Angst im Netz seltener zur eigenen politischen Meinung zu bekennen sowie sich seltener an Diskussionen zu beteiligen. 82 % der Befragten fürchten, dass Hass im Netz die Vielfalt im Internet gefährdet. 76 % sind besorgt, dass durch Hass im Netz auch die Gewalt im Alltag zunimmt („Lauter Hass – leiser Rückzug. Wie Hass im Netz den demokratischen Diskurs bedroht“ [2024], <https://kompetenznetzwerk-hass-im-netz.de/lauter-hass-leiser-rueckzug/>).

⁴ Dies wird aktuell durch die Studie „Lauter Hass – leiser Rückzug“ des Kompetenznetzwerks gegen Hass im Netz wieder deutlich („Lauter Hass – leiser Rückzug. Wie Hass im Netz den demokratischen Diskurs bedroht“ [2024], <https://kompetenznetzwerk-hass-im-netz.de/lauter-hass-leiser-rueckzug/>).

- gezielt zu bekämpfen und begrüßt, dass der Bund an der Förderung der Anlaufstelle für Betroffene von digitaler Gewalt HateAid festhält. Ein Ausbau der Arbeit von HateAid wird angeregt.
- c. Die Übergänge von digitaler Gewalt in öffentlichen Räumen zu analoger Gewalt und Gewalt im sozialen Nahbereich sind oft fließend. Die GFMK bekräftigt daher ihren Beschluss von 2023 zur „Verbesserung des Gewaltschutzes bei geschlechtsspezifischer digitaler Gewalt im sozialen Nahraum“ (2023/TOP 8.4).“
8. Die GFMK fordert die Bundesregierung auf, der EU-Verordnung Digital Services Act (DSA) zur Regulierung der sozialen Medien in Deutschland schnell zur Wirksamkeit zu verhelfen und die neuen Rechte im Kampf gegen illegale Inhalte im Internet durch gezielte Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit umfassend bekannt zu machen. Die GFMK bittet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auch, die individuellen und gesamtgesellschaftlichen Folgen von Hatespeech als einer Form digitaler Gewalt stärker in das öffentliche Bewusstsein zu rücken. Bei den Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit soll gezielt über Unterstützungsangebote informiert werden, um der Verbreitung von Hatespeech auf Online-Plattformen schnell entgegenzuwirken. Die GFMK fordert die Bundesregierung auf, eine schlagkräftige Struktur für die Beaufsichtigung der Online-Plattformen zu etablieren und die effektive Durchsetzung der Regeln des Digital Services Act sicherzustellen.
9. Die GFMK fordert die Bundesregierung auf, bei der Anpassung des nationalen Rechts an die neuen europarechtlichen Vorschriften unter Hinzuziehung von Expertinnen und Experten zu prüfen, welche rechtlichen und strukturellen Hürden Betroffenen von Hatespeech die Rechtsdurchsetzung erschweren, und geeignete Maßnahmen zum Abbau der Hürden zu entwickeln und wirksam umzusetzen. Vor diesem Hintergrund bittet die GFMK das Bundesministerium der Justiz (BMJ), den angekündigten Entwurf eines Gesetzes gegen digitale Gewalt zeitnah vorzulegen und bei der Ausarbeitung die Geschlechterdimension digitaler Gewalt zu berücksichtigen.
10. Die GFMK begrüßt die Einrichtung einer Digitalministerkonferenz. Die Digitalministerkonferenz wird gebeten, das Anliegen einer geschlechtergerechten Gestaltung der Digitalisierung zu unterstützen und ihrerseits die Bundesregierung bei diesem Vorhaben zu begleiten und aktiv zu unterstützen.

Begründung:

Die 34. GFMK nimmt die Chancen und Risiken der Digitalisierung in den Blick. Der digitale Wandel verändert das Leben der Einzelnen und der Gesellschaft, was für die Gleichstellung fortlaufend neue Aufgaben mit sich bringt. Dies machte nicht zuletzt der Dritte Gleichstellungsbericht der Bundesregierung von 2021 deutlich. Derzeit rücken zwei weitere wichtige Entwicklungen der Digitalisierung in den Vordergrund und begründen einen gleichstellungspolitischen Handlungsbedarf:

Zum einen weitet sich das Anwendungsfeld der KI u. a. durch die rasante Entwicklung des Textgenerators ChatGPT und anderer KI-basierter Tools aus und wird bald sehr viele Lebensbereiche durchdringen. Frauen sind in bestehenden Datenbeständen nach wie vor unterrepräsentiert, insbesondere auch, was ihre diversen Lebens- und vielfältigen Diskriminierungslagen betrifft. Dies birgt die Gefahr, bestehende Diskriminierungsstrukturen durch die digitale Transformation zu verschärfen, da KI-Systeme auf Basis von verfügbaren Daten arbeiten. Eine geschlechtergerechte und vielfältig orientierte Daten- und Wissenspolitik wird daher als entscheidender Baustein einer gleichstellungsorientierten Gestaltung der Digitalisierung gesehen.

Zum anderen gilt es, die soziale Teilhabe und Sichtbarkeit von Frauen im digitalen Raum gezielt zu fördern. Dies erfordert u. a. sicherheits- und gleichstellungspolitische Maßnahmen, da digitale geschlechtsspezifische Gewalt, beispielsweise in Form von Hatespeech, die

digitale Teilhabe von Frauen zunehmend bedroht. Hatespeech zielt unter anderem darauf, Frauen und ihre Perspektiven zu verdrängen und die Hegemonie etablierter Sichtweisen zu erhalten.

Die GFMK versteht Digitalpolitik als ein Gesellschaftsthema, das vorausschauend betrachtet und aktiv im Interesse aller Menschen positiv gestaltet werden muss. Hierfür müssen auch die Verschränkungen und Wechselwirkungen verschiedener Diskriminierungsformen, denen Frauen auch und vor allem im digitalen Raum gleichzeitig ausgesetzt sind, in den Blick genommen werden. Die GFMK fordert deshalb eine gleichstellungspolitische intersektionale Perspektive auf die Digitalisierung. Der Verfassungsauftrag, die Gleichberechtigung von Frauen tatsächlich durchzusetzen, bedeutet, dass Digitalpolitik nicht nur den technischen Fortschritt im Blick haben darf. Die GFMK bittet dahingehend, der Empfehlung der Sachverständigenkommission zum Dritten Gleichstellungsbericht, eine gleichstellungsorientierte Perspektive in Technikfolgenabschätzung zu integrieren, konsequent Folge zu leisten.

I. Geschlechtergerechte Daten- und Wissenspolitik

Die fortschreitende Digitalisierung und die rasanten Entwicklungen im Bereich der KI beeinflussen immer mehr das geteilte Wissen über die Welt und die Entwicklungen in vielen Bereichen des Lebens. Gleichzeitig bestehen im digitalen Raum Ungleichheitsverhältnisse. So setzt sich die bereits in der analogen Sphäre vorhandene Unterrepräsentanz von Frauen im digitalen Raum fort.⁵

Der sogenannte „Gender Data Gap“ entsteht, wenn bei der Erhebung und Auswertung von Daten die unterschiedlichen Geschlechter nicht gleichermaßen berücksichtigt werden. Dadurch bleiben Frauen statistisch oft unsichtbar.

Im Zuge des vermehrten Einsatzes von KI in unterschiedlichen Sektoren wird die Relevanz geschlechtersensibler Daten- und Wissenspolitik deutlich zunehmen: Unter einem KI-System ist ein maschinenbasiertes System zu verstehen, das für bestimmte von Menschen definierte Ziele Voraussagen machen, Empfehlungen abgeben oder Entscheidungen treffen kann, die das reale oder virtuelle Umfeld beeinflussen.⁶ Dabei lernen die KI-Systeme aus vorhandenen Daten, um in neuen Situationen Vorhersagen zu machen. KI-Systeme sind damit stark von sogenannten Trainingsdaten abhängig. Stehen aufgrund des Gender Data Gaps zu wenige Daten von bzw. über Frauen zur Verfügung bzw. enthalten diese Daten Geschlechterstereotype oder rassistische Vorurteile, können die KI-Systeme bestehende Diskriminierungen reproduzieren und verstärken. Beispielsweise bringen KI-basierte generative Sprachmodelle wie ChatGPT⁷ oder Llama 2 laut einer aktuellen Unesco-Studie Frauen bis zu viermal häufiger mit Hausarbeit in Verbindung als Männer.⁸ Dadurch können diese KI-Anwendungen die Wahrnehmung von Millionen von Menschen im digitalen Raum prägen. Ferner sind die Rechenoperationen, die zu einer Entscheidungsempfehlung der KI führen, von den ausgewählten Algorithmen sowie der Gewichtung einzelner Datensätze abhängig. Insbesondere beim Einsatz von KI-Systemen in staatlichen Einrichtungen muss deshalb eine systematische, risikobasierte Folgenabschätzung vor und während des Einsatzes von KI durchgeführt und die Ergebnisse müssen transparent gemacht werden. Die GFMK bittet die Bundesregierung um Einführung eines öffentlich einsehbaren KI- und Algorithmen-Registers, in dem alle in öffentlichen Institutionen eingesetzten KI-Systeme verzeichnet sind, die Wirkmechanismen der verwendeten Algorithmen und die Datenherkunft transparent dargestellt werden und Angaben dazu enthalten sind, wie die Zuverlässigkeit und

⁵ Vgl. BMFSFJ (2021): Dritter Gleichstellungsbericht; Digitalisierung geschlechtergerecht gestalten <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/ministerium/berichte-der-bundesregierung/dritter-gleichstellungsbericht/>.

⁶ OECD (2019), Empfehlung des Rats zu künstlicher Intelligenz, OECD, Paris, S. 3, <http://www.oecd.org/berlin/presse/Empfehlung-des-Rats-zu-kuenstlicher-Intelligenz.pdf>.

⁷ Die Studie untersuchte die Versionen GPT 2 und GPT 3.5.

⁸ „Challenging systematic prejudices: an investigation into bias against women and girls in large language models“, UNESCO, International Research Centre on Artificial Intelligence, CI/DIT/2024/GP/01 (2024).

Wirksamkeit der KI-Systeme überprüft werden. Es ist zu verhindern, dass sich vorhandene Diskriminierungen durch den Einsatz von KI-Systemen verstärken. Stattdessen müssen Potenziale gleichstellungspolitisch genutzt und KI auch zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit eingesetzt werden.

Eine geschlechtergerechte Daten- und Wissenspolitik ist unabdingbar für die Entwicklung und Anwendung von diskriminierungsfreien KI-Systemen und ihre gesellschaftliche Akzeptanz. In der Praxis kann es dennoch zu Entscheidungen kommen, die mit Unterstützung bzw. Nutzung von KI-Systemen mit verzerrten bzw. diskriminierenden Daten getroffen wurden. Daher bedarf es für die Anwendung von KI-Systemen einer vorbeugenden Sensibilisierung der anwendenden Institutionen und Unternehmen für geschlechtsbezogene Diskriminierungsrisiken sowie geregelter Verfahren zur Überprüfung von Entscheidungen auf eine potentielle Nutzung diskriminierender Daten.

Die GFMK begrüßt den Vorstoß der Europäischen Union, mit der vorgesehenen Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz (KI-Verordnung) eine umfassende Regulierung von KI auf den Weg zu bringen. Die GFMK stellt jedoch fest, dass der Verordnungsentwurf aus gleichstellungspolitischer Perspektive nicht hinreichend ist, da der Aspekt der Geschlechtergerechtigkeit nicht angemessen berücksichtigt wurde.

Um Gleichstellung zu erreichen, bedarf es einer geschlechtergerechten Datenpolitik. Die Nutzung repräsentativer und biasfreier Trainingsdaten ist sicherzustellen. Datensätze müssen ohne unzumutbare Verzögerungen, zum Beispiel im Wege der Selbstkontrolle, vor der Weiterverwendung in Technologien auf Verzerrungen überprüft und getestet werden – auch für diese Überprüfung können KI-Prozesse eingesetzt werden. Umfassende Methoden und Standards zur Messung der Qualität von Trainingsdaten stehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch aus, so dass eine entsprechende Forschung gefördert werden sollte. Die Deutsche Normungsroadmap – Künstliche Intelligenz zeigt unter den Stichworten „Fairness“ und „Nichtdiskriminierung“ ebenfalls einen entsprechenden Normierungsbedarf auf. Die Entwicklung, Normierung und Einführung von Testverfahren für die Diskriminierungsfreiheit von KI-Anwendungen muss durch staatliche Förderung sichergestellt werden, um die geltenden Diskriminierungsverbote und Gleichstellungsgebote auch beim Einsatz digitaler Systeme zur Geltung zu bringen.

Das Bundeskabinett hat im August 2023 die neue Nationale Datenstrategie beschlossen. Die Strategie mit dem Titel „Fortschritt durch Datennutzung – Strategie für mehr und bessere Daten für neue, effektive und zukunftsweisende Datennutzung“ knüpft an die zuvor bestehende Nationale Datenstrategie an und entwickelt diese weiter. Die GFMK setzt sich für das Leitbild der Geschlechtergerechtigkeit innerhalb der Strategie ein, da der Zugang zu und die Nutzung von Daten auch eine Gerechtigkeits- und Machtfrage ist.

II. Soziale Teilhabe im digitalen Raum und Maßnahmen gegen Hatespeech sowie andere Formen digitaler Gewalt

Das Internet ist zu einem wirkungsmächtigen Diskursraum geworden, in dem sich die Unterrepräsentanz von Frauen jedoch fortsetzt. Die politische, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Teilhabe von Frauen im digitalen Raum ist unter anderem durch Hatespeech und den damit einhergehenden Silencing-Effekt gefährdet.

Geschlechtsspezifischer und antifeministischer Hass trifft in besonderem Maße politisch aktive Frauen, die am öffentlichen Diskurs teilnehmen und sich feministisch äußern, beispielsweise Politikerinnen oder Vertreterinnen der Zivilgesellschaft. Treten weitere soziale Kategorien wie Alter, Behinderung, ethnische Herkunft, Geschlechtsidentität oder sexuelle Orientierung hinzu, kann das gleichzeitige Zusammenwirken mehrerer Diskriminierungsformen die Bedrohungslage durch Hatespeech deutlich verstärken. Zudem sind Frauen ungleich häufiger anderen Formen digitaler geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt. Für Betroffene kann

dies gesundheitsschädigend und traumatisierend sein.

Die GFMK verfolgt das Thema kontinuierlich seit einem Jahrzehnt und richtete 2021 eine AG Digitalisierung ein. Bereits 2014 hat die 24. GFMK darauf hingewiesen, dass Frauen und Mädchen in besonderer Weise von digitaler Gewalt betroffen sind und sich Cybergewalt oft als Fortsetzung von Gewalt im realen Raum mit digitalen Mitteln darstellt (2014/TOP 5.1 – Bekämpfung von Cybergewalt gegen Frauen und Mädchen). Durch die zunehmende Verlagerung der Lebenswelt ins Internet müssen auch Gewaltschutzmaßnahmen stärker den digitalen Raum in den Fokus nehmen. Die 30. GFMK hat 2020 die Notwendigkeit der Bekämpfung von Hatespeech zur Umsetzung der Istanbul-Konvention hervorgehoben (2020/TOP 4.4 – Repräsentative empirische Studie zu digitaler Gewalt gegen Frauen). Frauen, die trotz massiver Anfeindungen weiterhin sichtbar bleiben, müssen unterstützt und geschützt werden. Täter müssen konsequent strafrechtlich verfolgt werden.

Die Europäische Union hat mit dem Digital Services Act (DSA) eine Verordnung geschaffen, die die Chance bietet, Hatespeech und bildbasierte digitale Gewalt gegen Frauen wirksamer als bisher einzudämmen. Durch den DSA wird unter anderem die Verantwortung von Online-Plattformen bei der Verbreitung von illegalen Inhalten in der gesamten Europäischen Union stärker reguliert. Plattformen müssen ihren Nutzerinnen und Nutzern unter anderem niedrigschwellige Melde- und Abhilfeverfahren bei rechtswidrigen Inhalten bereitstellen und unterliegen erweiterten Sorgfalts- sowie Transparenzpflichten. Zudem sieht der DSA den Aufbau einer zentralen Beschwerdestelle in jedem EU-Mitgliedstaat vor. Verstöße gegen die Bestimmungen des DSA können mit Geldbußen von bis zu sechs Prozent des weltweiten Vorjahresumsatzes geahndet werden.

Die Bundesregierung wird gebeten, eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit zum DSA zu betreiben. Die neuen europäischen Verbraucherschutzrechte werden im Kampf gegen digitale Gewalt nur greifen, wenn Betroffene ihre Rechte kennen und auch tatsächlich ausüben. Frauen und Mädchen sollen gezielt berücksichtigt, angesprochen und unter anderem in den Sozialen Medien zu einer Ausübung ihrer erweiterten Rechte ermutigt werden. Dabei soll auch auf konkrete Beratungsangebote und Unterstützungsmöglichkeiten der Länder (wie z. B. die Meldestelle Respect) hingewiesen werden.

In der deutschen Rechtspraxis sollen Hürden für die strafrechtliche Verfolgung der Täter und für die Durchsetzung von individuellen Beseitigungs-, Unterlassungs- oder Schadensersatzansprüchen von Betroffenen identifiziert und gezielt abgebaut werden. Schutzlücken müssen geschlossen und die Rechtsdurchsetzung erleichtert werden. Im April 2023 hat das BMJ Eckpunkte für ein Gesetz gegen digitale Gewalt vorgelegt. Ergänzend zu den neuen Regelungen des DSA soll das Gesetz die private Rechtsdurchsetzung Betroffener stärken.

Die effektive Durchsetzung der neuen Regeln des DSA hängt ferner entscheidend von der Etablierung übersichtlicher und effizienter Strukturen für die Beaufsichtigung der Online-Plattformen ab. Rechtliche und strukturelle Anpassungen auf nationaler Ebene sind so vorzunehmen, dass das neue EU-Recht 2024 unmittelbare Wirkung entfalten kann. Nur wenn Betroffene die Erfahrung machen, dass sie sich gegen Hatespeech effektiv zur Wehr setzen können, wird der DSA dem Silencing-Effekt entgegenwirken können. Die gezielte Eindämmung von Hatespeech sowie anderen Formen digitaler Gewalt ist ein zentrales Instrument, um die politische, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Teilhabe von Frauen im Netz zu erhöhen und zu einer geschlechtergerechten Digitalpolitik beizutragen.

Stellungnahme:

Die Bundesregierung teilt die im Antrag dargelegte Position, dass Digital- und Datenpolitik gleichstellungsorientiert gestaltet und weiterentwickelt werden soll.

Digitalisierung soll nicht nur als ein technischer, sondern auch als ein gesellschaftlicher Transformationsprozess begriffen werden. Mit einer feministischen und intersektionalen Digitalpolitik steht das BMFSFJ für eine nachhaltige, inklusive und sozial gerechte Digitalisierung.

Bereits mit dem Gutachten der damaligen Kommission des 3. Gleichstellungsberichts der Bundesregierung (Digitalisierung geschlechtergerecht gestalten) aus dem Jahr 2021 sind Handlungsempfehlungen formuliert, die noch nachgehalten werden.

Die Handlungsempfehlungen aus dem 3. Gleichstellungsbericht sind an unterschiedliche Akteurinnen und Akteure adressiert und zielen nicht nur auf staatliches Handeln ab. Für eine Weiterentwicklung einer gesamtgesellschaftlichen Gestaltung der digitalen Welt fließen diese Handlungsempfehlungen in die Formulierung eines Positionspapiers zur „feministischen Digitalpolitik und auch in die zukünftige Digitalstrategie des BMFSFJ (Weiterentwicklung der „Agenda für smarte Gesellschaftspolitik) als richtungsweisend mit ein.“

Auch in der Datenstrategie der Bundesregierung sind wichtige Impulse für eine geschlechtergerechte Gestaltung enthalten. Als Leitbild soll die Datenstrategie auch zum gemeinschaftlichen Handeln auffordern. Denn eine effektive und zukunftsfähige Datennutzung ist eine Herausforderung, die nur mit vereintem Einsatz von Wirtschaft, Wissenschaft, öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft bewältigt werden kann.

Das BMFSFJ begrüßt den Wunsch nach einer Stärkung der Repräsentanz von Frauen in Datenbeständen für einen geschlechtergerechten Einsatz von „Künstlicher Intelligenz (KI)“ durch eine geschlechtergerechte Datenpolitik und hat dies im Rahmen der Daten- und Digitalstrategie eingebracht.

Zu I. (2):

Die Bundesregierung teilt die Ansicht, dass eine Verbesserung der geschlechterdifferenzierten Datenlage zur Förderung der Gleichstellung (nicht nur) in der Digitalpolitik und KI-Entwicklung dringend vonnöten ist. Anzumerken ist, dass nicht nur die Auswertung, sondern auch die Erhebung dieser Daten unter Beachtung datenschutzrechtlicher Maßgaben zu erfolgen hat.

Zu I. (3):

Die Bundesregierung will insbesondere die Ansätze zu „Fairness“ und „Nichtdiskriminierung“ in der Deutschen Normungsroadmap – Künstliche Intelligenz proaktiv im Sinne des Gleichstellungsauftrags aus Art. 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz ausgestalten.

Im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr „MISSION KI“ werden transparente und einheitliche KI-Qualitäts- und Prüfstandards entwickelt. Diese sollen dazu beitragen, dass KI-Systeme vertrauenswürdig, sicher, inklusiv und nachhaltig sind. Konkret werden Mindestanforderungen definiert, die KI-Systeme erfüllen müssen - unter anderem auch an Fairness und Diskriminierungsfreiheit. MISSION KI treibt somit die Entwicklung von Normen und Standards voran, die entscheidend zum Schutz vor Verzerrung, Diskriminierung oder Manipulation beitragen.

MISSION KI berücksichtigt hierbei bereits existierende Ansätze von KI-Qualität und Prüfung, u.a. auch die Vorarbeiten der Deutschen Normungsroadmap KI.

Das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „MISSION KI“ (i.H.v. 32 Mio. Euro) wird von Acatech umgesetzt und hat drei Schwerpunkte:

- (1) Schaffung einer umfassenden (Trainings-)Datenbasis für KI durch die Vernetzung von Datenräumen zu einem domänenübergreifenden, nationalen Datenökosystem mit europäischer und internationaler Anschlussfähigkeit.
- (2) Entwicklung vertrauensvoller KI-Qualitäts- und Prüfstandards durch den Aufbau von KI-Innovations- und Qualitätszentren zunächst in Kaiserslautern und Berlin, die eine Erprobungs- und Experimentierumgebung für Unternehmen zur Verfügung stellten und Anwendungsmöglichkeiten von KI für Bürger und Unternehmen sichtbar und erlebbar machen (Showroom).
- (3) Unterstützung von KI-Innovationen mit herausragendem wirtschaftlichen Erfolgspotential durch die Entwicklung eines Unterstützungskonzepts, das an bestehende erfolgreiche Innovationsförderungen anknüpft und diese sinnvoll ergänzt.

Zu I. (4):

Eine Anpassung der Förderrichtlinie „KI für das Gemeinwohl“ ist derzeit nicht vorgesehen, da aktuell kein weiterer Förderdurchgang geplant ist (Ende des Förderzeitraums ist der 31. Dezember 2025). Die Förderschwerpunkte sind technischer und nicht inhaltlicher Natur (1: Grundlagen für KI schaffen und 2. KI-Anwendungen entwickeln oder anpassen).

Bereits jetzt ist das Ziel der Förderrichtlinie die „Förderung verantwortungsvoller Datennutzung

und KI-Entwicklung, die einer unethischen, missbräuchlichen oder diskriminierenden Technologienutzung vorbeugt und die informelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger wahrt.“. In diesem Sinne wird derzeit auch das Projekt KI-Thinktank Female Entrepreneurship II (KITE II) gefördert. Die im KITE-Projekt zu entwickelnde KI-gestützte Anwendung soll Gründerinnen dabei unterstützen, resilenter im Umgang mit diskriminierenden Erfahrungen im Gründungsprozess zu werden – z.B. durch Vorbereitung auf schwierige Situationen.

Zu I. (5):

Gefordert wird auch die Einführung eines KI-Transparenz-Registers, in dem Wirkmechanismen von eingesetzten Algorithmen in öffentlichen Institutionen und verwendete Daten transparent dargestellt werden. Nach der KI-Verordnung sind öffentliche Stellen verpflichtet, von ihnen verwendete Hochrisiko-KI-Systeme in einer öffentlichen Datenbank zu registrieren (Art. 49 (3) KI-VO).

Als Pilotinitiative des im Aufbau befindlichen Beratungszentrums für Künstliche Intelligenz (BeKI) wird derzeit in der Projektgruppe KI im BMI ein sog. „Marktplatz der KI-Möglichkeiten“ aufgebaut. Dieser soll Ministerien und Behörden eine Übersicht über bestehende und geplante KI-Systeme inkl. entsprechender Erfahrungswerte zur Verfügung stellen, und somit potenzielle Kooperations- bzw. Nutzungsmöglichkeiten anbieten.

Der „Marktplatz der KI-Möglichkeiten“ ist eine Matching-Plattform für KI-Vorhaben in der Bundesverwaltung. Sie bietet eine Übersicht über bestehende und geplante KI-Systeme und ermöglicht Ministerien und Behörden, sich mit passenden KI-Systemen zu vernetzen. Dies fördert einen effizienteren Einsatz von Ressourcen sowie technischen Kompetenzen in der Verwaltung. Die Plattform unterstützt so den Austausch zu Nachnutzung technischer Anwendungen und Erfahrungswerten unter Mitarbeitenden, die Möglichkeit der Anbahnung von Kooperationen und die Identifikation von Use Cases für KI-Systeme. Für Bürgerinnen und Bürger bietet der „Marktplatz der KI-Möglichkeiten“ einen transparenten Überblick der KI-Vorhaben in der Bundesverwaltung und perspektivisch auch der Länder und Kommunen.

Mit dem Marktplatz sind die Forderungen zum transparenten Einsatz von KI durch die Bundesverwaltung somit bereits adressiert. Dies erhöht das Vertrauen in den ethischen KI-Einsatz durch die Bundesverwaltung. Das BMI bedenkt bei der Entwicklung des Marktplatzes der KI-Möglichkeiten auch eine Einbindung von Ländern und Kommunen über den IT-Planungsrat mit. Die Produktversion 1.0 soll voraussichtlich ab Herbst 2024 auf einer öffentlich zugänglichen Webseite einsehbar sein.

Zu I. (6):

Zumindest im Bereich von Hochrisiko-KI im Sinne der KI-VO werden auf EU-Ebene bereits Standards für Daten und Daten-Governance entwickelt, die auch den Umgang mit möglichen Biases und Diskriminierungsrisiko adressieren (vgl. den Durchführungsbeschluss der KOM über einen Normungsauftrag an CEN-CENELEC zur Unterstützung der Unionspolitik im Bereich der künstlichen Intelligenz, https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/enorm/mandate/593_de).

Zu II (7a):

BMFSFJ teilt die Thesen der GFMK. Sie werden zudem durch die aktuelle Studie „Lauter Hass – leiser Rückzug“ des Kompetenznetzwerks gegen Hass im Netz bestätigt. BMFSFJ hat ein Interesse, Beratung entsprechend der betroffenen Gruppen von Hass im Netz zu fördern. Außerdem sieht BMFSFJ den Bedarf, regelmäßiger Studien in diesem Feld, um evidenzbasiert handeln zu können.

Zu II (7b):

BMFSFJ sieht die Arbeit von HateAid als sehr positiv an. Aktuell liegt der Fokus stärker auf der Sicherstellung künftiger Finanzierungen auf dem bestehenden Niveau anstatt der Umsetzung einer erweiterten Finanzierung. Des Weiteren wird auch die Förderung in „Demokratie leben!“ – sollte sich der Träger für die 3. Förderperiode bewerben – absehbar nicht höher ausfallen als bisher, ggf. sogar schrumpfen müssen. Daher sollen hier keine falschen Erwartungen geweckt werden.

Zu II (8):

Die Bundesregierung verfolgt die Einhaltung der neuen Vorgaben nach dem Digital Service Act (DSA) aktiv und hat hierfür u.a. die erforderlichen Aufsichtsstrukturen in Deutschland geschaffen. Verstöße gegen den DSA werden mit Geldstrafen sanktioniert.

Mit dem europäischen Digital Services Act (DSA) gibt es einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen, der ein vertrauenswürdiges Online-Umfeld sicherstellen soll. Diese EU-Verordnung gilt seit dem 17. Februar 2024 europaweit uneingeschränkt für Anbieter digitaler Dienste mit Nutzerinnen und Nutzern in Europa. Für die Aufsicht der sehr großen Online-Plattformen und -Suchmaschinen mit ≥ 45 Mio. aktiven Nutzerinnen und Nutzern monatlich in der Union ist die EU-Kommission ausschließlich zuständig. Für die Aufsicht der kleineren Vermittlungsdienste unterhalb dieser Schwelle liegt die Zuständigkeit bei den nationalen Dienst-Koordinatoren. Zur Durchführung der Verordnung hat der Deutsche Bundestag am 21. März 2024 ein Gesetz beschlossen, das am 14. Mai 2024 in Kraft getreten ist. Das Digitale-

Dienste-Gesetz (DDG) benennt eine Koordinierungsstelle in der Bundesnetzagentur (BNetzA) als Dienste-Koordinator für die Bundesrepublik.

Insbesondere müssen alle Hostingdienste-Anbieter, einschließlich sämtlicher Online-Plattformen, ein Melde- und Abhilfeverfahren einrichten, nach dem Nutzer rechtswidrige Inhalte melden können. Als rechtswidrig gelten alle Informationen, die nicht im Einklang mit Unionsrecht oder dem Recht eines Mitgliedstaats stehen. Hierunter zählen daher auch alle Straftatbestände des StGB, die etwa Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Beleidigung, Verletzung des persönlichen Lebens- und Geheimbereichs oder die körperliche Unversehrtheit erfassen. Die Diensteanbieter müssen alle Meldungen zeitnah bearbeiten und rechtswidrige Inhalte entfernen bzw. den Zugang zu ihnen sperren. Erhalten Sie Kenntnis vom Verdacht auf Straftaten gegen das Leben oder die Sicherheit einer Person, müssen die Anbieter dies unverzüglich den zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden melden.

Ferner müssen die sehr großen Online-Plattformen und -Suchmaschinen mit mindestens 45 Millionen monatlichen Nutzerinnen und Nutzern in der EU Risikominderungsmaßnahmen für systemische Risiken ergreifen, die sich aus ihren Diensten ergeben. Zu diesen „systemischen Risiken“ zählen neben der Verbreitung rechtswidriger Hassrede auch alle tatsächlichen oder absehbar nachteiligen Auswirkungen auf die gesellschaftliche Debatte als auch alle tatsächlichen oder absehbar nachteiligen Auswirkungen in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt.

Zu II (9) BMJ:

Mit dem geplanten Gesetz gegen digitale Gewalt möchte das BMJ die private Rechtsdurchsetzung stärken und es den Betroffenen von Hass im Internet erleichtern, gegen Rechtsverletzungen im digitalen Raum selbst vorzugehen. Frauen sind hinsichtlich der Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts insbesondere in Form von Beleidigungen und von Verletzungen des Rechts am eigenen Bild in Internet besonders betroffen. Neben der Stärkung des Auskunftsverfahrens soll u.a. der Anspruch auf richterlich angeordnete Accountsperren geregelt werden.

Zu II (10):

Das BMFSFJ begrüßt ebenfalls die Einrichtung der Digitalministerkonferenz (DMK). Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr repräsentiert den Bund in der DMK als ständiger Gast und nimmt die diesbezügliche Koordinierungsfunktion innerhalb der Bundesregierung wahr.

TOP 5.1 Antifeminismus identifizieren, erfassen und gemeinsam wirksame Gegenstrategien beschließen

Antragstellendes Land:

Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt

Mitantragstellung:

Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen

Votum: Mehrheitlich

Beschluss:

Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) identifiziert das Erstarken von Antifeminismus als besondere Bedrohung für die Gleichstellung der Geschlechter und die Demokratie in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund bittet die GFMK:

1. den Bund, in der neuen Förderperiode „Demokratie leben!“ ab 2025 das Verbundprojekt „Antifeminismus begegnen“ mit den Teilprojekten „Meldestelle Antifeminismus“ und „Antifeminismus-begegnen – Mediathek, Fachveranstaltungen und Beratungen, Informationen und Netzwerkarbeit“ zu berücksichtigen und auszubauen;
2. den Bund, eine alters- und zielgruppenspezifische Social-Media-Kampagne mit einflussreichen Influencer*innen zu initiieren und sich gegen Antifeminismus im Netz zu positionieren;
3. die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) und die Justizministerkonferenz (JuMiKo), die Verwaltungen, Sicherheitsbehörden und die Justiz bedarfsgerecht zu schulen und zu sensibilisieren;
4. die IMK, zu prüfen, welche zielgerichteten Maßnahmen ergriffen werden können, um die Akteur*innen in den Verfassungsschutzmätern gezielt für Antifeminismus zu sensibilisieren und dieses Phänomen somit in die Bewertung über Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, mit einzubeziehen und darüber in den Jahresberichten zu informieren;
5. den Bund, die Kultusministerkonferenz (KMK) und Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK), geschlechterreflektierte Kinder- und Jugendarbeit und Bildung, insbesondere gleichstellungsorientierte Jungen- und Männerarbeit, Bildung zu sexueller und geschlechtlicher Vielfalt, sexuelle Bildung, sowie auf Geschlechtergleichstellung orientierte Demokratiebildung verstärkt zu fördern und konsequent auszubauen.
6. In einem von den antragstellenden Ländern initiierten ressortübergreifenden Bund-Länder-Austausch zum Thema sollen die Länder vertieft diskutieren,
 - a) inwieweit zivilgesellschaftliche Beratungs- und Monitoringsysteme im Bereich Antifeminismus in den einzelnen Bundesländern ausgebaut, gestärkt und vernetzt werden können;
 - b) welche weiteren Handlungsschritte insbesondere im Bereich digitale Medien erforderlich sind und
 - c) wie bestehende länderspezifische Studien um Einstellungsabfragen zu Antifeminismus und Frauenfeindlichkeit ergänzt werden können.

Begründung:

Wachsender Antifeminismus in Deutschland

Antifeminismus ist eine Weltanschauung und eine politische Strategie, feministische Anliegen und Positionen gezielt, organisiert und pauschal zu bekämpfen und zurückzuweisen,¹ sowie Rechte von Frauen abzubauen. Die traditionelle Geschlechterordnung wird als unumstößlich und notwendig erachtet, dabei wird u. a. sowohl biologistisch als auch religiös-fundamentalistisch argumentiert. Hiermit geht oft eine Ablehnung von Menschenrechten und Pluralismus einher, was Antifeminismus zu einer grundlegenden Gefahr für unsere Demokratie macht.

Antifeminismus ist nicht als legitime Gegenmeinung zum Feminismus zu verstehen, sondern wird stets gefüttert von Sexismus und Misogynie (d. h. grundsätzliche Abwertung von Frauen als minderwertig, Geringschätzung; Frauenfeindlichkeit) und nutzt Taktiken wie das „Silencing“, also ein „Zum-Schweigen-Bringen“, etwa durch Shitstorms und Bedrohungen, um gleichstellungs- und queerpolitische Akteur*innen aus Diskussionen oder gar politischen Ämtern und Funktionen zu verdrängen.² Die demokratische Teilhabe von Frauen sowie zivilgesellschaftliche und politische Diskurs- und Handlungsräume werden somit eingeschränkt.³

Die GFMK nimmt mit Sorge wahr, dass sich antifeministische Positionen in Deutschland insbesondere in der Mitte der Gesellschaft immer mehr verbreiten.⁴ So belegt die aktuelle Leipziger Autoritarismusstudie⁵, dass über 25 Prozent der Deutschen ein geschlossenes antifeministisches Weltbild und ein geschlossenes sexistisches Weltbild besitzen.⁶ Wie auch bei Homo- und Transfeindlichkeit lässt sich ein Anstieg gegenüber den Vorjahren feststellen.⁷ Inhaltlich sind die Schnittmengen zwischen Homo- und Transfeindlichkeit und Antifeminismus offenkundig, denn auch die Abwertung von Menschen, die nicht der cis- oder heteronormativen Konstruktion von Geschlecht entsprechen⁸, entspringt einem traditionalistischen Menschenbild, das die Selbstbestimmung von queeren Menschen ebenso ablehnt wie die von Frauen.⁹

Das kürzlich veröffentlichte Lagebild Antifeminismus offenbart die Bandbreite antifeministischer Handlungen: Bedrohungen und Beleidigungen, antifeministische Mobilisierung bis hin zu Sachbeschädigung und Gewalt. Diese wenden sich dann in Wort und Tat gegen Frauen und LSBTIQ* oder Einrichtungen und Organisationen, die sich für

¹ Lang, J., & Peters, U. (2018). Antifeminismus in Deutschland. Einführung und Einordnung des Phänomens. In: J. Lang & U. Peters (Hrsg.), Antifeminismus in Bewegung. Aktuelle Debatten um Geschlecht und sexuelle Vielfalt (S. 13–36). Marta Press, zitiert nach: Gunda Werner Institut, online: <https://www.gwi-boell.de/de/antifeminismus> (13.03.2024).

² Vgl. BMFSFJ (2021): Dritter Gleichstellungsbericht Digitalisierung geschlechtergerecht gestalten, S. 199.

³ Die 33. GFMK hat in ihren Beschlüssen 2023/TOP 4.1 „Gleichberechtigte politische Teilhabe von Frauen realisieren“ und 2023/TOP 4.2 „Stärkung der Partizipation von Frauen in der Kommunalpolitik“ verdeutlicht, dass es für die Steigerung der Teilhabe von Frauen in der Politik mehr Anstrengungen auf allen politischen Ebenen bedarf.

⁴ Vgl. Schutzbach, Franziska (2018): Gerechtigkeit zum Nulltarif? Worum es bei Anti-Feminismus und Gender-Kritik geht, online verfügbar unter <https://www.gwi-boell.de/de/2018/02/16/gerechtigkeit-zum-nulltarif-worum-es-bei-anti-feminismus-und-gender-kritik-geht> (12.12.2023).

⁵ Kalkstein, F.; Pickel, G.; Niendorf, J.; Höcker, Ch.; Decker, O. (2022): Antifeminismus und Geschlechterdemokratie. In: Decker, Oliver et al. (2022): Autoritäre Dynamiken in unsicheren Zeiten. Neue Herausforderungen – alte Reaktionen? Leipziger Autoritarismus Studie 2022, S. 253, online verfügbar unter https://www.boell.de/sites/default/files/2022-11/decker-kieß-heller-braehler-2022-leipziger-autoritarismus-studie-autoritaere-dynamiken-in-unsicheren-zeiten_0.pdf.

⁶ Ebd.; vgl. hierzu auch die Mitte-Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung; Zick, A. et al. (Hrsg.): Die distanzierte Mitte – Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn 2023.

⁷ Friedrich-Ebert-Stiftung; Zick, A. et al. (Hrsg.): Die distanzierte Mitte – Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn 2023.

⁸ Vgl. Schutzbach, Franziska (2018): Gerechtigkeit zum Nulltarif? Worum es bei Anti-Feminismus und Gender-Kritik geht, online verfügbar unter <https://www.gwi-boell.de/de/2018/02/16/gerechtigkeit-zum-nulltarif-worum-es-bei-anti-feminismus-und-gender-kritik-geht> (12.12.2023).

⁹ Meist wird hier emotionalisierend mit einer angeblichen Gefährdung des Kindeswohls argumentiert, die einhergehe mit einer zu offenen Auslebung von normabweichender Sexualität.

Gleichstellung, gegen Sexismus oder für die Stärkung geschlechtlicher, körperlicher und sexueller Selbstbestimmung einsetzen. Antifeminismus findet sich in allen gesellschaftlichen Bereichen: Er richtet er sich on- und offline gegen Frauenberatungsstellen, Aktive in der Gleichstellungsarbeit und Wissenschaft, und spielt sich im Journalismus, im beruflichen Umfeld oder in der Schule ab.¹⁰

Die Zunahme von gruppenbezogenen menschenfeindlichen Einstellungen hat zwei Dimensionen: Durch die teils subtile Verbreitung, insb. über die Sozialen Medien (s. u.), und einen Rechtsruck in Teilen der Gesellschaft dringen antifeministische Einstellungen in die *gesellschaftliche Mitte* vor. Hier wird in gemäßigter Variante immer häufiger suggeriert, die Gleichstellung von Mann und Frau sei längst erreicht: Frauen wollten gar keine Karriere machen, sondern sich lieber um die Familie kümmern. Dies ist nicht nur ein Backlash feministischer und gleichstellungspolitischer Errungenschaften. Es verhindert auch den gesellschaftlichen Konsens zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichstellung gemäß Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG).

Eine zweite besorgniserregende Dimension ist die zunehmende Gewaltbereitschaft an den *radikalen Rändern der Gesellschaft*: Antifeministische Einstellungen haben ein großes Mobilisierungspotential und der starke Zusammenhang zu verschiedenen Extremismusformen ist zwar statistisch belegt¹¹, aber die Wechselwirkung ist noch unzureichend erforscht. Antifeminismus ist immanenter Bestandteil extremistischer Strömungen, denen ein ultrakonservatives Weltbild zugrunde liegt, wie etwa dem Islamismus, in fundamentalistisch-christlichen Gruppierungen und besonders in sämtlichen Spielarten des Rechtsextremismus.

Insbesondere die ideologische Nähe zur extremen Rechten ist besorgniserregend, lassen sich doch Attentate wie in Halle, Utøya und Christchurch auf rechtsextreme Ideologien und antifeministische Einstellungen zurückführen¹², die häufig gemeinsam sowie ineinander verschrankt auftreten.

Das Gefahrenausmaß von Antifeminismus zeigt sich somit durch seine Anschlussfähigkeit an die gesellschaftliche Mitte¹³ und gleichzeitig durch ein extremes Radikalisierungs- und Gewaltpotential an den Rändern der Gesellschaft.

Ähnlich wie bei anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit wie Rassismus und Antisemitismus agieren Antifeminist*innen häufig mit gezielten Desinformationen, Verschwörungsmythen und Fake-News. Gerade online entfaltet Antifeminismus so sein Radikalisierungs- und Rekrutierungspotential insb. für Jugendliche¹⁴, etwa über Gaming-Gruppen und Internetforen wie „4chan“ oder „Reddit“, zunehmend aber auch in „etablierten“ Sozialen Medien: So genannte „Männlichkeitsinfluencer“ erreichen auf Social-Media-Plattformen wie Youtube und TikTok Millionen junger Männer (und Frauen!). Sie propagieren

¹⁰ Amadeu-Antonio-Stiftung, Lagebild Antifeminismus, online: [372 antifeministische Vorfälle über Meldestelle Antifeminismus registriert - Lagebild Antifeminismus veröffentlicht - Amadeu Antonio Stiftung \(amadeu-antonio-stiftung.de\)](https://amadeu-antonio-stiftung.de/372-antifeministische-vorfalle-uber-meldestelle-antifeminismus-registriert-lagebild-antifeminismus-veroeffentlicht-amadeu-antonio-stiftung-amadeu-antonio-stiftung-de) (13.03.2024).

¹¹ Vgl. Kalkstein et. al (2022), S. 257.

¹² Violence Prevention Network and Centre for Feminist Foreign Policy (2021): How anti-feminist and anti-gender ideologies contribute to violent xtremism – and what we can do about it. Centre for Feminist Foreign Policy. Berlin, online verfügbar: <https://centreforfp.net/wordpress/wp-content/uploads/2023/01/CFFP2-1.pdf> (04.01.2024).

¹³ Kalkstein, F.; Pickel, G.; Niendorf, J.; Höcker, Ch.; Decker, O. (2022): Antifeminismus und Geschlechterdemokratie. In: Decker, Oliver et al. (2022): Autoritäre Dynamiken unsicheren Zeiten. Neue Herausforderungen – alte Reaktionen? Leipziger Autoritarismus Studie 2022, S. 253, online verfügbar unter https://www.boell.de/sites/default/files/2022-11/decker-kieß-heller-braehler-2022-leipziger-autoritarismus-studie-autoritaere-dynamiken-in-unsicheren-zeiten_0.pdf (12.12.2023).

¹⁴ Vgl. ebd., S. 264.

¹⁴ Vgl. Präsentation „Antifeminismus auf TikTok – pädagogische Strategien dagegen“ von mediale pfade.org – Verein für Medienbildung e.V auf Netzwerktagung Antifeminismus am 29./30.09.2023, online verfügbar: <https://antifeminismus-begegnen.de/de/media/datei/netzwerktagung-antifeminismus-2023-doku-mediale-pfadeorg> (03.01.2024).

männliche Dominanz und weibliche Unterwürfigkeit, verharmlosen oder glorifizieren Gewalt gegen Frauen.¹⁵¹⁶

Viele dieser Gruppen und Personen agieren als loses, hauptsächlich im Digitalen aktives Netzwerk, genannt „Manosphere“, und teilen dabei das Ziel der Wiederherstellung der „hegemonialen Männlichkeit“¹⁷. Dazu zählen etwa „Tradwives“ („traditionelle Ehefrauen“, die extrem veraltete Rollen- und Familienbilder propagieren) oder „Incels“ („involuntary celibates“, d. h. „unfreiwillig Zölibatäre“¹⁸), eine radikale Gruppierung, deren Anhänger hinter Gewaltanschlägen (z. B. Christchurch) stehen.¹⁹ Weitere Akteure sind „Männerrechtler“, die die Ansicht vertreten, dass Männer in ihren Rechten heutzutage mehr eingeschränkt seien als Frauen. Analog hierzu lassen sich auch in einigen Interessenverbänden für Männer bzw. Väter immer wieder antifeministische Tendenzen auffinden, die so wiederum Einzug in gesellschaftliche Diskurse finden.²⁰

Handlungserfordernisse

Gerade aufgrund der hohen Anschlussfähigkeit von Antifeminismus an die Mitte der Gesellschaft und seiner Scharnierfunktion zu Formen des Extremismus ist es wichtig, das Thema als eigenständiges Phänomen und Bedrohung für die Demokratie zu erkennen. Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Bildungseinrichtungen und besonders Verwaltung und Sicherheitsbehörden müssen sich aktiver und wirksamer für Pluralismus, Geschlechtervielfalt, Selbstbestimmung und die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung im Sinne des Grundgesetzes einsetzen. Ein breiter gesellschaftlicher Konsens für feministische Ziele, Geschlechtergerechtigkeit, vielfältige Männlichkeit und gegen Sexismus und Homo- und Transfeindlichkeit ist nötig.

Zu 1.:

Beratung und Monitoring auf Bundesebene erhalten

Die GFMK begrüßt, dass der Bund das Verbundprojekt „Antifeminismus begegnen – Demokratie stärken“ in der aktuellen Förderperiode „Demokratie leben!“ fördert. Gerade die Gleichstellungsbeauftragten und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen vor Ort in den Kommunen profitieren von der Expertise und den Beratungs-, Qualifizierungs- und Vernetzungsangeboten dieses Projekts. Das Teilprojekt „Meldestelle Antifeminismus“ ist die erste Stelle dieser Art, die Beispiele für Antifeminismus aus der Praxis sammelt und daraus Handlungsstrategien ableitet. Die GFMK erachtet es als immens wichtig, dass diese Projekte auch zukünftig Bestand haben.

Zu 2.:

Social-Media-Kampagnen

Für junge Frauen und Männer sind das Internet und die Sozialen Medien vorherrschende Informations- und Austauschmedien sowie Orte der Meinungsbildung und Sozialisation. Plattformen wie TikTok oder Youtube gehören zum Medienalltag junger Menschen. Dabei erzielen Influencer*innen durch ihre Aktivitäten in sozialen Medien eine hohe Reichweite unter Jugendlichen sowie jungen Erwachsenen. Eine Social-Media-Kampagne mit Influencer*innen, die über eine gleichstellungsorientierte Grundhaltung verfügen, erreicht Jugendliche

¹⁵ Vgl. ARD Radio-Feature „Der autoritäre Mann – Doku über Frauenhass im Netz“, online verfügbar <https://www.ardaudiodthek.de/episode/ard-radiofeature/der-autoritaere-mann-doku-ueber-frauenhass-im-netz/ard/12947491/> (13.03.2024).

¹⁶ Prominentestes Beispiel ist Andrew Tate, der zusammen mit seinem Bruder 2022 wegen Menschenhandel und Vergewaltigung festgenommen wurde, und dies öffentlich propagiert hatte.

¹⁷ Vgl. Lohaus, Stefanie (2023): Stärker als Wut. Wie wir feministisch wurden und warum es nicht reicht. Suhrkamp, S. 237.

¹⁸ Es handelt sich hierbei um Männer ohne Partnerinnen, die Frauen für ihre Einsamkeit und ihr persönliches Unglück verantwortlich machen, was sich in einem tiefen Hass gegen Frauen und ihre Emanzipation niederschlägt.

¹⁹ Vgl. auch Bosman, J.; Taylor, K.; Arango, T.: A Common Trait Among Mass Killers: Hatred Towards Women. New York Times vom 10.08.2019 (13.01.2024).

²⁰ Siehe hierzu: <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1101340.antifeminismus-trennungsvaeter-verband-radikalisiert-sich.html> (22.02.2024).

niedrigschwellig, kann Denkanstöße geben und ein Instrument sein, sich gegen Antifeminismus im Netz zu positionieren.

Zu 3. und 4.:

Akteur*innen in Verwaltungen, Sicherheitsbehörden und in der Justiz sensibilisieren, Antifeminismus in Beobachtungen einbeziehen

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Berichterstattung durch den Verfassungsschutz sind hinsichtlich des Phänomens Antifeminismus dann gegeben, wenn Bestrebungen, die sich gegen die Menschenwürde (Artikel 1 GG) und das Diskriminierungsverbot (Artikel 3 GG) richten und die Geltung dieser Prinzipien durch politisch bestimmte, ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen außer Kraft setzen bzw. beseitigen wollen, als extremistisch beurteilt werden und daher auch dem gesetzlichen Beobachtungsauftrag des Verfassungsschutzes gemäß der jeweiligen Verfassungsschutzgesetze der Länder und des Bundes unterliegen. Hierbei sollten auch antifeministische Verhaltensweisen in die Bewertung über Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, flächendeckend einbezogen werden. Das Gleichstellungs- und Fördergebot sowie das Diskriminierungsverbot in Artikel 3 GG sind Grundrechte und damit Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. In einigen Ländern erfolgt die Berichterstattung bereits z. B. im niedersächsischen Verfassungsschutzbericht 2022 oder im Verfassungsschutzbericht Rheinland-Pfalz 2022, in welchem die gemeinsamen Denkmuster in islamistischen und rechtsextremen Bewegungen sowie die Verbindung zwischen Frauen- und Queerfeindlichkeit benannt werden.

Die Sensibilisierung der Akteur*innen in allen Verfassungsschutzmärtern ist für die umfassende Bewertung und damit für die weitere politische Behandlung des Phänomens eine wesentliche Maßnahme. Auch bedarf es einer Sensibilisierung von Polizeibehörden, Verwaltungen und der Justiz, damit antifeministische Handlungen als demokratiegefährdende und menschenverachtende Aktivitäten erkannt und entsprechend behandelt werden. Hierzu muss das Personal bedarfsgerecht geschult werden und antifeministische Straftaten müssen in Statistiken und Auswertungen enthalten sein. Denn: „Wer Antifeminismus als Problem nicht wahrnimmt, lässt eine wichtige ideologische Begründung für Rechtsextremismus außen vor.“²¹

Zu 5.:

Geschlechterreflektierte Kinder- und Jugendarbeit ausbauen und politische Bildungsarbeit verstärken

Es bedarf einer konsequenten und flächendeckenden, geschlechtergerechten Bildungsarbeit. Sexismus und Queerfeindlichkeit als tragenden ideologischen Säulen von Antifeminismus²² muss frühzeitig, d. h. in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, Einhalt geboten werden. Die Qualifizierung von pädagogischem Personal für und die Umsetzung von emanzipatorischer Mädchen-, Jungen- und Jugendarbeit im Sinne des § 9 SGB VIII sind deshalb ebenso wichtig wie eine konsequente politische Bildungsarbeit. Dies muss sowohl in der Ausbildung als auch berufsbegleitend verankert werden. In diesem Zusammenhang verweist die GFMK auf den Beschluss „Starke Mädchen werden zu starken Frauen – Mädchen*arbeit bundesweit stärken!“ der Konferenz der Landesfrauenräte (Mai 2023)²³.

Um Antifeminismus den ideologischen Nährboden zu entziehen, gilt es zu verdeutlichen, dass eine antifeministische, patriarchale Weltvorstellung auch Männern aufgrund der veralteten Rollenvorstellungen schadet. Geschlechterreflektierte Jungen- und Männerarbeit ist dafür ein

²¹ Agena, Gesine; Rahner, Judith (2021): Antifeminismus, gewaltbereiter Rechtsextremismus und Geschlecht, online abrufbar unter: [Antifeminismus, gewaltbereiter Rechtsextremismus und Geschlecht | heimatkunde | Migrationspolitisches Portal der Heinrich-Böll-Stiftung \(boell.de\)](https://heimatkunde.ihk-boell.de/antifeminismus-gewaltbereiter-rechtsextremismus-und-geschlecht/) (13.12.2023).

²² Vgl. sog. Baum-Metapher vom Netzwerk feministische Perspektiven & Interventionen gegen die (extreme) Rechte, online: <https://fempinetwork.wordpress.com/2022/07/01/antifeminismus-pladoyer-fur-eine-analytische-scharfe/> (10.01.2024).

²³ Vgl. Beschluss online: https://klfr-deutschland.jimdofree.com/app/download/11944217291/KLFR+2023_Beschlussmappe.pdf?t=1688023764 (10.01.2024).

wichtiger Ansatz und muss weiter ausgebaut und in den Regelangeboten verankert werden. Insbesondere aufgrund der starken Präsenz von Antifeminismus im Internet und den Sozialen Medien ist Medienkompetenz für alle Akteur*innen der Kinder- und Jugendarbeit, der politischen Bildung u. a. äußerst wichtig. Sie müssen antifeministische Gruppen und Argumente frühzeitig erkennen können, um ihre Zielgruppe zum adäquaten Umgang zu befähigen und Radikalisierungspotentiale einzämmen zu können.

Zu 6.:

Länderaustausch initiieren sowie Beratungs- und Monitoringsysteme langfristig absichern, ausbauen und vernetzen

In einigen Ländern und Kommunen gibt es bereits Programme, z. B. die landesgeförderte Projekt „Spotlight – Antifeminismus erkennen und begegnen“ der Wuppertaler Initiative für Demokratie und Toleranz e. V. oder die Fachstelle „mobirex – Monitoring | Bildung | Information“ in Baden-Württemberg, die seit 2021 einen weiteren Themenschwerpunkt auf Antifeminismus hat.

In einem von den antragstellenden Ländern vorbereiteten ressortübergreifenden Bundesländeraustausch z. B. im Rahmen einer Fachtagung sollen neben den für Frauen- und Gleichstellungspolitik zuständigen Ressorts auch die für Demokratie, Inneres, Justiz, Bildung und Jugend zuständigen Ressorts beteiligt werden. Ziel des Austausches soll die Stärkung und Vernetzung der Beratungs- und Monitoring-Programme auf Bundes- und Landesebene sein. Vorbild könnte hier beispielsweise der Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus (RIAS) e. V. sein. Dieser initiiert und unterstützt den Aufbau regionaler Melde- und Unterstützungsnetzwerke und bildet junge zivilgesellschaftliche Projekte fort, deren Hauptzweck die zivilgesellschaftliche Erfassung antisemitischer Vorfälle in Deutschland ist.²⁴

Auch sollen konkrete Möglichkeiten besprochen werden, wie die Akteur*innen, die sich gegen antifeministische Aktivitäten und für eine geschlechtervielfältige, gleichberechtigte Gesellschaft einsetzen, gestärkt werden können. Wie oben ausgeführt, darf den antifeministischen Akteur*innen nicht die Meinungshoheit im (digitalen Raum) überlassen werden.

Im Länderaustausch soll zudem beraten werden, wie in landesspezifischen Untersuchungen Fragen über Einstellungen zu Antifeminismus, Sexismus, Frauen- und Queerfeindlichkeit aufgenommen werden können.²⁵

Stellungnahme:

Aufgrund des besorgniserregenden Mobilisierungspotenzials von Antifeminismus und seiner Gefahr für Gleichstellung und Demokratie erachtet das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Aufklärung zum Thema Antifeminismus sowie Unterstützung von Betroffenen für notwendig. Das Thema Antifeminismus wird daher auch künftig im

²⁴ Vgl. Webseite: <https://www.report-antisemitism.de/bundesverband-rias/> (13.12.2023).

²⁵ So werden beispielsweise in Thüringen seit 2021 und Brandenburg seit 2020 in den eigenen Monitor-Untersuchungen Einstellungsmuster gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit abgefragt. In der Thüringer Erhebung 2022 wurde dazu die Aussage „Durch den Feminismus werden in unserer Gesellschaft die Männer systematisch benachteiligt“ in die Befragung aufgenommen. Dieser Aussage stimmten 13 Prozent der Befragten zu. Die Wissenschaftler*innen verglichen das Item Antifeminismus mit Einflussfaktoren wie Alter, Wohnort und Geschlecht. (vgl. Thüringen Monitor 2022 online unter: https://thueringen.de/fileadmin/user_upload/TSK/TM2022_lang_bf.pdf) Der Aussage „Frauen sollen sich wieder mehr auf die Rolle der Ehefrau und Mutter besinnen“ stimmten 2022 in Brandenburg 12 Prozent zu. (Vgl. Brandenburg Monitor 2022 online unter: <https://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.746657.de> (12.03.2024)).

Bundesprogramm „Demokratie leben!“ bearbeitet werden. Dafür wird es noch stärker in der Arbeit der Beratungsstrukturen der Mobilen Beratung und Opfer- und Betroffenenberatung verankert. Darüber hinaus wird die Förderung weiterer Maßnahmen im Rahmen der laufenden Auswahlverfahren für die dritte Förderperiode von „Demokratie leben!“ geprüft. Dass die Länder dem Thema Antifeminismus größere Beachtung widmen, wird begrüßt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen, vor allem Sensibilisierungs- und Aufklärungsangebote, sind eine sinnvolle Ergänzung zu Maßnahmen des Bundes.

Das Bundesjugendministerium fördert zudem seit vielen Jahren die bundeszentralen Strukturen der Kinder- und Jugendarbeit in Deutschland und ermöglicht damit ein breites Angebot. Sowohl in der Jugendverbandsarbeit, in der politischen Jugendbildung als auch in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit ist die Jugendarbeit auf der Basis des Leitbildes des Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) durchgängig geschlechtersensibel und geschlechterreflektierend ausgerichtet. So heißt es im Leitbild des KJP: „Der Abbau von Benachteiligungen aufgrund sexueller Orientierungen und geschlechtlicher Identität werden bei allen Maßnahmen besonders berücksichtigt. Es bedarf auch weiterhin starker Impulse zum Ausbau einer geschlechtergerechten, diskriminierungsfreien Kinder- und Jugendhilfe sowie der gezielten Berücksichtigung des Gender Mainstreaming in allen Angeboten.“

Das BMFSFJ wird den Beschluss zum Anlass nehmen, um sich mit den bundeszentralen Strukturen der Kinder- und Jugendarbeit über eine Stärkung der geschlechterreflektierten Kinder- und Jugendarbeit auszutauschen.

TOP 5.2 Für Olympia: Spitzensportreform für eine faire Verteilung der Ressourcen an Frauen nutzen

Antragstellendes Land:

Hamburg

Mitantragstellung:

Brandenburg, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Votum: Mehrheitlich ohne Gegenstimmen

Beschluss:

1. Die GFMK fordert die Bundesregierung auf, bei der Spitzensportreform gleichstellungspolitische Ziele umfassend in den Fokus zu nehmen und dabei unter anderem die im Folgenden genannten Maßnahmen zu berücksichtigen und einzubeziehen sowie hinsichtlich deren Umsetzung im Rahmen der Möglichkeiten auf die operativ zuständigen Organisationen zu wirken:
 - Zur Gewährleistung der geschlechtergerechten Finanzierung von Athlet*innen ist die Mittelvergabe transparent und nach entsprechenden Kriterien zu gestalten.
 - Trainings- und Wettkampfstätten und -zeiten sind für alle Geschlechter gleichermaßen zugänglich bzw. verfügbar und den Bedürfnissen von Sportlerinnen entsprechend zu gestalten.
 - Um die Sichtbarkeit des Frauensports zu erhöhen – und damit auch die Vermarktungschancen zu verbessern –, sollte die mediale Darstellung von Sportlerinnen gefördert werden.
 - Zur Förderung von Trainerinnen und Frauen in Führungspositionen im Spitzensport sollten Programme für mehr Geschlechtergerechtigkeit etabliert werden. Es sind Maßnahmen zu ergreifen, die es Sport treibenden Frauen auf Leistungs- und Spitzenniveau ermöglichen, ihre Karriere und Familienleben besser zu vereinbaren, wie z. B. flexible Trainingszeiten und Kinderbetreuungsmöglichkeiten.
2. Die Bundesregierung wird ferner aufgefordert, bei der Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen die Gleichstellung der Geschlechter zu berücksichtigen und entsprechend gesetzlich eine gleichermaßen fördernde Verteilung der Mittel vorzunehmen sowie bei der Ausgestaltung der vorgesehenen Sportagentur im Rahmen des Sportfördergesetzes Kriterien der Geschlechtergerechtigkeit vorzusehen.
3. Der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) sowie die am Leistungs- und Spitzensport beteiligten Vereine und Verbände werden gebeten, das Ziel einer geschlechtergerechten Reform des Leistungs- und Spitzensportes konsequent zu unterstützen und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten den damit verbundenen Wandel in Struktur und Kultur aktiv zu befördern.
4. Die Sportministerkonferenz wird gebeten, das Anliegen einer geschlechtergerechten Reform der Spitzensportförderung zu unterstützen und ihrerseits die Bundesregierung und die Spitzerverbände bei diesem Vorhaben zu begleiten und aktiv zu unterstützen.

Begründung:

I.

Die avisierte Reform des Spitzens- und Leistungssports in Deutschland soll den deutschen Sport zukunftsorientiert machen und die staatliche Förderung effizienter und transparenter gestalten. Dabei ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Gleichstellung der Geschlechter im Sport berücksichtigt wird. Denn auch der Sport ist immer noch von Geschlechterklischees und Ungleichheiten geprägt, die die Chancen und die Sichtbarkeit von

Sportlerinnen einschränken.

Bei den Olympischen Sommerspielen 2024 in Paris werden die Athlet*innen in diesem Sommer erneut im Fokus des politischen und medialen Interesses stehen. Im Jahr 1900 nahmen erstmals Frauen an den Spielen teil. Bei den Olympischen Winterspielen 2022 lag der Anteil von Frauen bei 45 %. Bei den Paralympischen Winterspielen 2022 lag der Anteil von Frauen bei lediglich etwa 24 %. Bei den Sommerspielen 2024 sollen sich – erstmals in der Olympischen Geschichte – die 10.500 teilnehmenden Athlet*innen zu gleichen Teilen aus Frauen und Männern zusammensetzen.¹ Dies ist ein historischer Schritt und ein wichtiges Signal für die Reform der Spitzensportförderung in Deutschland: Idealiter erzeugt dieses sportliche Großereignis mit seiner historischen Dimension ein Momentum, das die Ausgestaltung der aktuellen Reform des Spitzen- und Leistungssports hin zu einer tatsächlichen geschlechtergerechten Teilhabe nachhaltig unterstützt.

Die in der aktuellen Konzeption zur Reform der Spitzensportförderung in Deutschland von Bundesinnenministerium (BMI) und Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) vorgesehenen Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen bleiben indes gleichstellungspolitisch deutlich hinter den Bedarfen und Erwartungen zurück.² Deswegen darf die Entscheidung des Olympischen Komitees, die Sommerspiele 2024 mit paritätischer Beteiligung auszurichten, nicht darüber hinwegtäuschen, dass Frauen im Spitzensport in Deutschland weiterhin strukturell und faktisch benachteiligt sind. Dies gilt auch und insbesondere hinsichtlich der geschlechtergerechten Verfügbarkeit der Förderstrukturen und -mittel.³ Die Studie „Spitzensportlerinnen im Schatten der Männer“ identifiziert bei der Geschlechtergleichstellung im Leistungssport weiterhin „erheblichen Nachholbedarf“.⁴ Neben Themen wie geschlechtsspezifisches Training und Mutterschaft während der aktiven Karriere werden auch die Unterrepräsentanz von Frauen in der Funktionsebene und bei den Trainer*innen sowie die geringere mediale Präsenz von Frauen als Ursache adressiert. Jede dritte Teilnehmerin der Studie (36 %) gab an, im Sport-Kontext Sexismus erfahren zu haben.⁵ Um sexualisierter Gewalt im Spitzensport vorzubeugen, ist die im Rahmen der Reform vorgesehene Einrichtung eines Zentrums für Safe Sport, das einen konsequenten Schutz vor sexualisierter Gewalt sowie anderen Formen der psychischen und physischen Gewalt gewährleisten soll, zwar von zentraler Bedeutung. Gleichwohl ist es bei weitem nicht ausreichend, um den diversen Handlungsbedarfen für eine geschlechtergerechte Neuausrichtung zu entsprechen. Vor diesem Hintergrund bekräftigt die GFMK den Beschluss ‚Equal Play, Equal Pay: Gleichstellung im Sport vorantreiben‘ der 33. GFMK. Besonderes Potenzial bietet in der aktuellen Entwicklung die Schaffung eines Sportfördergesetzes, mit dem verlässliche Rahmenbedingungen für den Spitzensport geschaffen werden können – und dies auch und insbesondere hinsichtlich der Chancengleichheit von Frauen und Männern.

II.

Im Kontext der aktuellen Reform des Spitzensportes bedeutet eine geschlechtergerechte Gestaltung insbesondere, dass Frauen und Männer gleichermaßen von der Förderinfrastruktur im deutschen Spitzensport profitieren und dass dafür eine verbindliche, rechtssichere Basis geschaffen wird. Aus Sicht der GFMK sind folglich in

¹ Vgl. <https://olympics.com/de/news/paris-2024-erste-spiele-mit-geschlechterparitaet> (letzter Zugriff: 06.03.2024).

² Vgl. Feinkonzept zur Nachsteuerung und Optimierung der Förderung des Leistungs- und Spitzensports in Deutschland (September 2023); Quelle: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichtungen/2023/langkonzept-sportfoerderung.pdf?blob=publicationFile&v=4> (letzter Zugriff: 06.03.2024).

³ Vgl. Deutscher Bundestag, Sportausschuss (Drs. 20(5)269): Teamsport Deutschland: Positionspapier Frauen – Teamsport in Deutschland; Quelle: https://www.bundestag.de/resource/blob/993058/608699a_e8fef577c9c20c735796e6098/240313-Positionspapier-Teamsport-Deutschland.pdf (letzter Zugriff: 06.03.2024).

⁴ Vgl. Südwestdeutscher Rundfunk: Umgang von Medien und Gesellschaft mit Sportlerinnen; Quelle: <https://www.swr.de/sport/frauen-im-sport/swr-umfrageergebnisse-spitzensportlerinnen-im-schatten-der-maenner-100.html> (letzter Zugriff: 06.03.2024).

⁵ Ebda.

der weiteren Ausgestaltung der Spitzensportreform insbesondere folgende Maßnahmen zu berücksichtigen und umzusetzen:

1. Geschlechtergerechte Verteilung von Bundesfördermitteln: Um eine geschlechtergerechte Finanzierung der Athlet*innen zu gewährleisten ist die Mittelvergabe transparent und nach entsprechenden Kriterien zu gestalten – dies gilt auch und insbesondere im Bereich von Zuwendungen und den dafür zu Grunde liegenden Rahmenbedingungen, wie z. B. Richtlinien. Aus Sicht der GFMK sind dabei folgende Punkte von zentraler Bedeutung:
 - a. Für die geplante Sportagentur, die die operative Steuerung und Kontrolle der Spitzensportförderung übernehmen soll, ist eine paritätische Besetzung von Frauen und Männern in den Gremien und Führungspositionen anzustreben. Damit soll eine geschlechtergerechte Perspektive in die Entscheidungsprozesse eingebracht werden. Zudem sollte die Sportagentur einen Gleichstellungsbeauftragten oder eine Gleichstellungsbeauftragte ernennen, der oder die für die Umsetzung und Überwachung der zu formulierenden Gleichstellungsziele zuständig ist.
 - b. Das Zentrum für Safe Sport, das den Schutz vor sexualisierter und anderer Gewalt im Sport gewährleisten soll, sollte eine angemessene Finanzierung und personelle Ausstattung erhalten, um präventive und intervenierende Maßnahmen ergreifen zu können. Das Zentrum für Safe Sport sollte eine Anlaufstelle für von Gewalt Betroffene aller Geschlechter im Spitzens- und Leistungssport sein und ihnen Beratung, Unterstützung und Schutz bieten.
 - c. Die geschlechtergerechte Verteilung vorhandener Mittel im Bereich des Spitzens- und Leistungssports muss bereits auf der Vereins- und Verbandsebene erfolgen. Bei Nichteinhaltung sind entsprechende Kürzungen vorzusehen. Zur geschlechtergerechten Aufteilung der Mittel muss ebenfalls die gleiche Prämierung und Bezahlung der Leistungen von Athletinnen und Athleten gehören.
 - d. Die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen sind derart auszustalten, dass eine gleichermaßen fördernde Verteilung der Mittel gewährleistet wird.
2. Infrastruktur und Zugang: Es muss sichergestellt werden, dass Trainings- und Wettkampfstätten und -zeiten für alle Geschlechter gleichermaßen zugänglich bzw. verfügbar sind und den Bedürfnissen von Sportlerinnen entsprechen.
3. Mediale Repräsentation: Die mediale Darstellung von Sportlerinnen sollte gefördert werden, um die Sichtbarkeit des Frauensports zu erhöhen und damit auch die Vermarktungschancen zu verbessern.
4. Förderung von Trainerinnen und Frauen in Führung: Programme zur Förderung von Trainerinnen und Frauen in Führungspositionen im Spitzens- und Leistungssport sollten etabliert werden, um mehr Geschlechtergerechtigkeit zu erreichen.
5. Vereinbarkeit von Sport und Familie: Es sind Maßnahmen zu ergreifen, die es sporttreibenden Frauen auf Leistungs- und Spitzenniveau ermöglichen, ihre Karriere und Familienleben besser zu vereinbaren, wie z. B. flexible Trainingszeiten und Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Dazu gehört ebenfalls die Anpassung der Vorgaben, wie Mütter nach der Geburt ihres Kindes wieder am Spitzens- und Leistungssport partizipieren können.

Die genannten Maßnahmen sind entscheidend, um eine geschlechtergerechte Förderung von Frauen im Spitzens- und Leistungssport zu gewährleisten und somit den gleichstellungspolitischen Ansprüchen an die Reform zu entsprechen. Dafür ist es von zentraler Bedeutung, dass alle Beteiligten – von Sportverbänden über Politik bis hin zu den Medien – zusammenwirken, um diese Veränderungen umzusetzen und eine geschlechtergerechte Sportlandschaft in Deutschland zu schaffen. Dabei gilt es, ebenfalls die

Bedarfe von inter- oder transgeschlechtlichen Athlet*innen mitzudenken und in der Ausgestaltung zu berücksichtigen.

Stellungnahme:

Die aktuell stattfindende Reform des Spitzen- und Leistungssports in Deutschland soll geschlechtergerecht ausgestaltet werden. Die Konzeption zur Reform der Spitzensportförderung in Deutschland fällt in den Zuständigkeitsbereich des BMI und wird von diesem Ministerium, gemeinsam mit den Ländern und dem organisierten Sport vorangetrieben. Hierzu wurde eine Bund-Länder Sport AG eingerichtet, die im September 2023 erste Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Spitzensportförderung vorgestellt hat. Das derzeit in der Ressortabstimmung befindliche Sportfördergesetz ist eine dieser Maßnahmen. Die Bund-Länder Sport AG arbeitet parallel zum Gesetzgebungsverfahren an weiteren Umsetzungsmaßnahmen.

In dem Beschluss der GFMK wird auch die Problematik erörtert, dass der Sport immer noch von Geschlechterklischees und Ungleichheiten geprägt ist, die die Chancen und die Sichtbarkeit von Sportlerinnen einschränken.

Dem BMFSFJ sind diese Problemdimensionen bewusst. Das BMFSFJ fördert das Projekt "Klischeefrei im Sport – No Stereotypes" seit März 2013, um mittels dieses Projekts die hauptberuflich und ehrenamtlich Engagierten in Sportvereinen und -verbänden für eine klischeefreie Sportkultur zu sensibilisieren.

Im Rahmen des Projektes wurden die Problemdimensionen bereits in Form von Faktenblättern zu den Themenbereichen "Fehlende Sichtbarkeit von Sportlerinnen in den Medien" sowie "Sexismus im Sport" herausgearbeitet. Weitere Faktenblätter sind in der Planung (vgl. <https://www.klischeefrei-sport.de/factsheets/uebersicht>).

In diesem Zusammenhang wird es im Herbst 2024 die sogenannte E-Sport-Tasche als weiteres Produkt geben. In diesem E-Learning-Kurs, der gemeinsam mit dem Deutschen Fußball-Bund (DFB) und dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) erarbeitet wird, sollen die Verantwortlichen in Sportvereinen und Verbänden für eine klischeefreie Sportkultur sensibilisiert sowie gewonnen werden. Dieser Online-Kurs ist seit dem 25. September 2024 mit den ersten beiden Modulen über die Lernplattform Moodle abrufbar (vgl. <https://www.klischeefrei-sport.de/e-sporttasche>)

Außerdem wirbt BMFSFJ für einen Sport frei von Sexismus. In diesem Zusammenhang wurde im unmittelbaren Vorfeld der Fußballeuropameisterschaft der Männer 2024 eine Social-Media-

Kampagne verwirklicht, die in Kooperation mit dem Bündnis "Gemeinsam gegen Sexismus" und dem Projekt "Klischeefrei im Sport" an mehreren Spielstandorten der EM realisiert wurde.

Im Februar 2023 hat Bundesministerin Lisa Paus als Schirmherrin das Bündnis „Gemeinsam gegen Sexismus“ gegründet. In diesem breiten gesellschaftlichen Bündnis engagieren sich inzwischen über 733 Unternehmen, Verbände, Organisationen und staatliche Stellen, vgl. www.gemeinsam-gegen-sexismus.de. Die Sportministerkonferenz könnte gebeten werden, bei den Spaltenverbänden des Sports und bei Vereinen um einen Beitritt zum Bündnis „Gemeinsam gegen Sexismus“ zu werben und so ein starkes Zeichen gegen Sexismus im Sport zu setzen.

TOP 5.3

Geschlechterdifferenziertes Einsamkeitsmonitoring

Antragstellendes Land:

Niedersachsen

Mitantragstellung:

Brandenburg, Nordrhein-Westfalen

Votum: Mehrheitlich ohne Gegenstimmen

Beschluss:

Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung eine Strategie gegen Einsamkeit entwickelt und sich diesem wichtigen Thema annimmt. Einsamkeit ist und wird für immer mehr Menschen zu einem Problem und ist somit ein wichtiges gesellschaftliches Thema. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass Frauen und Männer unterschiedlich von der Thematik Einsamkeit betroffen sind. Dahingehend stellt die GFMK fest, dass das Thema Einsamkeit derzeit noch nicht ausreichend aus einer Gleichstellungsperspektive beleuchtet wird. Ebenso ist festzustellen, dass es bislang noch unzureichende Daten gibt und wenige Studien vorliegen, welche das Thema der Einsamkeit unter gleichstellungsrelevanten Gesichtspunkten untersuchen. Die GFMK begrüßt es daher, dass im Einsamkeitsbarometer 2024 zur Langzeitwirkung von Einsamkeit in Deutschland, der im Rahmen der oben genannten Strategie der Bundesregierung erschienen ist, auch die Einsamkeitsbelastungen nach Geschlecht, wenn auch noch nicht ausreichend, beleuchtet wurden. Im Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland (Gleichstellungsatlas) kann das Thema Einsamkeit nicht geschlechterdifferenziert dargestellt werden, weil es hierzu an entsprechenden Indikatoren fehlt, die in den Gleichstellungsatlas aufgenommen werden können.

Die GFMK bitte daher die Bundesregierung, im Rahmen ihrer Strategie gegen Einsamkeit

- im Themenkomplex „Wissen zu Einsamkeit vertiefen“ den Schwerpunkt Einsamkeit und Gleichstellung mit aufzunehmen und der Frage nachzugehen, wie Frauen und Männer von Einsamkeit betroffen sind und wo es Unterschiede gibt,
- entsprechende Studien zu beauftragen, die sich mit dieser Fragestellung befassen.

In die wissenschaftliche Recherche ist miteinzubeziehen,

- welche weiteren Maßnahmen dringlich erforderlich zur Schaffung valider Daten sind, um basierend auf der Datenlage belastbare Indikatoren zur Erfassung des Konstrukts Einsamkeit zu entwickeln,
- ob und wie eine Erweiterung der (amtlichen) Haushaltsbefragungen sinnvoll wäre und wie bestehende Verordnungen zu (amtlichen) Haushaltsbefragungen überarbeitet werden müssten, damit notwendige Daten bei den regelmäßigen Erhebungen erfasst werden können.

Begründung:

Viele Menschen fühlen sich einsam und haben keine Strategie des Umgangs damit. Auch gibt es kaum Hilfsangebote, da das Thema schambehaftet ist und noch zu wenig Beachtung findet. Einsamkeit kann jedoch, insbesondere wenn sie chronisch wird oder über einen längeren Zeitraum andauert, vielfältige negative Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit von Menschen sowie auf die soziale Teilhabe und damit auf das gesellschaftliche Miteinander haben. Ein Zusammenhang von Care-Arbeit und erhöhter Einsamkeitsbelastung mit all den entsprechenden Aspekten (Stichwörter: Alleinerziehende, Pflegende Angehörige, (Alters-)Armut, Stigma, unbezahlte Care-Arbeit) wird mit als Ursache angesehen. Dennoch ist ein differenzierter Blick auf Einsamkeit und unterschiedliche Geschlechtsidentitäten mit der aktuellen Datenlage kaum möglich. Da vertiefende und fundierte Forschung/Berichterstattung zu dieser Thematik kaum existiert, ist die Forschungslage zu Einsamkeit und Geschlecht nicht

einheitig. Das betrifft sowohl die Lebenslagen von Betroffenen, als auch Erhebungsinstrumente. Dabei ist Einsamkeit ein wichtiges gesellschaftliches Thema und zugleich bei den Betroffenen mit einem großen Schamgefühl verbunden. Dies erschwert die individuelle Linderung von Einsamkeit sowie die gesellschaftliche Debatte zum Thema, so dass zielgerichtete, individuelle oder gruppenspezifische und auch geschlechtsdifferenzierte Maßnahmen und somit eine gesellschaftliche Sensibilisierung kaum möglich sind. Besondere vulnerable Gruppen sind nach der Studie des Kompetenzzentrum Einsamkeit Alleinlebende, Alleinerziehende, Singles, pflegende Angehörige, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit gesundheitlichen Problemen, Menschen mit eingeschränkter Mobilität, Menschen mit niedriger Bildung oder Menschen mit geringen finanziellen Möglichkeiten. Und in all diesen Gruppen sind Frauen weit häufiger anzutreffen und betroffen als Männer, denn:

- Alleinerziehende sind überwiegend Frauen,
- pflegende Angehörige sind auch mehrheitlich Frauen,
- Frauen sind häufiger verwitwet als Männer und leben deshalb häufiger allein,
- Altersarmut betrifft in überwiegendem Maße Frauen, was wiederum die Wahrscheinlichkeit für Einsamkeit erhöht, da eine soziale Teilhabe ausreichende, finanzielle Mittel erfordert.

Auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) weist auf seiner Seite darauf hin, dass Frauen mehr als doppelt so häufig von Einsamkeit im Alter betroffen sind wie Männer (15 Prozent im Vergleich zu 7,4 Prozent).

Seit August 2021 fördert das BMFSFJ das Projekt Kompetenzzentrum Einsamkeit (KNE). Im Zentrum der Arbeit des KNE steht die Identifizierung von förderlichen und hinderlichen Faktoren in der Vorbeugung und Linderung von Einsamkeit in Deutschland. Das KNE hat 2023 einen Pilotbericht erstellt, welcher Bestandteil einer umfassenden Berichterstattung zu Einsamkeit und sozialer Isolation in Deutschland – dem Einsamkeitsbarometer – ist. Das Monitoring nutzt die Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und erlaubt Aussagen zur Einsamkeitsprävalenz auch im Zeitverlauf. Im Pilotbericht wird festgestellt, dass es im Hinblick auf das Thema Einsamkeit und Geschlechtsidentität erheblich unterschiedliche Erlebensweisen von Einsamkeit gibt. Dem Bericht ist zugleich zu entnehmen, dass im Hinblick auf das Thema Einsamkeit und Geschlechtsidentität ein erhebliches Forschungsdesiderat festzustellen ist (KNE Pilotbericht 1/2023 zum Einsamkeitsbarometer S. 10, 1. Fußnote).

Im Rahmen der amtlichen Haushaltebefragung Mikrozensus und hier wiederum der Unterstichprobe EU-SILC werden über das Zusatzmodul „Lebensqualität“ alle sechs Jahre Angaben zum „Wohlbefinden“ und zur „sozialen und kulturellen Teilhabe“ der Bevölkerung erhoben und auch Fragen zum Gefühl der Einsamkeit gestellt. Die letzte Erhebung fand 2022 statt, die nächste wird erst 2028 durchgeführt werden. Diese Daten wurden bislang nicht dezidiert ausgewertet und veröffentlicht. Der Grund hierfür wird in der mangelnden Regionalisierung vermutet. In der Zeitverwendungserhebung (ZVE) sind zuletzt 2022 Daten zum Einsamkeitsempfinden erhoben wurden. Diese Erhebung wird nur alle 10 Jahre durchgeführt, die Teilnahme ist freiwillig. Sie hat 2022 ebenfalls keine belastbaren Daten aufgrund zu geringer Fallzahlen liefern können. Um jedoch das Einsamkeitsempfinden der Bevölkerung – auch als Zeitreihe – hinreichend erfassen und abbilden zu können, wäre zu prüfen, ob und wie eine Erweiterung der bestehenden amtlichen Haushaltebefragungen um entsprechende Fragestellungen sinnvoll und zielführend wäre. Neben amtlichen Haushaltebefragungen werden auch im Rahmen von anderen Befragungen Angaben zur Einsamkeit erhoben, wie im SOEP, welches vom DIW durchgeführt wird und in dem alle vier Jahre Fragen zur Einsamkeit gestellt werden. Jedoch gibt es in all diesen Erhebungen kaum oder wenige aussagekräftige geschlechts- und regionaldifferenziert verlässliche Daten, so dass hier ein Gender Loneliness Gap anzunehmen ist. Um sich für zielgerichtete und passgenaue Maßnahmen geschlechtsbezogen mit den Ursachen, Folgen und den unterschiedlichen Erlebensweisen von Einsamkeit auseinanderzusetzen zu können und um sowohl förderliche als auch hinderliche Faktoren in der Vorbeugung und Linderung von Einsamkeit in Deutschland zu identifizieren, sind entsprechende geschlechtsdifferenzierte Daten unerlässlich.

Der Gleichstellungsatlas liefert einen umfassenden Überblick über die regionalen Unterschiede bei der Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland. Damit ist der Gleichstellungsatlas eine wichtige und verlässliche Quelle von gleichstellungsbezogenen Daten und so auch die Grundlage für Entscheidungsträger*innen als ein wichtiges Steuerungsinstrument sowie zugleich eine wichtige Informationsquelle für die Öffentlichkeit. Das BMFSFJ entscheidet über die Indikatoren, die in den Gleichstellungsatlas aufgenommen werden. Die Fachgruppe Gleichstellungsatlas diskutiert auf fachlicher Ebene über Weiterentwicklungen für den Gleichstellungsatlas und macht dem BMFSFJ dahingehend Vorschläge.

Im Gleichstellungsatlas konnte das Thema Einsamkeit u. a. bislang nicht abgebildet werden, da es hierzu keine oder keine valide und fundierte Datenlage gibt für einen entsprechenden Indikator. Es ist dringlich anzuraten, die Voraussetzungen zu schaffen zur Gewinnung von Daten zu der Fragestellung, inwiefern Frauen anders als Männer von Einsamkeit betroffen sind. Die GFMK wird sich, sobald die Datenlage geschaffen wurde, darüber beraten, ob im Zuge der Weiterentwicklung der Indikatoren des Gleichstellungsatlas, Einsamkeit als neuer Indikator aufgenommen werden kann, damit auf guter geschlechterdifferenzierter Datenlage zum „Gender Loneliness Gap“ zukünftig politikfeldübergreifende, zielgerichtete und geschlechtsbezogene Maßnahmen initiiert und beschlossen werden können.

Stellungnahme:

Das BMFSFJ teilt das Interesse der GFMK an einer geschlechterdifferenzierten Perspektive auf das an Thema Einsamkeit. Mit ihrer Strategie gegen Einsamkeit trägt die Bundesregierung zur Verbesserung der Datenlage bei.

Risikogruppen in der Bevölkerung werden bei der Vorbeugung und Linderung von Einsamkeit in der im Dezember 2023 verabschiedeten Strategie der Bundesregierung gegen Einsamkeit besonders beachtet, u. a. durch einen vertieften Blick auf Geschlechtsdifferenzen sowie Care-Arbeit und Einsamkeit und durch ein Entgegenwirken des „Gender Loneliness Gaps“ im Sinne einer geschlechtergerechten Gesellschaft.

Ziel 2 der Strategie lautet: „Das Wissen um die Vorbeugung und Linderung von Einsamkeit im professionellen Kontext und im Engagement wird gestärkt.“ Darin finden sich u. a. Maßnahmen wie Expertisen, Praxisforschung und allen voran das Einsamkeitsbarometer, welches noch bis Ende 2026 vom BMFSFJ geförderten Kompetenznetz Einsamkeit (KNE) umgesetzt wird. Im KNE findet auch eine eingehende Prüfung vorhandener Datenquellen und insgesamt der Datenlage zu Einsamkeit statt. Dabei wird u. a. geschlechterdifferenziertes Monitoring beachtet und der Frage nachgegangen, wie Frauen und Männer von Einsamkeit betroffen sind und wo es Unterschiede gibt. Dies geschieht durch wissenschaftliche Recherche und Vernetzung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in verschiedenen Formaten. Im Oktober 2024 organisiert das KNE ein Forschungskolloquium, welches Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu Einsamkeit in Deutschland zusammenbringen soll.

Insgesamt werden hierbei auch Hinweise abgeleitet, ob und wie bestehende gesetzliche Vorgaben zu (amtlichen) Haushaltsbefragungen überarbeitet werden müssten und welche weiteren Maßnahmen ggf. erforderlich sind zur Schaffung valider Daten, für belastbare Indikatoren im Zusammenhang mit Einsamkeit.

Zudem ist eine Aufnahme neuer Indikatoren in den Gleichstellungsatlas (z. B. geschlechterdifferenzierte Daten zu Einsamkeit) grundsätzlich möglich, sofern eine entsprechende Datengrundlage vorliegt. Das BMFSFJ und die Länder tauschen sich in der Fachgruppe Gleichstellungsatlas regelmäßig über die Weiterentwicklung des Atlas und die Aufnahme neuer Indikatoren aus. Die Verantwortung für die interaktive Anwendung des Gleichstellungsatlas liegt derzeit beim BMFSFJ. Im Rahmen der Fachgruppe Gleichstellungsatlas werden u.a. Vorschläge für neue Indikatoren und technische Weiterentwicklungen der interaktiven Anwendung erarbeitet. An der Fachgruppe Gleichstellungsatlas nehmen das BMFSFJ und die Bundesstiftung Gleichstellung beratend teil. Die von der Fachgruppe Gleichstellungsatlas erarbeiteten Vorschläge können über GFMK-Beschlüsse an den Bund herangetragen werden. Die Umsetzbarkeit neuer Indikatoren hängt entscheidend von einer validen Datengrundlage und der zur Verfügung stehenden Mittel ab.

Hinsichtlich der Verfügbarkeit amtlicher Daten ist zu ergänzen, dass die Zeitverwendungserhebung (ZVE) 2022 zum Thema Einsamkeit belastbare Ergebnisse auf Bundesebene liefert. Auch Auswertungen für große Bundesländer oder Gruppen von Bundesländern sind möglich, aufgrund zu geringer Stichprobenfallzahlen allerdings nicht für tiefere Regionalebenen. Gleichwohl sind nach Regionaltypisierungen (z. B. Gemeindegrößenklassen und -typen, regionalstatistische Raumtypen) gegliederte Ergebnisse zur Einsamkeit möglich. Zudem bietet die ZVE eine Fülle von demographischen und sozio-ökonomischen Variablen, die eng mit dem Erhebungstatbestand Einsamkeit zusammenhängen. Die Daten des 6-jährigen Moduls „Lebensqualität“ zu EU-SILC 2022 wurden wegen hoher Antwortausfälle nicht veröffentlicht.

TOP 6.1 Zügige Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie in Deutschland

Antragstellende Länder:

Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz für die AG „Arbeitsmarkt für Frauen“

Mitantragstellung:

Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein

Votum: Mehrheitlich

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) fordert die Bundesregierung im Zuge der Umsetzung der geltenden Entgelttransparenzrichtlinie (EU) 2023/970 auf, zeitnah einen Entwurf für ein grundlegend überarbeitetes Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) vorzulegen.
2. In dem Gesetzentwurf sind die Ergebnisse der Evaluationen des Entgelttransparenzgesetzes ebenso zu berücksichtigen wie die Hinweise der GFMK in ihren Beschlüssen der 33. GFMK 2023 (TOP 6.1) und der 31. GFMK 2021 (TOP 6.1) zur Erhöhung der Wirksamkeit des Entgelttransparenzgesetzes.
3. Im Hinblick auf die Angemessenheitsvermutung für tarifvertragliche Entgeltregelungen im Entgelttransparenzgesetz sind gemeinsam mit den Tarifparteien Wege zu finden, Tätigkeiten in Tarifverträgen diskriminierungsfrei zu bewerten.
4. Darüber hinaus verweist die GFMK auf die Bedeutung von flankierenden untergesetzlichen Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitnehmenden und der Unternehmen, wie beispielsweise die Bereitstellung unterstützender digitaler Tools.
5. Die GFMK bittet das Vorsitzland, die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) über diesen Beschluss zu unterrichten.

Begründung:

Seit vier Jahren stagniert der Gender Pay Gap in Deutschland bei 18 Prozent trotz des politischen Ziels zur Schließung der Lohnlücke zwischen Männern und Frauen. Deutschland belegt damit in der EU den drittletzten Platz. Das macht deutlich, dass das Entgelttransparenzgesetz in seiner jetzigen Fassung sein Ziel nicht erreichen konnte. Es besteht daher dringender Handlungsbedarf.

Die Entgelttransparenzrichtlinie (EU) 2023/970 vom 10. Mai 2023 verfolgt das Ziel, das Entgeltgleichheitsgebot durchzusetzen. Sie ist durch die Bundesregierung bis 7. Juni 2026 in nationales Recht umzusetzen. Vor dem Hintergrund, dass sich die die Bundesregierung tragenden Koalitionsparteien in ihrem Koalitionsvertrag die Weiterentwicklung des Entgelttransparenzgesetzes vorgenommen haben, hat das Gesetzgebungsverfahren so zeitnah wie möglich zu erfolgen, um sicherzustellen, dass es noch in dieser Legislaturperiode realisiert werden kann.

Dass eine Reform des Entgelttransparenzgesetzes dringend geboten ist, zeigen auch die Ergebnisse der im Juni 2023 veröffentlichten zweiten Gesetzesevaluation¹. Darüber hinaus hat die GFMK bereits mehrfach seit Bestehen des Entgelttransparenzgesetzes auf dessen

¹ vgl. erster Evaluationsbericht 2019, zweiter Evaluationsbericht 2023.

Reformbedarf hingewiesen. Zuletzt im Beschluss „TOP 6.1 Durchsetzung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit in Deutschland“ der 33. GFMK 2023, die sich auch für eine Übertragbarkeit der Ansätze des Zertifizierungsverfahrens zur Entgeltgleichheit (Iceland Equal pay Standard IST 85:2012) ausgesprochen hatte.

Im Koalitionsvertrag ist insbesondere die Stärkung von Arbeitnehmenden bei der Durchsetzung ihrer individuellen Rechte auf Entgeltgleichheit durch die Ermöglichung der Prozessstandschaft durch Verbände als Reformbedarf genannt.

Die EU-Entgelttransparenzrichtlinie enthält weitreichende Regelungen zur Stärkung des Grundsatzes „gleiches Entgelt für Männer und Frauen für gleiche und gleichwertige Arbeit.“ So hat der Auskunftsanspruch (Art. 7 RL) endlich unabhängig von der Betriebsgröße zu gelten. Er ist auf die Bekanntgabe des Durchschnitteinkommens gerichtet und die Rechtsdurchsetzung wird erleichtert. Zum anderen werden die Arbeitgebenden stärker in die Pflicht genommen, indem sie beispielsweise objektive und geschlechtsneutrale Kriterien für die Festlegung des Entgelts von Beschäftigten und für die Entgeltentwicklung angeben müssen (Art. 6 RL). In Abhängigkeit von der Betriebsgröße treffen Unternehmen Berichtspflichten über Gehaltsunterschiede (Art. 9 RL), wobei dies auch für kleinere Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten auf freiwilliger Basis möglich bleiben soll. Zudem sind diese Vorgaben sanktionsbewehrt, wobei die genaue Ausgestaltung den Mitgliedstaaten obliegt (Art. 23 RL).

Das EntgTranspG privilegiert in seiner aktuellen Fassung tarifgebundene und tarifanwendende Unternehmen. Diese müssen die Kriterien der Entgeltfindung im Gegensatz zu nicht-tarifgebundenen bzw. nicht-tarifanwendenden Unternehmen nicht erläutern, sondern können sich darauf beschränken, den Tarifvertrag zu nennen. Grund dafür ist die Angemessenheitsvermutung in Bezug auf Tarifverträge (§ 4 Absatz 5 EntgTranspG). Doch die tarifautonome Aushandlung der Entgeltstrukturen durch die Tarifvertragsparteien stellt nicht automatisch sicher, dass diese frei von Diskriminierungen sind². Hinter vermeintlich geschlechtsneutralen Formulierungen in tariflichen bzw. betrieblichen Arbeitsbewertungen kann sich unbewusste mittelbare Diskriminierung verbergen. Wichtig ist es daher im Zuge der Anpassung des Entgelttransparenzgesetzes den Fokus auch auf die tarifliche Ebene zu legen. Das in der EU-Entgelttransparenzrichtlinie vorgesehene „Konzept der gleichen Quelle“ könnte dazu führen, dass im Falle einer gerichtlichen Klärung eine diskriminierende Bestimmung in einem Tarifvertrag im gesamten Geltungsbereich ungültig wird. Es liegt jedoch nicht im Interesse der Tarifvertragsparteien, die Gesetzeskonformität der tariflichen Regelungen durch ein Gericht klären zu lassen. Der erste Schritt müsste vielmehr sein, als Tarifparteien die eigenen Regelwerke selbst zu überprüfen und dann gegebenenfalls als diskriminierend identifizierte Bestandteile der Tarifwerke einvernehmlich zu ändern. In diesem Zusammenhang könnte neben der Verpflichtung zur Selbstkontrolle der Tarifvertragsparteien – beziehungsweise einer Hinwirkungspflicht zur Überprüfung – auch die Neuverhandlung oder Überarbeitung von Tarifverträgen in das Gesetz aufgenommen werden.³

Angebote des Bundes zur Unterstützung insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Erfüllung der sich aus der EU-Entgelttransparenzrichtlinie ergebenden Pflichten, wie Handreichungen oder digitale Tools, sollten zu bürokratiearmen innerbetrieblichen Verfahren beitragen.

² vgl. Forderungspapier des Deutschen Juristinnenbundes vom 05.03.2024 „Dringende Umsetzungsbedarfe der Entgelttransparenzrichtlinie“, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-09>.

³ vgl. Jochmann-Döll, A./Rabe, E./Specht, J.: Neuer Wind aus Brüssel für die Entgeltgleichheit WSI Analysen zur Tarifpolitik Nr. 97, September 2023, S. 6 und 9f; https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008695/p_ta_analysen_tarifpolitik_97_2023.pdf;

Jochmann-Döll, A./Tondorf, K.: Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit? Die Entgeltordnung des Tarifvertrags der Länder (TV-L) auf dem Prüfstand. Berlin 2018, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Entgelt_UN_Gleichheit/TV_L.html;

Klammer, U./Klenner C./Lillemeier, S.: „Comparable Worth“ – Arbeitsbewertungen als blinder Fleck in der Ursachenanalyse des Gender Pay Gaps? WSI Study Nr. 14, Juni 2018, S. 23; https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_studies_14_2018.pdf.

Stellungnahme:

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) als federführendes Ressort hat den aus der EU-Entgelttransparenzrichtlinie 2023/970 (ETRL) für das deutsche Recht folgenden Umsetzungsbedarf bewertet und hat einen Referentenentwurf zur Weiterentwicklung des Entgelttransparenzgesetzes von 2017 erarbeitet. Die zweite Evaluation zum Entgelttransparenzgesetz hat 2023 gezeigt, dass es nur wenig Verbesserungen bei der Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgrundsatzes gegeben hat. In die Weiterentwicklung des Entgelttransparenzgesetzes werden auch die Handlungsempfehlungen und Ergebnisse aus der zweiten Evaluation des Gesetzes einfließen. Das Ziel der Bundesregierung ist, das Gesetzgebungsverfahren noch in dieser Legislaturperiode abzuschließen und die Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgrundsatzes zu stärken.

Mit der Umsetzung der ETRL haben Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber neue Aufgaben und Pflichten zu erfüllen. Daher arbeitet das BMFSFJ – wie auch von Art. 11 ETRL vorgesehen – an einer umfassenden analogen und digitalen Unterstützung u.a. für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und trägt somit auch zur Entlastung insbesondere von kleinen und mittleren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bei.

Das BMFSFJ wird zum Beispiel folgende IT-Anwendungen entwickeln (lassen): Zum einen wird es ab 2026 die IT-Anwendung „Zert:Equal“ zur Verfügung stellen, mit denen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber überprüfen können, ob sie ihre Entgelttransparenzberichte richtig erstellt haben. Die Unternehmen erhalten mit dem Tool umfassende Unterstützung bei der Datenermittlung und Berechnung der laut ETRL zu berichtenden Kernindikatoren (Art. 9 ETRL).

Zum anderen wird im Rahmen eines – vorrangig mit EU-Mitteln finanzierten - Projektes die IT-Anwendung „Compass-W“ erstellt werden, mit der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Möglichkeit haben, niedrigschwellig und schnell „gleiche und gleichwertige Arbeiten“ zu erfassen. Sie erhalten damit „auf Knopfdruck“ eine Übersicht darüber, welche Arbeiten im Unternehmen gleich und welche gleichwertig sind und im Rahmen der Überprüfung des Entgeltgleichheitsgrundsatzes zu vergleichen sind. Auch diese Anwendung wird rechtzeitig vor Beginn der ersten Berichtspflicht (Stichtag 7. Juni 2027 für Arbeitgeber mit mehr als 150 Beschäftigten) verfügbar sein. Auch die von der ETRL vorgesehene sog. Monitoringstelle wird digitale Lösungen zur Verfügung stellen, damit Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber schnell und direkt ihre Entgelttransparenzberichte übermitteln können. Schließlich ist eine Neuauflage des im Sommer 2024 ausgelaufenen Unternehmensprogramms „Entgeltgleichheit fördern.“ geplant, welches sich an den Aufgaben rund um die ETRL ausrichten wird. Mit Seminaren,

Schulungen, Leitfäden und Öffentlichkeitsarbeit wird das Nachfolgeprogramm die Unternehmen informieren, unterstützen und begleiten. In diesem Zusammenhang ist auch die Fortschreibung des German Equal Pay Awards vorgesehen.

TOP 6.2 Reduzierung des Gender Pay Gaps durch die Einführung eines Bundes-Tariftreuegesetzes sowie einer geschlechtergerechten Reform des Vergabegesetzes

Antragstellendes Land:

Niedersachsen

Votum (Abstimmung nach Ziffern):

Ziffer 1: Einstimmig

Ziffer 2: Mehrheitlich ohne Gegenstimmen

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) fordert das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) auf, den Entwurf für das geplante Bundes-Tariftreuegesetz bis Jahresende 2024 vorzulegen.
2. Das BMWK wird außerdem aufgefordert, in der Reform des Vergaberechts Geschlechtergerechtigkeit zu berücksichtigen.

Begründung:

Die Stärkung der Tarifbindung und die Sicherung fairer Arbeitsbedingungen sind von zentraler Bedeutung für die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit und die generelle Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Frauen. Tarifverträge spielen eine wesentliche Rolle bei der Festlegung von Löhnen, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen, die sich unmittelbar auf das tägliche Leben von Arbeitnehmerinnen auswirken. Der Equal Pay Day markiert jährlich den Tag, bis zu dem Frauen in Deutschland aufgrund der geschlechtsspezifischen Lohnlücke symbolisch unbezahlt arbeiten müssen. Im vierten Jahr in Folge liegt 2024 der Gender Pay Gap laut Statistischem Bundesamt durchschnittlich bei 18 Prozent.¹ Die Gewerkschaft ver.di belegt, dass sich unter dem Schutz von Flächentarifverträgen die Entgeltlücke zwischen 2000 und 2010 um sechs Prozentpunkte verringerte, während sich ohne Tarifbindung kaum etwas bewegte.² Damit liegen die Vorteile der Tarifbindung für Frauen und eine Einführung eines Bundes-Tariftreuegesetzes auf der Hand, es kann darüber hinaus aber noch mehr über eine Reform des Vergaberechts getan werden.

In den meisten Bundesländern gibt es bereits Tariftreue- und Vergabegesetze (TVgG). Auf Bundesebene fand im Zeitraum vom 7. bis 23. Dezember 2022 die Konsultationsphase für das Bundes-Tariftreuegesetz statt. Stakeholder waren aufgerufen, ihre Einschätzungen und Ideen an BMWK und BMAS zu übermitteln. Die eingegangenen Antworten fließen nun in die Erarbeitung eines gemeinsamen Gesetzesentwurfes durch BMWK und BMAS ein.³ Leider liegt ein Entwurf bisher nicht vor.

Laut BMWK ist in Umsetzung des Koalitionsvertrages 2021 – 2025 Ziel des Vergaberechtstransformationspaketes, die öffentlichen Vergabeverfahren zu vereinfachen, zu professionalisieren, zu digitalisieren und zu beschleunigen. Die öffentliche Beschaffung und Vergabe soll wirtschaftlich, sozial, ökologisch und innovativ ausgerichtet und die Verbindlichkeit gestärkt werden, ohne dabei die Rechtssicherheit von Vergabeentscheidungen zu gefährden oder die Zugangshürden für den Mittelstand zu erhöhen.⁴ Durch die Reform des Vergaberechts wäre es möglich, auch Geschlechtergerechtigkeit als Standard der öffentlichen

¹ https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-GenderPayGap/_inhalt.html.

² <https://frauen.verdi.de/themen/gute-arbeit/++co++31180204-e526-11e9-a86d-525400f67940>.

³ <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Staerkung-der-Tarifbindung/Oeffentliche-Konsultation-zur-Tariftreue/oeffentliche-konsultation-zur-tariftreue-art.html>.

⁴ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/oeffentliche-auftraege-und-vergabe.html>.

Beschaffung und Vergabe zu setzen. Dabei ist auf praktikable und bürokratiearme Verfahren zu achten, die kleine und mittlere Unternehmen nicht ausschließen.

U. a. im Bundesland Berlin gibt es bereits erfolgreiche rechtliche Regelungen zur Frauenförderung durch die öffentliche Auftragsvergabe, die als Modell für bundesweite Maßnahmen dienen könnten. Gemäß § 13 Abs. 1 des Berliner Landesgleichstellungsgesetzes müssen Unternehmen ab einem Auftragswert von 25.000 Euro für Leistungen oder 200.000 Euro für Bauleistungen spezifische Maßnahmen zur Frauenförderung ergreifen. Diese Maßnahmen, die detailliert in der Frauenförderverordnung (FFV) beschrieben sind, umfassen unter anderem die Umsetzung von Frauenförderplänen, flexible Arbeitszeitmodelle und die Förderung von Ausbildungsmaßnahmen für Frauen. Unternehmen, die diese Anforderungen nicht erfüllen, können für bis zu drei Jahre von der Auftragsvergabe ausgeschlossen werden. Vergabestellen erheben regelmäßig Daten u. a. über ausgeschriebene Aufträge, Aufträge, bei denen die Frauenförderverordnung Anwendung findet, Nachweisprüfungen, Kontrollergebnisse und Sanktionen.

Es könnte mit Blick auf die Intention der Gesetzgebung eine Regelung aufgenommen werden, wonach im Vergabeverfahren z. B. die Förderung von Frauen in Führungspositionen in Unternehmen, das Vorhandensein von Gleichstellungsplänen oder ein über dem Durchschnitt der Branche liegender Frauenanteil Berücksichtigung finden.

Es empfiehlt sich, diese bereits bewährten Praktiken bei der Reform des bundesweiten Vergaberechts zu integrieren, um Geschlechtergerechtigkeit als verbindlichen Standard in der öffentlichen Beschaffung und Vergabe zu etablieren. Die positiven Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Arbeitsbedingungen von Frauen und die Verringerung der Entgeltlücke sind evident und sollten auf Bundesebene nachgeahmt werden.

Stellungnahme:

Zu Ziffer 1:

Der Referentenentwurf für ein Tariftreuegesetz wurde den Bundesressorts am 9. September 2024 zur Abstimmung übersandt. Der nachgehenden Länder- und Verbändeabstimmung wurde widersprochen, sodass der Entwurf den Ländern derzeit noch nicht zur Verfügung gestellt werden kann. Mit dem Gesetzentwurf werden die im Koalitionsvertrag für den Bund verabredeten Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung umgesetzt.

Zu Ziffer 2:

Im Rahmen des Vergabetransformationspaketes ist u.a. eine gezielte Stärkung der Berücksichtigung sozialer Aspekte im Vergabeverfahren geplant. Hierdurch werden auch Aspekte der Geschlechtergerechtigkeit gefördert. Bei dem Wunsch nach der stärkeren Integration von Geschlechtergerechtigkeit im Vergaberecht ist dabei stets der europäische Rechtsrahmen zu beachten.

TOP 7.1 Queere Elternschaften gleichstellen

Antragstellendes Land:

Berlin

Mitantragstellung:

Brandenburg, Hessen

Votum: Mehrheitlich

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) stellt fest, dass Kinder in verschiedenen Familienkonstellationen aufwachsen, sei es in klassischen gemischtgeschlechtlichen Familien oder in sogenannten Co-Parenting- oder Regenbogenfamilien.
2. Die GFMK betrachtet mit Sorge, dass trotz der Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare eine auch rechtliche Gleichstellung von Regenbogenfamilien und queerer Elternschaft immer noch nicht erreicht ist.
3. Die GFMK stellt fest, dass die Gleichstellung queerer Elternschaft und eine rechtssichere Beziehung der Kinder von Geburt an zu den Eltern dringend geboten ist, um die sozialen Bindungen wie auch die rechtliche Absicherung des Kindes angemessen zu berücksichtigen und zu gewährleisten.
4. Die GFMK begrüßt den Vorstoß des Bundesministeriums der Justiz (BMJ), das Abstammungsrecht zu reformieren und nimmt das Eckpunktepapier vom 16.01.2024 zur Kenntnis. Gleichzeitig weist die GFMK darauf hin, dass das Abstammungsrecht – auch nach Umsetzung der im Eckpunktepapier angekündigten Reformvorhaben – noch weit hinter dem rechtlichen und gesellschaftlichen Fortschritt in der Wahrnehmung von Geschlecht, Geschlechterrollen und Geschlechtervielfalt zurückbleibt.
5. Die GFMK fordert die Bundesregierung auf, die rechtliche Gleichstellung queerer Elternschaften zu verwirklichen.
6. Die GFMK ersucht die Bundesregierung, dabei die abstammungsrechtlichen Regelungen an die Einführung gleichgeschlechtlicher Ehen möglichst zeitnah anzupassen – insbesondere durch die Einführung der sog. „Mit-Mutterschaft“ – und verweist dabei auch auf den Beschluss der 94. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 10.11.2023 zur Reform des Abstammungsrechts.
7. Die GFMK ersucht die Bundesregierung weiter, bei der geplanten Reform des Abstammungsrechts auch Voraussetzungen für die Inklusion aller Geschlechter bei der Eltern-Kind-Zuordnung zu schaffen.
8. Die GFMK begrüßt die Stärkung der sozialen Elternschaft durch die im Eckpunktepapier zur Reform des Kindschaftsrechts des BMJ angekündigte Möglichkeit für Sorgeberechtigte, per Vereinbarung sorgerechtliche Befugnisse auf dritte Personen übertragen und Umgangsrechte einräumen zu können (sog. kleines Sorgerecht). Sie bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob darüber hinaus sog. Co-Parenting-Modelle – die insbesondere auch für Regenbogenfamilien eine gelebte Familienkonstellation darstellen – rechtlich ausgeweitet und weiter abgesichert werden können z. B. durch Übertragung von Sorgerechtsbefugnissen über Angelegenheiten des täglichen Lebens hinaus.

9. Die GFMK bittet das Vorsitzland, die Justizministerkonferenz (JuMiKo) und die Innenministerkonferenz (IMK) über den Beschluss zu informieren. Darüber hinaus bittet sie diese um Unterstützung des Anliegens.

Begründung:

Das geltende Abstammungsrecht war zuletzt 1998 Gegenstand einer umfassenderen Reform. Seit dieser Zeit haben sich viele gesellschaftliche Aspekte und wissenschaftliche Erkenntnisse geändert. Der Begriff der Abstammung nimmt eine zentrale Rolle für die rechtliche Eltern-Kind-Zuordnung und damit für die Rechte von Elternteilen im Verhältnis zueinander sowie im Verhältnis zum Kind ein. Der Begriff knüpft an biologische Elternschaft und eine binäre und heteronormative Auffassung von Geschlecht und Geschlechtsidentität von Eltern an.

Kinder wachsen jedoch in verschiedenen Familienkonstellationen auf, sei es in gemischtgeschlechtlichen Familien oder in sogenannten Regenbogen¹ oder Patchworkfamilien. Vielfältige Familienmodelle mit unterschiedlichen Bezugspersonen sind heute Realität. Dieser gesellschaftliche Wandel gebietet sowohl für die rechtliche Absicherung des Kindes als auch seiner Bezugspersonen eine rechtliche Anpassung der familien- und abstammungsrechtlichen Regelungen.

Trotz der Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare und den aktuellen positiven Entwicklungen in Bezug auf das Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag (SBGG), das am 1. November 2024 in Kraft treten wird, sowie eine Reform des Abstammungsrechts ist eine Gleichstellung queerer Elternschaften immer noch nicht erreicht.

Grundlage sind die Rechtsvorschriften der §§ 1591 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), die Elternschaft wie folgt definieren: Mutter ist immer die Frau, die das Kind geboren hat und der Vater derjenige, der zum Zeitpunkt der Geburt mit der Mutter verheiratet ist, der die Vaterschaft anerkannt hat oder dessen Vaterschaft gerichtlich festgestellt ist. Dies bedeutet – entgegen der weitverbreiteten Annahme – dass die Vaterschaft nicht zwangsläufig an den Akt der Zeugung gekoppelt ist. Demgegenüber wird bei lesbischen Eltern nur die gebärende Person Mutter im Rechtssinne. Dies bedeutet, dass Zwei-Mütter-Familien weiterhin den Umweg über die Stiefkindadoption gehen müssen, um für beide Elternteile die rechtliche Elternschaft zu erlangen. In Familienkonstellationen mit nicht-binären, trans- oder intergeschlechtlichen Menschen werden deren Geschlechtsidentitäten derzeit nicht – und auch nach Entwurf zum SBGG nur unzureichend – berücksichtigt.

Dies führt zu Ungleichbehandlungen von Regenbogenfamilien und Menschen mit verschiedenen Geschlechtsidentitäten. Die normative Anknüpfung des Abstammungsrechts allein an das biologische Geschlecht wird der gesellschaftlichen Entwicklung in diesem Bereich nicht gerecht und bedingt Regelungslücken und rechtliche Unklarheiten. In der heutigen Gesellschaft wird eine Vielzahl von Familienmodellen und Geschlechtsidentitäten gelebt. Die GFMK bezieht sich hierbei auch auf den Abschlussbericht des Arbeitskreises Abstammungsrecht des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz² sowie auf Beschlüsse der Jugend- und Familienministerkonferenz zur Reform des Abstammungsrechts vom 06.05.2021 und 25./26.05.2023.³

Am 16.01.2024 veröffentlichte das BMJ ein Eckpunktepapier zur Reform des

¹ Familien, in denen Kinder mit mindestens einem lesbischen, schwulen, bisexuellen, nicht-binären, trans- oder intergeschlechtlichen Elternteil aufwachsen.

² Arbeitskreis Abstammungsrecht, Abschlussbericht: Empfehlungen für eine Reform des Abstammungsrechts, BMJ Berlin, 2017, S. 23.

³ <https://jfmk.de/wp-content/uploads/2021/06/TOP-5.3-Neuregelung-Abstammungsrecht-1.pdf> und <https://jfmk.de/wp-content/uploads/2023/07/TOP-5.6-Reform-Abstammungsrecht.pdf>.

Abstammungsrechts, das für einen Teil der Aktualisierungsbedarfe im Grundsatz begrüßenswerte Lösungen in Aussicht stellt: So soll die Partnerin der gebärenden Mutter künftig kraft Ehe oder kraft Anerkennung Mutter werden können. Beurkundete Elternschaftsvereinbarungen sollen ermöglichen, vor der Zeugung rechtssicher festzulegen, wer neben der gebärenden Mutter Elternteil eines Kindes werden soll – was Paaren mit Kinderwunsch und privatem Samenspender und bestimmten anderen Konstellationen von Regenbogenfamilien sowie ihren Kindern mehr Sicherheit böte. Private Samenspenden sollen künftig wie Samenbankspenden registriert werden können.

Die aus dem geltenden Abstammungsrecht resultierenden Ungleichbehandlungen und Regelungslücken treffen insbesondere lesbische Paare mit Kinderwunsch, aber auch transgeschlechtliche, intergeschlechtliche oder nicht-binäre Eltern und deren Kinder. Dies folgt zunächst aus den gesetzlichen Definitionen von Elternschaft, die keine Regelungen für die Vielfalt von Geschlechtsidentitäten beinhalten. Dieses binäre Geschlechtsmodell als Ausgangspunkt für die Definition der rechtlichen Elternschaft steht im Widerspruch zum Personenstandsrecht, das vier rechtliche Möglichkeiten für den Geschlechtseintrag kennt, und bedeutet gleichzeitig eine Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts⁴ und des Rechts auf Gleichbehandlung von intergeschlechtlichen sowie nicht-binären Personen.

Eine weitere Problematik besteht für transgeschlechtliche Mütter und Väter. Seit das Bundesverfassungsgericht 2011 feststellte, dass der bis dato geltende Sterilisationszwang vor einer Änderung des Geschlechtseintrags nach „Transsexuellengesetz“ das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung und auf körperliche Unversehrtheit verletzt und damit verfassungswidrig ist, ist es transgeschlechtlichen Menschen nicht mehr versagt, nach Anpassung ihres Geschlechtseintrags leibliche Eltern zu werden. Seither gibt es mithin gebärende Väter (Männer nicht nur im sozialen, sondern auch im Rechtssinne) und zeugende Mütter. Entgegen ihrem rechtlichen Geschlecht und ihrer faktischen Vaterrolle gegenüber dem Kind werden jedoch beispielsweise gebärende Väter im Geburtenregister als Mutter und mit ihrem früheren Vornamen eingetragen. Das Kind erhält eine Geburtsurkunde mit Eintrag eines Elternteils, das es so nie kennengelernt hat und das rechtlich nicht existiert.

Weder das Eckpunktepapier zum Abstammungsrecht noch der Entwurf zum SBGG schaffen für trans-, intergeschlechtliche und nicht-binäre Eltern und ihre Kinder Abhilfe. Zur Wahrung der Rechte sowie dem Schutz vor Diskriminierung von trans- und intergeschlechtlichen sowie nicht-binären Eltern und ihren Kindern ist eine Weiterentwicklung der aktuellen Eltern-Kind-Zuordnung dringend notwendig.

Das Leben als Regenbogenfamilie bzw. in Co-Parenting-Konstellationen stellt die Wirklichkeit einer Großzahl queerer Eltern dar. Entscheiden sich mehrere Personen – häufig schon vor der Zeugung – gemeinsam Verantwortung für ein Kind zu übernehmen, sind sie derzeit jedoch rechtlich weitestgehend schutzlos gestellt. Allerdings gebietet es gerade die rechtliche Absicherung des Kindes und die Sicherung sozialer Beziehungen, die Personen einerseits an ihre tatsächlich übernommene Verantwortung zu binden und andererseits für alle gelebten Elternteile einen rechtlichen Rahmen zu schaffen.

Das vom BMJ vorgelegte Eckpunktepapier zur Reform des Kindschaftsrechts stärkt die Rechte von sozialen Eltern, die neben den rechtlichen Elternteilen Verantwortung für ein Kind übernehmen. Dies wird ausdrücklich begrüßt. So soll zukünftig u. a. die bisherige Regelung zum sog. „kleinen Sorgerecht“ durch die Möglichkeit der Gewährung von sorgerechtlichen Befugnissen für Alltagsgeschäfte für bis zu zwei Personen neben den sorgeberechtigten Eltern ersetzt werden. Auch Vereinbarungen über das Umgangsrecht mit Dritten werden möglich. Gleichzeitig muss jedoch der Lebensrealität von Regenbogen- und

⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 10. Oktober 2017 festgestellt, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) die geschlechtliche Identität schützt, und zwar auch derjenigen, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen lassen.

Co-Parenting-Familien stärker Rechnung getragen werden. Eine weitere rechtliche Absicherung der Position von sog. Co-Parents ist daher zu prüfen, z. B. bzgl. Sorgerechtsbefugnissen bei Angelegenheiten von erheblicher Bedeutung bzw. einer gemeinsamen Ausübung des vollen Sorgerechts sowie hinsichtlich Fragen von Unterhaltsverpflichtungen/-ansprüchen und Elternzeit/-geld.

Stellungnahme:

Das Bundesministerium der Justiz hat mit der Veröffentlichung eines Eckpunktepapiers zur Reform des Abstammungsrechts am 16. Januar 2024 eine Reform des Abstammungsrechts auf den Weg gebracht und einen Gesetzesentwurf erarbeitet, der nun innerhalb der Bundesregierung abgestimmt wird.

TOP 8.1 Förderung von bundesweiten Sensibilisierungskampagnen zum Thema weibliche Genitalverstümmelung (FGM/C)

Antragstellendes Land:

Alle Länder

Votum: Einstimmig

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) stellt sich entschieden gegen die Tat der weiblichen Genitalverstümmelung (FGM/C) und betont die Notwendigkeit einer verstärkten Sensibilisierung und Information für und über das Thema in der Öffentlichkeit und den betroffenen Communities zum Zwecke der Prävention und dem Schutz bedrohter und betroffener Mädchen und Frauen in Deutschland.
2. Die GFMK bittet die Bundesregierung, den Empfehlungen des Expertenausschusses (GREVIO) zu folgen und bestehende Maßnahmen zur Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention auch auf bisher weniger berücksichtigte Formen wie die weibliche Genitalverstümmelung (FGM/C) auszuweiten. Dieses sollte in den zu erstellenden Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention aufgenommen werden. Der Bund sollte entsprechende Mittel zur Umsetzung bereitstellen. Die GFMK fordert eine umfassende kultursensible Präventions- und Informationsstrategie zu weiblicher Genitalverstümmelung (FGM/C), die die Förderung und Umsetzung von Sensibilisierungskampagnen oder -programmen sowie leicht zugänglichen und verständlichen Informationsmaterialien in Zusammenarbeit mit den Ländern, zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren, bundesweiten und landesweiten Nichtregierungsorganisationen, medizinischen Expertinnen und Experten, Hebammen, Migrationsorganisationen und den betroffenen Communities umfasst. Bei der Entwicklung von Informationsmaterialien und Sensibilisierungskampagnen ist insbesondere auf eine sehr kultursensible Ansprache zu achten. Peer-to-Peer-Ansätze sind besonders zu berücksichtigen.
3. Darüber hinaus bittet die GFMK die Bundesregierung zu prüfen, inwiefern eine Vernetzung von bestehenden ländereigenen, regionalen und kommunalen Sensibilisierungskampagnen und deren Berücksichtigung bei der Entwicklung der Präventions- und Informationsstrategie der Bundesregierung erfolgen kann, sodass Synergien der Präventionsarbeit aller Ebenen gebündelt werden und sichergestellt werden kann, dass die Aktivitäten zu messbaren Gesamtzielen beitragen.
4. Die GFMK bittet die Bundesregierung, den Schutzbrief gegen weibliche Genitalverstümmelung in Bildungseinrichtungen, Behörden und Ämtern und im Gesundheitswesen weiter bekannt zu machen, um Mädchen und Frauen besser vor einer drohenden Genitalverstümmelung (FGM/C) zu schützen. Um auch Menschen aus Regionen mit niedriger Alphabetisierungsrate zu erreichen, sollte ein ergänzender Schutzbrief mit Piktogrammen erstellt werden. Bei dessen Entwicklung sollten einschlägige Beratungsstellen um ihre Mitwirkung gebeten werden.
5. Die GFMK bittet die Gesundheitsministerkonferenz (GMK), die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) und die Kultusministerkonferenz (KMK) um Kenntnisnahme.

Begründung:

Die Istanbul-Konvention fordert die Vertragsparteien auf, einen ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu verfolgen, der präventive, schützende und politische Maßnahmen in Bezug auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen vorsieht. Zu den Formen der Gewalt gegen Frauen wird im Kapitel 5 der Istanbul-Konvention u. a. auch die weibliche Genitalverstümmelung (FGM/C) gezählt. Laut dem ersten Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Istanbul-Konvention von 2022 konzentrieren sich viele politische Maßnahmen auch im Hinblick auf notwendige Sensibilisierungskampagnen vor allem auf häusliche und sexualisierte Gewalt. Andere Formen von Gewalt, wie Zwangsheirat und weibliche Genitalverstümmelung, werden laut Bericht offenbar nicht in vergleichbarem Maße berücksichtigt. Der Expertenausschuss fordert Deutschland in dem Bericht zu einer Ausweitung der politischen Maßnahmen auf. Hierbei wird vor allem die Förderung und Umsetzung von regelmäßigen Sensibilisierungskampagnen oder Programmen auf allen Ebenen als Teil einer umfassenderen Präventionsstrategie gefordert. Darüber hinaus wird auch auf die Notwendigkeit einer Koordinierung von bestehenden regionalen und kommunalen Sensibilisierungsmaßnahmen hingewiesen, die den wichtigen Austausch von Erfahrungen oder bewährten Verfahren auch im Hinblick auf eine wirksame Bestandsaufnahme und Bewertung von Kampagnen und Aktivitäten gewährleisten können. Dem Bericht zufolge wurden bislang keine (bundesweiten, regionalen oder lokalen) Kampagnen zum Thema weibliche Genitalverstümmelung unter der Leitung der Bundesregierung durchgeführt.

In mehreren Bundesländern bzw. Städten bestehen bereits Koordinierungsstellen, zentrale Anlaufstellen oder Netzwerke, die von weiblicher Genitalverstümmelung bedrohten und betroffenen Frauen, aber auch Fachkräften unterschiedlicher Disziplinen Hilfsangebote, Informationen und Fortbildungsmöglichkeiten zu dem Thema bieten. Zu erwähnen wären hier:

- die Berliner Koordinierungsstelle gegen FGM/C,
- die SAIDA Beratungsstelle Genitalverstümmelung in Sachsen,
- das Projekt SAIDA mobil: Beratung bei Genitalverstümmelung in Thüringen und Sachsen-Anhalt,
- das Modellprojekt „Genitalbeschneidung von Frauen und Mädchen wirksam entgegentreten: Betroffene unterstützen, Fachkräfte qualifizieren und nachhaltige Vernetzungen schaffen“ in Rheinland-Pfalz,
- das Projekt „Verbesserung von Schutz und Versorgung für Frauen und Mädchen, die in Hessen von weiblicher Genitalverstümmelung (FGM) betroffen oder bedroht sind“ und die hieraus entstandene zentrale Informationsseite „Hessen engagiert gegen FGM“,
- das vom Land Niedersachsen geförderte Projekt „Elikia“,
- die nordrheinwestfälischen Fachstellen zur Prävention von und Intervention bei weiblicher Genitalbeschneidung („YUNA“) in Köln und Herford,
- die Zentrale Anlaufstelle FGM/C in Baden-Württemberg,
- das bayrische Netzwerk zur Prävention von FGM/C,
- sowie die Fachstelle FGM/C in der Profamilia Bremen.

Ein von der Bundesregierung gesteuertes Präventionsprogramm und eine Gesamtkoordinierung von Sensibilisierungskampagnen oder -programmen würden diesen Anlaufstellen und Netzwerken eine sehr grundlegende Unterstützung für die Arbeit mit den Communities, aber auch den bedrohten und betroffenen Mädchen und Frauen bieten. Darüber hinaus könnten wichtige Synergien und Vernetzungen zwischen den Hilfsangeboten aus den unterschiedlichen Bundesländern entstehen, die im weiteren Sinne zu einer wichtigen Fortentwicklung des Hilfs- und Unterstützungsangebotes in den jeweiligen Bundesländern führen.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2022 den Schutzbrief gegen weibliche Genitalverstümmelung veröffentlicht. Dieser informiert über die Strafbarkeit von weiblicher Genitalverstümmelung – auch bei einer Durchführung im Ausland – und über den möglichen

Verlust des Aufenthaltstitels. Er dient vor allem dem Schutz vor weiblicher Genitalverstümmelung (FGM/C) in den Herkunftsändern während der Ferienzeiten und kann im Reisepass mitgeführt werden. Laut den Angaben der Anlaufstellen für von Genitalverstümmelung (FGM/C) betroffene und bedrohte Frauen und Mädchen ist der Schutzbrief allerdings sowohl bei den Betroffenen und der Community als auch in den unterschiedlichen Institutionen noch sehr unbekannt. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass die Bundesregierung öffentlichkeitswirksame Maßnahmen für die Bekanntmachung des Schutzbriefs ergreift, damit Bildungseinrichtungen, Behörden, Ämter und das Gesundheitswesen den Schutzbrief einsetzen und in Deutschland lebende Mädchen und Frauen vor Genitalverstümmelung (FGM/C) geschützt werden können. Um darüber hinaus auch Menschen aus Regionen mit niedriger Alphabetisierungsrate erreichen zu können, sollte ergänzend ein Schutzbrief mit Piktogrammen erstellt werden.

Bei der Entwicklung des ergänzenden Schutzbriefes sollten einschlägige Beratungsstellen um ihre Mitwirkung gebeten werden, da diese über eine umfassende Expertise verfügen, welche Inhalte in welcher Weise wirksam sein könnten.

Da es sich bei Genitalverstümmelung nicht nur um ein Thema des Gewaltschutzes, sondern auch um tief eingreifende Gesundheitsschädigungen handelt, sollte die GMK vom Beschluss in Kenntnis gesetzt werden. Für Mädchen mit entsprechendem Migrationshintergrund besteht wie oben ausgeführt ein hohes Risiko der sogenannten „Ferienbeschneidungen“. Um eine entsprechende Sensibilisierung zu erreichen, werden die JFMK und die KMK um Kenntnis gebeten.

Stellungnahme:

Auch der Bund verurteilt weibliche Genitalverstümmelung (FGM/C) und stimmt mit der GFMK überein, dass die präventive Arbeit in Form von Öffentlichkeitsarbeit mit Fachkräften und insbesondere den betroffenen Communities ein wichtiger Aspekt für den Schutz bedrohter und betroffener Mädchen und Frauen in Deutschland ist.

Daher hat der Bund den Schutzbrief der Bundesregierung zum Schutz vor weiblicher Genitalverstümmelung veröffentlicht, der in 16 Sprachen übersetzt ist und kostenlos auf der Homepage des BMFSFJ heruntergeladen werden kann
<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/schutzbrief-gegen-weibliche-genitalverstümmelung-179280>

Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit sollte unter Einbeziehung des Schutzbriefs der Bundesregierung gegen weibliche Genitalverstümmelung erfolgen - in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Communities und unter Einbeziehung von interdisziplinären Fachkräften. Der Bund hat daher im Jahr 2021 ein bundesweites Modellprojekt zur Schulung von Fachkräften im Umgang mit dem Schutzbrief gefördert.

Von Juli 2023 bis Dezember 2023 hat das BMFSFJ dazu die Entwicklung eines präventiven Aufklärungsfilms unter Einbeziehung von Mitgliedern aus betroffenen Communities gefördert.

Dieser ist in die 16 Sprachen des Schutzbriefts übersetzt <https://www.diakonie-altholstein.de/de/fachstelle-tabu-du-bist-der-schlüssel-filmpremiere-zum-schutzbrief-der-bundesregierung>.

In diesem Jahr unterstützt das BMFSFJ ein weiteres Modellprojekt zur bundesweiten Verbreitung des Films zur Aufklärung insbesondere von interdisziplinären Fachkräften und in den Communities.

Weiterhin fördert das BMFSFJ von September 2024 bis Dezember 2024 das Modellprojekt „Bundesweite Community - Vernetzung zur transkulturellen Stärkung von FGM-Betroffenen“, in dem bundesweit Community Organizer geschult und vernetzt werden, um von weiblicher Genitalverstümmelung betroffene und gefährdete Frauen und Mädchen mit transkulturellen Therapiemethoden aus den Bereichen Musik, Literatur oder Kunst psychisch zu unterstützen. Im Rahmen des Projekts soll so auch der Aufbau von ehrenamtlichen Strukturen von Mitgliedern der Communities erreicht werden.

Der Bund unterstützt die Vernetzung von präventiven Maßnahmen aus den Bundesländern in der Bund-Länder-Nichtregierungsorganisationen AG zur Überwindung weiblicher Genitalverstümmelung in Deutschland (BLNRO AG). Sie bietet eine regelmäßige Plattform zum interdisziplinären Austausch über aktuelle Herausforderungen im Rahmen von weiblicher Genitalverstümmelung und die Möglichkeit zur Konzeption von Maßnahmen zur Überwindung von weiblicher Genitalverstümmelung.

Auf Grundlage der Diskussionen im Rahmen der BL-NRO -AG wird der Schutzbrieft auch in kindgerechter Sprache entwickelt.

TOP 8.2 Bildbasierte Gewalt in Form von sexualisierten Deepfakes zielgerichtet bekämpfen

Antragstellendes Land:

Berlin für die AG „Digitalisierung“ und AG „Gewaltschutz“

Mitantragstellung:

Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt

Votum (Abstimmung nach Ziffern):

Ziffer 1 und 3: Einstimmig

Ziffer 2: Mehrheitlich

Beschluss:

Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) begrüßt die einschlägigen aktuellen Bemühungen zur Regulierung der Erstellung und Verbreitung von Deepfakes auf EU-Ebene, wie die EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, den Digital Services Act (DSA) sowie die Künstliche Intelligenz-Verordnung (KI-VO). Die GFMK stellt jedoch fest, dass diese Regulierungen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend Wirkung entfalten, um die Erstellung und Verbreitung von sexualisierten Deepfakes als eine Form bildbasierter Gewalt effektiv einzuschränken. Daher bittet die GFMK die Bundesregierung um Umsetzung folgender Maßnahmen:

1. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Anteils verschiedener Formen bildbasierter digitaler Gewalt fordert die GFMK das Bundesministerium der Justiz (BMJ) auf, sich gezielt dem Thema und dabei insbesondere des Phänomens der sexualisierten Deepfakes anzunehmen. Es wird gebeten, die Identifizierung von gesetzgeberischem Handlungsbedarf und möglicher straf-, zivil- und netzrechtlicher Schutzlücken sowie die Anpassung diesbezüglicher rechtlicher Regelungen zu priorisieren, um die Rechtsdurchsetzung und den Schutz von Betroffenen sexualisierter Deepfakes umfassend zu verbessern. Die GFMK begrüßt dahingehend den Beschluss der 95. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) „Rechtssicherheit bei Deepfakes schaffen und Rechtschutz verbessern“. Da von einer hohen Dunkelziffer hinsichtlich der Erstellung und Verbreitung sexualisierter Deepfakes ausgegangen wird, bittet die GFMK das BMJ parallel dazu, eine Studie zur Verbreitung, den Betroffenen, den Tätern, ihren Motiven und den Folgen in Auftrag zu geben, deren Ergebnisse auch in die Anpassung der rechtlichen Regelungen einfließen.
2. Die GFMK erkennt die Bedeutung einer langfristig gesicherten staatlichen Förderung für bestehende Beratungsnetzwerke im Bereich sexualisierter Deepfakes und anderen Formen bildbasierter digitaler Gewalt an und bittet das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das BMJ sowie das Bundesministerium für Inneres und Heimat (BMI), die Ressourcenausstattung, Fortbildungen und die Sensibilisierung von diesen Akteur:innen, Justiz und Polizei zu unterstützen. Außerdem werden das BMJ sowie das Bundesministerium für Inneres und Heimat (BMI) gebeten, die Hürden für die elektronische Einreichung von Strafanträgen zu minimieren, Maßnahmen zur Stärkung von Staatsanwaltschaften, Polizeieinheiten und Justizeinrichtungen und die Einrichtung einer zentralen Meldestelle für bildbasierte digitale Gewalt zu prüfen. Die JuMiKo sowie die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) werden gebeten, gezielt das Thema der sexualisierten Deepfakes weiterhin zu behandeln und die Maßnahmen zu unterstützen.

3. Das BMFSFJ wird gebeten, öffentlichkeitswirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Gesellschaft für das Thema sexualisierte Deepfakes zu sensibilisieren und um der Marginalisierung und Bagatellisierung von digitalen Gewalterfahrung und Victim Blaming entgegenzuwirken.

Begründung:

Bei Deepfakes handelt es sich um manipuliertes Bild- und Videomaterial bei denen u. a. Gesichter in Videos ausgetauscht ("Face Swapping") oder Mimik und Kopfbewegungen gezielt gesteuert ("Face Reenactment") werden. Die Fortschritte im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI) haben diesen Prozess in den letzten Jahren erheblich vereinfacht. Dadurch können Fälschungen heute mit vergleichsweise geringem Aufwand und ohne spezifische IT-Kenntnisse mithilfe frei verfügbarer digitaler Anwendungen in hoher Qualität erstellt werden (z. B. Face Swap Apps). Eine Identifizierung des manipulierten Bildmaterials ist ohne technische Hilfsmittel kaum noch möglich.

Sexualisierte Deepfakes machen schätzungsweise über 90 Prozent des Gesamtanteils an Deepfakes aus. Bei sexualisierten Deepfakes werden Deep Learning bzw. „KI“ Technologien verwendet, um das Gesicht oder den Körper von Personen – welche laut einer Studie von Deeptrace fast ausnahmslos weiblich sind – ohne deren Zustimmung in pornografische oder sexuell explizite Bilder oder Videos einzufügen.¹ Die manipulierten Bilder und Videos werden über Porno-Portale weltweit verbreitet und die Betroffenen damit erpresst, bedroht oder gedemütigt. Daher stellen sexualisierte Deepfakes eine Form von bildbasierter sexualisierter Gewalt dar.

Die Motive von Täter:innen bei bildbasierter sexualisierter Gewalt sind vielfältig und reichen bspw. vom Bedürfnis nach Macht und Kontrolle über eine andere Person bis hin zur Aufrechterhaltung des eigenen Status innerhalb einer Gruppe.² Diese Form der Gewalt kann auch antifeministische Motive beinhalten, bei der Frauen gezielt aus der Öffentlichkeit oder von Führungspositionen gedrängt werden sollen. Die Anonymität des Internets sowie die damit verbundene eingeschränkte Rückverfolgbarkeit erschwert die Identifizierung der Täter:innen und verstärkt das Gefühl der Ohnmacht bei den Betroffenen. Besonders Frauen sind damit Sorgen um ihre Sicherheit und Reputation ausgesetzt, was oft zu Isolation und Schweigen aus Angst vor Scham oder "Victim Blaming" führt. Die permanente Angst vor der Weiterverbreitung des Bild- und Videomaterials führt zu einer ständigen Überwachung einschlägiger Online-Plattformen.

Dahingehend ist es begrüßenswert, dass sich die Mitgliedstaaten der EU bereits auf verschiedene Regulierungsmechanismen geeinigt haben: Jüngst im Februar 2024 haben sie sich bspw. auf eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verständigt, die erstmals auch Maßnahmen gegen die Verbreitung von manipulierten Bildern, umfasst und einen verbesserten Zugang zu Justiz, Schutz und Prävention gewährleisten soll.³ Dies stellt aus Sicht der GFMK eine notwendige Ergänzung des im Jahr 2022 von der EU verabschiedeten Digital Service Acts (DSA) dar, mit welchem große Online-Plattformen u. a. zur Bekämpfung von illegalen Inhalten, einschließlich Deepfakes, verpflichtet werden.⁴ Und auch im Rahmen der EU-Digitalstrategie hat sich die EU-Kommission der Regulierung von u. a. Deepfakes angenommen: In der Verordnung über Künstliche Intelligenz (KI-VO) ist eine Kennzeichnungspflicht festgehalten. Diese betrifft jedoch die Nutzenden und nicht die Herstellenden oder Anbietenden, was eine Gesetzeslücke schafft.

¹ Deeptrace (2019): [The State of Deepfakes: Landscape, Threats, and Impact](#).

² Deutscher Juristinnenbund e. V. (djb) (2023): [Policy Paper: Bekämpfung bildbasierter sexualisierter Gewalt](#).

³ BMFSFJ (2024): [Erstmals Gewaltschutz für Frauen in der Europäischen Union vereinbart](#).

⁴ In Bezugnahme auf sexualisierte Deepfakes ist v. a. positiv herauszustellen, dass seit Dezember 2023 drei große Pornografiewebsiten in die Liste der zu überwachenden Online-Plattformen der DSA aufgenommen wurden. Dadurch unterliegen sie einer Rechenschaftspflicht ihrer Algorithmen und Prozesse, was bedeutet, dass Verstöße geahndet werden können.

Angesichts dessen, dass der DSA in den EU-Mitgliedsstaaten sowie die weiteren genannten Maßnahmen noch Vorlauf benötigen bis sie in den Nationalstaaten volumnäßig umgesetzt werden können, ist die praktische Wirksamkeit des DSA, der EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sowie der KI-VO noch abzuwarten und es sollten aus Sicht der GFMK zeitnah auf Bundesebene Maßnahmen zur effektiven Einschränkung und Bekämpfung von sexualisierten Deepfakes ergriffen werden, welche im Folgenden dargestellt werden.

Zu 1.:

Schutzlücken in einschlägigen straf-, zivil- und netzrechtlichen Regelungen und den Data Gap zu sexualisierten Deepfakes schließen

Die GFMK erkennt, dass die bestehenden EU-Richtlinien und Verordnungen nicht ausreichen, um die Erstellung und Verbreitung von sexualisierten Deepfakes zeitnah effektiv einzudämmen. Hierbei können u. a. bestehende strafrechtliche Schutzlücken ein Hindernis bei der Verfolgung von sexualisierten Deepfakes in Deutschland darstellen. Die GFMK schließt sich daher den Forderungen des Deutschen Juristinnenbund e. V. an und fordert eine umfassende Verbesserung des rechtlichen Schutzes gegen bildbasierte sexualisierte Gewalt.⁵ Konkret setzt sich die GFMK nachdrücklich für die Ausschöpfung des Anwendungsbereichs des Gewaltschutzgesetzes, im Hinblick auf einen zivilrechtlichen Anspruch zu Kontaktverboten bei Fällen unbefugter Bildaufnahmen, sowie eine einheitliche Gesetzgebung im Sexualstrafrecht ein, die das unbefugte Herstellen, Gebrauchen, Zugänglichmachen und Manipulieren von Bildaufnahmen unter Strafe stellt. Ergänzend dazu sind strafprozessuale Neuregelungen, der Schutz der Privatsphäre der Betroffenen in zivilrechtlichen Verfahren, Haftungsansprüche gegen Plattformen sowie finanzielle Unterstützung für die Zahlbarmachung von Opferentschädigungen erforderlich. Die Möglichkeit zeitweiliger und dauerhafter Accountsperren bei wiederholten schweren Rechtsverletzungen sollte ebenfalls gegeben sein. Das BMI und das BMJ werden gebeten, die Umsetzbarkeit dieser Maßnahmen zu prüfen und schnellstmöglich umzusetzen. Dahingehend unterstreicht die GFMK auch den Beschluss der 92. JuMiKo aus dem Jahr 2021⁶: Die GFMK unterstützt ausdrücklich die dort geforderte Prüfung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs, insbesondere im strafrechtlichen und netzpolitischen Kontext. Besonders begrüßt die GFMK den Beschluss „Rechtssicherheit bei Deepfakes schaffen und Rechtschutz verbessern“ der 95. JuMiKo, welcher insbesondere auf zivilrechtliche Regelungen zum Schutz vor Persönlichkeitsrechtsverletzungen durch Deepfakes abzielt. Außerdem wird das BMJ und das BMI dazu aufgefordert, die gesetzlichen Bestimmungen zur elektronischen Einreichung von Strafanträgen gemäß § 32 Strafprozessordnung zu vereinfachen. Der dazu vorliegende Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 20/10943) wird begrüßt und sollte zügig beschlossen werden.

Da anzunehmen ist, dass die aktuell präsenten Einzelfälle in den Medien nur die Spitze des Eisbergs sind, betont die GFMK dahingehend auch die Notwendigkeit einer systematischen Studie u. a. zu den Täter:innen, ihren Motiven und den Folgen für Betroffene zu beauftragen, um passgenaue Schutz- und Gegenmaßnahmen zu entwickeln sowie die Wirkung der Regulierungsmaßnahmen zu evaluieren. Wünschenswert wäre zudem, dass im Rahmen der aktuell durchgeführten Dunkelfeldstudie des BMI, BMFSFJ und BKA („Lebenssituation, Sicherheit und Belastung im Alltag“) innerhalb der Datenaufbereitung und -auswertung das Gewaltphänomen der sexualisierten Deepfakes differenziert beleuchtet wird.

⁵ Deutscher Juristinnenbund e. V. (djb) (2023): Policy Paper: Bekämpfung bildbasierter sexualisierter Gewalt.

⁶ In diesem Beschluss ist dargelegt, dass strafrechtlich relevante Deepfakes, die in sozialen Netzwerken geteilt werden, zum Schutz der Opfer und öffentlicher Interessen mithilfe des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) zeitnah aus dem Internet entfernt werden sollten. Zum Inkrafttreten des Digital Services Act soll der überwiegende Teil des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes jedoch aufgehoben werden. Die bestehenden Vorgaben werden künftig unmittelbar durch den DSA oder durch das Digitale-Dienste-Gesetz geregelt. Der verbleibende Anwendungsbereich des NetzDG ist noch nicht abschließend geklärt.

Zu 2.:

Nachhaltige Unterstützung des bestehenden Netzwerks von Beratungsstellen und staatlichen Institutionen zur praktischen Unterstützung von Betroffenen von sexualisierten Deepfakes

Es ist unerlässlich, die wirtschaftliche, personelle und technische Ressourcenausstattung von Beratungsstellen und staatlichen Institutionen, die sich mit digitaler Gewalt inkl. sexualisierten Deepfakes befassen, zu sichern. Beratungstätigkeiten bis hin zur Prozesskostenfinanzierung sind insbesondere bei Präzedenzfällen gegen Plattformbetreibende langwierig und kostspielig. Gemeinnützige zivilgesellschaftliche Organisationen übernehmen hierbei eine wesentliche Aufgabe. Eine nachhaltige Ressourcenausstattung ist daher erforderlich, insbesondere bis notwendige Anpassungen von einschlägigen strafgesetzlichen Regelungen vorgenommen wurden.

Zudem wird der Mangel an personeller und technischer Ausstattung, Weiterbildung und Sensibilisierung in Polizei und Justiz als Hindernis für die effektive Bekämpfung von sexualisierten Deepfakes erkannt. Angesichts der kontinuierlichen technologischen Fortschritte ist es unerlässlich, dass insbesondere Polizeidienststellen und die Justiz über relevantes Fachwissen zu diesem Gewaltphänomen verfügen und dies technisch und im Umgang mit den Betroffenen umsetzen können. Eine angemessene technische Ausstattung z. B. zur Beweisaufnahme spielt dabei eine zentrale Rolle, um Betroffenen eine niedrigschwellige Anzeige zu ermöglichen. Als Interimslösung könnten spezialisierte Polizeidienststellen, Staatsanwaltschaften, und Justizeinrichtungen im Bereich bildbasierter sexualisierter Gewalt und damit auch sexualisierten Deepfakes und einer bundesländerübergreifenden Meldestelle für Delikte im Bereich bildbasierter sexualisierter Gewalt – ähnlich der des Bundeskriminalamtes – etabliert werden. Eine solche zentrale Meldestelle würde auch zur Erhellung des Dunkelfeldes beitragen. Langfristig sollte jedoch darauf abgezielt werden, dass diese Institutionen zu bildbasierter Gewalt und insbesondere sexualisierten Deepfakes umfassend geschult (z. B. in Form von bundesweit angebotenen Online-Kursen, ähnlich dem für Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt) und hinsichtlich des Umgangs mit den Betroffenen nachhaltig sensibilisiert werden, um Marginalisierung, Bagatellisierung sowie Victim Blaming im Rahmen der behördlichen Arbeit entgegenzuwirken, Zeugenschutz und Datensensibilität zu gewährleisten und damit sicherzustellen, dass Betroffene nicht von einer Strafanzeige absehen.

Die Bundesregierung wird daher gebeten, eine langfristig gesicherte Ressourcenausstattung, Fortbildungen und Sensibilisierung der genannten Akteur:innen sicherzustellen, möglicherweise durch Unterstützung der Bundesländer oder durch Implementierung bundesländerübergreifender Maßnahmen. Die JuMiKo sowie die IMK werden gebeten, diese Maßnahmen durch entsprechende Beschlüsse zu unterstützen.

Zu 3.:

Sensibilisierung von Gesellschaft

Die GFMK betrachtet es als unerlässlich, dass die Gesellschaft gezielt für sexualisierte Deepfakes und deren Geschlechterdimension als besondere Form digitaler Gewalt sensibilisiert werden. Dies erfordert einerseits konkrete Maßnahmen zur Steigerung der Digitalkompetenz in der Gesellschaft, um Deepfakes zu erkennen und zu bekämpfen. Damit könnte der Digitalstrategie des Bundes und insbesondere der Anforderung „Resilienz durch Digitalkompetenz“ Rechnung getragen werden. Darüber hinaus ist Digitalkompetenz auch präventiv relevant, um potenzielle Täter:innen und Zuschauende für einen verantwortungsbewussten Umgang mit digitalen Medien zu sensibilisieren und ein Bewusstsein für Konsequenzen zu schaffen.

Andererseits sind öffentlichkeitswirksame Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen notwendig, um der Bagatellisierung von digitaler Gewalt und Victim-Blaming im sozialen Nahraum sowie gesamtgesellschaftlich entgegenzuwirken und die Betroffenen zu ermutigen, Delikte bildbasierter Gewalt und insbesondere sexualisierte Deepfakes zur Anzeige zu

bringen. Daher bittet die GFMK das BMFSFJ, um Durchführung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, z. B. in Form einer breit angelegten medialen Kampagne, um das Thema in der Gesellschaft zu platzieren und über Möglichkeiten des Umgangs mit bildbasierter Gewalt aufzuklären.

Stellungnahme:

Die Bundesregierung teilt die Besorgnis, dass Deepfakes in vielfältiger Weise missbräuchlich eingesetzt werden können. Insbesondere sexualisierte Deepfakes sind dabei eine der digitalen Gewaltformen, die von der Bundesregierung zukünftig noch mehr in den Fokus genommen werden wird.

Das BMFSFJ verweist in diesem Zusammenhang auf den Koalitionsvertrag und das geplante „Gesetz gegen digitale Gewalt“, welches in der Federführung des Bundesjustizministeriums liegt und vom BMFSFJ unterstützt wird.

Das geplante Gesetz gegen digitale Gewalt soll den individuellen Rechtsschutz von Betroffenen von digitaler Gewalt verbessern. Dabei ist unter anderem auch die Schaffung eines Anspruchs auf eine richterlich angeordnete, zeitlich begrenzte Accountsperre bei schwerwiegenden Persönlichkeitsverletzungen vorgesehen. Abhängig von den Umständen des Einzelfalls können ggf. auch rechtswidrige Deepfakes eine solche Accountsperre begründen.

Das geltende deutsche Recht kann bildbasierte Gewalt bereits erfassen. Eine Strafverfolgung von Fällen, in denen Deepfakes missbräuchlich verbreitet werden, ist bereits in vielfältigen Konstellationen möglich, mit Blick auf den Schutz von Persönlichkeitsrechten insbesondere mit den bestehenden Tatbeständen der Verleumdung gemäß § 187 des Strafgesetzbuches (StGB) und der Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereichs und von Persönlichkeitsrechten durch Bildaufnahmen gemäß § 201a Absatz 2 StGB. Wenn es sich bei den Deepfakes um Darstellungen mit pornographischem Inhalt handelt, kommt eine Strafbarkeit nach § 184 StGB (Verbreitung pornographischer Inhalte), § 184b StGB (Verbreitung, Erwerb und Besitz kinderpornographischer Inhalte) oder § 184c StGB (Verbreitung, Erwerb und Besitz jugendpornographischer Inhalte) in Betracht.

Das deutsche Strafrecht genügt insbesondere auch den Vorgaben der Istanbul-Konvention. Was geschlechtsspezifische Gewalt angeht, so wurde das Strafrecht in den letzten Jahren wiederholt verschärft. Damit hat die Bundesregierung unmissverständlich klar gemacht, dass geschlechtsspezifische Gewalt inakzeptabel ist, egal ob physisch oder digital.

Darüber hinaus prüft das Bundesministerium der Justiz fortlaufend, ob aufgrund aktueller und insbesondere auch neuer technologischer Entwicklungen gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Die Vorschläge der GFMK werden insbesondere bei künftigen Reformüberlegungen im (Sexual-) Strafrecht geprüft werden. Konkret werden sich entsprechende Fragen im Kontext der anstehenden Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (EU 2024/1385) stellen.

Das Thema Deepfakes allgemein wird innerhalb der Ressortzuständigkeit des BMDV sowohl im Digital Services Act (DSA) als auch im überarbeiteten Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation angesprochen: Nach dem DSA sind Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Suchmaschinen (durchschnittliche monatliche Zahl von mindestens 45 Millionen aktiven Nutzern in der EU) zu Risikominderungsmaßnahmen angehalten, wozu auch die Kennzeichnung von Deepfakes gehört und es Nutzern ermöglicht wird, solche Informationen anzuzeigen. Der Verhaltenskodex soll die Maßnahmen zur Reduzierung manipulativen Verhaltens stärken, das zur Verbreitung von Desinformationen verwendet wird (z. B. gefälschte Konten, bot-gesteuerte Verstärkung, Identitätsdiebstahl, böswillige Deepfakes), und eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Unterzeichnern etablieren, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit solchen Techniken zu bekämpfen.

Laut Forderungen des Deutschen Juristinnenbundes djb (Policy Paper: Bekämpfung bildbasierter sexualisierter Gewalt, 2023, VII S. 13), denen sich die GFMK anschließt, soll der Anwendungsbereich des GewSchG in der Praxis ausgeschöpft werden und auf Sachverhalte bildbasierter sexualisierter Gewalt breitere Anwendung finden. Dieser Forderung schließt sich die Bundesregierung an.

Die im Beschluss bemängelte Gesetzeslücke in der KI-VO besteht nicht. Denn die KI-VO enthält neben der an Betreiber gerichteten Verpflichtung zur Kennzeichnung von Deepfakes (Art. 50 Abs. 4 KI-VO) auch die generelle Verpflichtung für Hersteller generativer-KI-Systeme, die Systeme so zu konzipieren, dass die ausgegebenen Inhalte (Audios, Bilder, Videos, Texte) als KI-generiert bzw. -manipuliert gekennzeichnet werden.

Eine Vereinfachung der Strafantragsstellung ist im Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Digitalisierung der Justiz vorgesehen.

Bezüglich der im Beschluss geforderten strafprozessualen Neuregelungen bleibt unklar, welche hiermit gemeint sind. Für eine Stellungnahme bedürfte es einer Konkretisierung.

Im Moment wird darüber hinaus eine Strategie der Bundesregierung zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt nach der Istanbul-Konvention

erarbeitet, die sich auch mit der Prävention und Bekämpfung verschiedener Formen von digitaler Gewalt befassen wird.

Die Bundesregierung wird die weiteren Vorschläge prüfen.

TOP 8.3 Hilfesystem beim Schutz vor Cyberstalking unterstützen

Antragstellendes Land:

Sachsen-Anhalt

Mitantragstellung:

Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Thüringen, Hessen

Votum: Mehrheitlich ohne Gegenstimmen

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) stellt mit Beunruhigung fest, dass häusliche Gewalt in Zeiten des Internets eine neue Dimension erhalten hat: Digitale Gewalt durch das sog. Cyberstalking.
2. Die GFMK spricht sich mit Blick auf den gestiegenen Bedarf in den Beratungsstellen und Frauenhäusern dafür aus, den Schutz des Hilfesystems vor Cyberstalking zu verbessern. Die GFMK fordert die Bundesregierung auf, Maßnahmen zur Ertüchtigung des Hilfesystems gegen häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt hinsichtlich Cyberstalking und digitalisierter Gewalt in den Bundesaktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention aufzunehmen und mit entsprechenden Mitteln zu unterstützen.

Begründung:

Cyberstalking (auch Digital Stalking oder Onlinestalking) bezeichnet das Nachstellen, Verfolgen und auch Überwachen einer Person mit digitalen Hilfsmitteln. Dies geschieht insbesondere in Beziehungen, wovon beispielsweise sowohl aktuelle als auch ehemalige Partner*innen betroffen sein können.¹

Neben öffentlich zugänglichen Informationen, die Betroffene bspw. in sozialen Netzwerken veröffentlichen, wird hierzu gezielt sog. Stalkerware, d. h. Programme auf dem Smartphone des Opfers, mit denen Informationen gesammelt werden können, eingesetzt. Diese übermitteln Chat-Nachrichten, SMS oder den Standort der Betroffenen an die Täter. Bluetooth-Tracker wie Apple AirTags ermöglichen es, Menschen per Smartphone ohne großen Aufwand auf den Meter genau aus der Ferne zu verfolgen. Apps, die eigentlich dazu dienen, das Smartphone im Falle eines Verlusts zu lokalisieren, werden für Cyberstalking missbraucht. Um derartige Apps zu installieren, wird in der Regel nur kurz Zugriff auf das zu überwachende Gerät benötigt. Anschließend ist es für die Betroffenen nicht zu erkennen, dass sie ausspioniert werden.

Von Stalking können potenziell alle Menschen betroffen sein. So werden nach einer Studie des Zentralinstituts für seelische Gesundheit ca. 12 % aller Menschen (in Deutschland) im Laufe ihres Lebens mindestens einmal gestalkt. In 75 % der Fälle kennen die Opfer sogar ihre Stalker. Allerdings sind Frauen mit einem Anteil von rund 81 % überdurchschnittlich oft von Stalking betroffen.

Cyberstalking ist in Deutschland insbesondere gem. § 238 des Strafgesetzbuchs (StGB) als sog. Nachstellung strafbar. Im Jahr 2022 wurden 21.436 Fälle von Stalking in Deutschland polizeilich erfasst. Cyberstalking wird in der polizeilichen Kriminalstatistik bisher jedoch nicht gesondert aufgeführt. Die Dunkelziffer ist hoch: Hilfseinrichtungen und Frauenhäuser werden zunehmend mit Fällen konfrontiert, in denen Betroffene von Stalking und physischer Gewalt

¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2024): Cybermobbing und Cyberstalking, abrufbar unter: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Verbraucherinnen-und-Verbraucher/Informationen-und-Empfehlungen/Onlinekommunikation/Cybermobbing-und-Cyberstalking/cybermobbing-und-cyberstalking_node.html, zuletzt abgerufen am 28.03.2024.

mit Trackern ausgespäht werden. Beratungsstellen berichten, dass digitale Nachstellung heute in nahezu jedem Beratungsfall eine Rolle spielt.

Die Digitalisierung macht damit auch Gewaltschutzzäume unsicherer. Dies gefährdet nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Schutzzäume, deren Standorte geheim bleiben müssen. Modellprojekte wie das „Team gegen digitale Gewalt“ von Ein-Team.org vermitteln deutschlandweit Fachwissen zu digitaler Ortung, Spyware und Absicherung von digitalen Geräten an Fachkräfte aus dem Gewaltschutzsystem. So hat die Frauenhauskoordinierung ein Modellprojekt zur technischen Beratung für Frauenhäuser gestartet, an dem sich bundesweit sechs Modellstandorte beteiligen. Auch der Landesfrauenrat Sachsen-Anhalt arbeitet im Rahmen eines geförderten Modellprojekts im Zeitraum vom 1. Mai 2023 bis 30. April 2025 mit dem Team gegen digitale Gewalt zusammen. Das Land Baden-Württemberg fördert mit der Koordinierungsstelle zu digitaler Gewalt im sozialen Nahraum ein vergleichbares Projekt.

Im Rahmen dieser Zusammenarbeit werden soziale Einrichtungen und Beratungsstellen sowie Frauenhäuser bei der technischen Absicherung von Smartphones und anderen privaten Kommunikationsmitteln unterstützt. In mehreren Inhouse-Schulungen in Einrichtungen des Gewaltschutzsystems werden die Fachkräfte vor Ort entsprechend ihrer Bedarfe und im Rahmen der eigenen Möglichkeiten und Wünsche zur Technik und ihren Absicherungsmöglichkeiten geschult, um unerwünschte Zugriffe auf Geräte und Accounts zu unterbinden. Zudem werden Multiplikatorinnen im Hilfesystem qualifiziert, die anschließend ihre Expertise im eigenen Berufsalltag anwenden, ins Netzwerk weitergeben und auch nach Ende des Modellprojektes Schulungen anbieten können.

Ein Team gegen digitale Gewalt wurde 2022 in Berlin gegründet, Trägerverein ist das Institut für Technik und Journalismus e. V. Förderer der Weiterbildung ist die Deutsche Postcode Lotterie. Das Team besteht aus sieben Freiberufler*innen, die seit März 2023 für Gewaltschutzeinrichtungen buchbar sind. Sie absolvierten zuvor eine sechsmonatige Weiterbildung zur Techniktrainer*in, die vom Berliner Institut für Technik und Journalismus (ITUJ) e. V. konzipiert und durchgeführt würde. Das Projekt reagiert auf die seit Jahren bestehende starke Nachfrage nach Fortbildung im Hilfesystem und ist bundesweit das erste und einzige seiner Art.

Stellungnahme:

Die Bundesregierung teilt die Besorgnis über immer häufiger auftretender digitaler Gewalt und Ausprägungen wie Cyberstalking. Die Bundesregierung unterstützt das Hilfesystem, um die technischen Entwicklungen zu analysieren und gezielte Maßnahmen zu entwickeln. So fördert das BMFSFJ Projekte zur Bekämpfung von digitaler Gewalt, wie zum Beispiel das Frauenhauskoordinierungs-Projekt (FHK-Projekt) „Digitaler Gewalt im Frauenhaus handlungssicher begegnen“ und das Projekt „Aktiv gegen digitale Gewalt“ des Bundesverbands der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff).

Mit der Dunkelfeld-Befragung „Lebenssituation, Sicherheit und Belastungen im Alltag (LeSuBiA)“ sollen zudem valide Daten zu digitaler Gewalt erhoben werden. Die Ergebnisse werden für das Jahr 2025 erwartet.

Darüber hinaus prüft die Bundesregierung gerade die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die ebenfalls Vorgaben im

Bereich digitale Gewalt enthält.

Die Strategie der Bundesregierung zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt nach der Istanbul-Konvention wird sich – entsprechend der Zuständigkeit des Bundes – auch mit der Prävention und Bekämpfung der verschiedenen Formen von digitaler Gewalt befassen.

TOP 8.4 „Nur Ja heißt Ja“ – Sexuelle Selbstbestimmung von Frauen* stärken

Antragstellendes Land:

Berlin

Mitantragstellung:

Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Votum: Mehrheitlich ohne Gegenstimmen

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) fordert die Bundesregierung auf, zügig eine Änderung der Strafrechtsnorm § 177 Strafgesetzbuch (StGB) hin zu einer konsensualen Zustimmungslösung, bei der ein Schweigen nicht als Zustimmung zu einer sexuellen Handlung aufzufassen ist, zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung zu veröffentlichen. Die Prüfung soll auch strafermittelnde und strafprozessuale Fragen, wie geeignete Vernehmungen und Protokollierungen sowie Maßnahmen zur Unterstützung der Betroffenen einbeziehen.
2. Die GFMK bittet die Justizministerkonferenz (JuMiKo), sich ebenfalls mit dieser Thematik zu befassen, dabei einen Vergleich mit europäischen Ländern vorzunehmen und der GFMK über die Befassung zu berichten.

Begründung:

Zu 1.:

Anfang Februar 2024 einigten sich die Europäische Kommission, das Europäische Parlament sowie der Rat der Europäischen Union im Rahmen der sog. Trilog-Gespräche auf eine geänderte Fassung der EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Die Richtlinie ist in weiten Teilen zu begrüßen. Maßgeblich für die Einigung der Verhandelnden war die Streichung des Artikels zu Vergewaltigungen. Der Inhalt des Artikels hätte für die EU-Mitgliedstaaten zur Folge gehabt, dass die entsprechende nationale Strafrechtsnorm für die Vornahme von sexuellen Handlungen zu einer Zustimmungslösung hin hätte geändert werden müssen. Für die Bundesrepublik Deutschland wäre demnach eine Gesetzesänderung notwendig gewesen, da gemäß § 177 Abs. 1 StGB die sexuelle Handlung gegen den erkennbaren Willen der betroffenen Person erfolgen muss.

Grund für die Streichung des Artikels war die Position des Rates der Europäischen Union, unterstützt von Deutschland. Dieser verwies auf die EU-Gesetzgebungskompetenz aus Art. 83 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), welche für den Straftatbestand der Vergewaltigung nicht vorläge. Insbesondere das Merkmal der grenzüberschreitenden Dimension sei im Falle von Vergewaltigungen zu verneinen. Das zuständige Bundesministerium der Justiz (BMJ) folgte dieser Argumentation, sodass Deutschland mit weiteren EU-Mitgliedstaaten für die Streichung des Artikels entscheidend war. Diese Position vertrat das BMJ entgegen der Position des EU-Parlaments, mehrerer EU-Mitgliedstaaten sowie des Bundesrats, welcher in seinem Beschluss vom 8. Juli 2022 (BR-Drs. 131/22) den damaligen Entwurf der EU-Richtlinie mit dem Artikel zur Vergewaltigung begrüßt hatte.

Die Position und Entscheidung Deutschlands wurde daraufhin vielfach kritisiert. Der offene Brief vom 30. Oktober 2023, der vom Deutschen Frauenrat und der European Women's Lobby (EWL) initiiert und von mehr als 40 Organisationen unterzeichnet wurde, fand auch bei prominenten Politikerinnen und Aktivistinnen großen Anklang. Im offenen Brief betonten die Unterzeichnerinnen ausdrücklich die Wichtigkeit von Mindeststandards zur Strafbarkeit der

Vergewaltigung für die EU-Mitgliedstaaten. Sie forderten den Justizminister außerdem dazu auf, die „Blockadehaltung“ Deutschlands aufzugeben und den Artikel in der EU-Richtlinie zu belassen.

Die Bundesregierung sollte die eigene Begründung zur Streichung des Artikels zum Anlass nehmen, eine konsensuale Zustimmungslösung für den Straftatbestand der Vergewaltigung auf nationaler Ebene zu prüfen.

Die GFMK begrüßt daher die Ankündigung des Bundesfrauen- und Bundesjustizministeriums gemeinsam eine Evaluation der nationalen strafrechtlichen Regelungen zu Vergewaltigung dahingehend zu prüfen, ob diese den Vorgaben der Istanbul-Konvention entsprechen. Bei dieser Evaluation ist das Grundrecht auf sexuelle Selbstbestimmung gemäß Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG zu beachten. Denn § 177 StGB dient dem verfassungsrechtlich verankerten Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und umfasst das Recht, die Freiheit zu haben, über Zeitpunkt, Form und Partner sexueller Betätigung nach eigenem Belieben zu entscheiden. Eine Änderung hin zu einer konsensualen Zustimmungslösung hätte daher den Zweck, Personen die von sexuellen Übergriffen, sexuellen Nötigungen oder Vergewaltigungen betroffen sind, besser zu schützen und vorhandene Schutzlücken zu schließen. Nach derzeitiger Rechtslage reicht ein „einfaches“ Wegdrehen, ein Schweigen oder ein Nichtleisten von Widerstand aus Angst nicht für eine Strafbarkeit nach § 177 StGB aus, da argumentiert wird, dass ein entgegenstehender Wille nicht erkennbar war. Es wird häufig von der falschen Prämisse ausgegangen, dass eine Person, die nicht aufgrund von z. B. Drohung oder erheblicher psychischer oder physischer Beeinträchtigung Widerstand unterlässt, sich wehrhaft verteidigt oder entzieht, wenn sie eine sexuelle Handlung nicht möchte. Dies kann jedoch nicht als selbstverständlich angenommen werden. Erfahrungen von Fachberatungsstellen und Forschungsergebnisse zeigen, dass die Mehrzahl der sexuellen Übergriffe ohne weitere Gewaltanwendung oder Gegenwehr der betroffenen Person stattfindet. Vielfach handelt es bei der Reaktion um eine Erstarrung oder einen Schockzustand, sodass die betroffene Person ihr Nein nicht äußern kann.

Ob eine konsensuale Zustimmungslösung hinsichtlich der Beweisbarkeit und der Verurteilungsquote eine wesentliche Änderung herbeiführen kann, ist nicht abzusehen. Dennoch ist zu erwähnen, dass schon derzeit in diesem Bereich ein erhebliches Defizit herrscht. Im Jahr 2020 wurden lediglich 612 von 8376 männliche Tatverdächtige für eine Handlung gemäß § 177 StGB verurteilt. Bisherige Erfahrungen von Strafrechtsanwältinnen und -anwälten oder Staatsanwältinnen und -anwälten zeigen, dass lediglich 10 bis 20 Prozent der Anzeigen überhaupt zur Anklage kommen. Vielfach sei der Grund, dass kein hinreichender Tatverdacht zu ermitteln sei, also bei vorläufiger Beurteilung der Beweissituation eine spätere Verurteilung nicht wahrscheinlich sei. Auch wenn in den letzten Jahren ein Anstieg der Anzeigen von Vergewaltigungen zu verzeichnen ist, bleibt das Dunkelfeld sehr hoch. Laut einer Studie des Bundeskriminalamtes „Sicherheit und Kriminalität in Deutschland 2020 – SKID 2020“ werden im Deliktsbereich „Sexueller Missbrauch und Vergewaltigung“ 9,5 % der Straftaten der Polizei mitgeteilt.¹ Eine Ursache für die niedrige Anzeigebereitschaft soll die gesellschaftliche und mediale Skandalisierung von Strafverfahren sein. Hierbei sind auch die vielen prominenten Fälle, die in den meisten Fällen mit Verfahrenseinstellungen enden, nicht förderlich. Auch diese stellen vielfache Gründe für ein Absehen von einer Anzeige dar. Die Prüfbitte umfasst damit auch strafprozessuale Normen und Fragen der Vernehmung, da der Zeugenaussage des Opfers als Personalbeweis bei Delikten nach den § 177 und 184 i StGB eine sehr zentrale Bedeutung zuteilwird.

Zu 2.:

Aufgrund der Zuständigkeit des BMJ für eine Gesetzesänderung des § 177 StGB bittet die GFMK die JuMiKo sich ebenfalls vertieft mit der Thematik zu befassen und die derzeit bestehenden Regelungen in den EU-Mitgliedstaaten näher zu beleuchten.

¹ Studie des BKA – „Sicherheit und Kriminalität in Deutschland 2020 – SKID 2020“, S. 69 f.

Vierzehn EU-Staaten haben bereits in unterschiedlicher Form eine „Nur Ja-heißt-Ja“-Regelung in den nationalen Gesetzen etabliert. In Schweden ist z. B. nach der Änderung die Zahl der Verurteilungen um 75 % gestiegen. Zypern und Portugal genügen hingegen trotz ihrer „Nur Ja-heißt-Ja“-Regelungen nicht den Voraussetzungen der Istanbul-Konvention.² Für eine Überprüfung der nationalen Regelung in Deutschland würde daher ein Ländervergleich gewinnbringende Erkenntnisse bieten.

Stellungnahme:

Das BMFSFJ und das BMJ haben sich bereits im Zuge der Verhandlungen zur EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (EU 2024/1385) auf eine Evaluation des 2016 neu gefassten nationalen Sexualstrafrechts verständigt, in dem die ‚Nein heißt Nein‘-Lösung verankert ist.

Es soll mit der Evaluation insbesondere überprüft werden, ob die mit der als „Paradigmenwechsel“ bezeichneten Sexualstrafrechtsreform im Jahre 2016 verbundenen Erwartungen erfüllt worden sind und ob ggf. weiterer Regelungsbedarf besteht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, ob die aktuelle Rechtslage in Deutschland den Vorgaben der Istanbul-Konvention vollständig entspricht. Die Evaluation soll noch in dieser Legislaturperiode starten.

Eine Einbeziehung strafermittlender und strafprozessualer Fragen sowie von Maßnahmen zur Unterstützung der Betroffenen ist bislang nicht vorgesehen und bedürfte eingehender Prüfung. Nach erster Einschätzung dürfte eine entsprechende Ausweitung des Forschungsvorhabens sowohl dessen Dauer als auch dessen Kosten erheblich erhöhen. Um dies zu vermeiden, könnten sich eher zwei getrennte Forschungsvorhaben anbieten.

Eine Einbeziehung der Analyse der Rechtslage weiterer EU-Mitgliedstaaten könnte hilfreich sein.

Als Hintergrundinformation könnte auch der Vierter Gesamtbericht des Expertengremiums zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (GREVIO) dienen. Dieser im September 2023 veröffentlichte Bericht über die Tätigkeit von GREVIO enthält einen aktuellen "Schwerpunktteil" zur sexuellen Gewalt (einschließlich Vergewaltigung), der insbesondere die verschiedenen Ansätze bei der Kriminalisierung sexueller Gewalt aufzeigt.

² Analyse der EWL – „EWL Analysis of definitions of rape in the EU“ vom 10. Oktober 2023

TOP 8.5 Geplantes Gewalthilfegesetz zügig vorlegen und Finanzierung verbindlich festlegen

Antragstellendes Land:

Niedersachsen

Mitantragstellung:

Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Votum: Einstimmig

Beschluss:

Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) begrüßt auch weiterhin das Vorhaben der Bundesregierung, einen bundeseinheitlichen Rechtsrahmen für eine verlässliche Finanzierung von Frauenhäusern, Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen zu schaffen, sowie deren Zusage, das Hilfesystem bedarfsgerecht auszubauen und sich an der dauerhaften Regelfinanzierung zu beteiligen.

In Anbetracht der Verzögerung der Schaffung eines verbindlichen Rechtsrahmens fordert die GFMK das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf,

- einen Gesetzentwurf kurzfristig vorzulegen, der dem Gedanken der Lastenteilung ausreichend Rechnung trägt und
- konkret im Rahmen der Weiterentwicklung des bisher vorgelegten Diskussionsentwurfs zu benennen, in welcher Höhe und auf welchem Weg der Bund die Kostenbeteiligung übernehmen wird.

Begründung:

Bereits vor sechs Jahren im September 2018 hatte der Bund einen Runden Tisch von Bund, Ländern und Kommunen einberufen, um den Schutz der von Gewalt betroffenen Frauen und deren Kindern zu verbessern. Ein erklärtes Ziel des Runden Tisches war es, die Finanzierung der Frauenhäuser und Beratungsstellen zu sichern.

Die amtierende Bundesregierung hat dieses Vorhaben im Koalitionsvertrag bekräftigt. Der Referentenentwurf für das neue Bundesgesetz sollte bereits im Oktober 2022 vorgelegt werden.

Das vom Bund vorgelegte bekannte Diskussionspapier lässt bisher nicht erkennen, in welcher Höhe und auf welche Art die Mit-Finanzierung durch den Bund verbindlich erfolgen wird.

Dabei sollte der Gewaltbegriff in enger Anlehnung an die Intention der Istanbul-Konvention übernommen werden.

Die IK definiert neben häuslicher Gewalt die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen als Gewalt, die aus struktureller Diskriminierung gegen Frauen folgt. Dazu zählt die IK alle Formen von Gewalt gegen Frauen, weil sie Frauen sind, und alle Formen, die Frauen überdurchschnittlich betreffen (Art. 3 Nr. a, d, f IK).

Ein bundeseinheitlicher Rechtsrahmen würde die im Grundgesetz verankerte allgemeine Pflicht des Staates zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit konkretisieren.

Hiermit würde Deutschland seiner Verantwortung für den Schutz von Frauen und für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen nachkommen. Geschlechtsspezifische Gewalt würde

somit als gesamtgesellschaftliches und nicht als privates Problem anerkannt.

Stellungnahme:

Der Koalitionsvertrag sieht vor, das Recht auf Schutz vor Gewalt für jede Frau und ihre Kinder abzusichern und einen bundesweiten Rechtsrahmen für eine verlässliche Finanzierung von Frauenhäusern zu schaffen.

Dieses Vorhaben ist ein wichtiger Baustein bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Ziel einer bundesgesetzlichen Regelung wird sein, den kostenfreien Zugang zu Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt bundesweit zu verbessern, d.h. das Recht auf Schutz und Beratung jeder gewaltbetroffenen Person – unter Berücksichtigung der besonderen Betroffenheit von Frauen – abzusichern sowie Hindernisse und Hürden abzubauen und einen einheitlichen Rahmen für die verlässliche finanzielle Absicherung des Hilfesystems zu schaffen.

Das BMFSFJ hat einen Gesetzentwurf für ein Gewalthilfegesetz erarbeitet, der sich innerhalb der Bundesregierung in Abstimmung befindet. Das Gesetzesvorhaben wurde in engem Austausch mit Ländern und Kommunen am Runden Tisch „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ sowie in engem Austausch mit zivilgesellschaftlichen Verbänden diskutiert und vorbereitet. Ziel ist, das Gesetzesvorhaben in dieser Legislatur zu verabschieden.

BMFSFJ hat im Mai 2024 eine Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt veröffentlicht. Die Studie ermittelt die Kosten und Finanzierung des Hilfesystems und berechnet Szenarien für dessen Ausbau. Die Ergebnisse dienen als quantitative Grundlage für die fachlichen Diskussionen rund um das Gesetzesvorhaben und die Weiterentwicklung des Hilfesystems.

TOP 8.6 Handlungserfordernisse nach Wegfall des Umsetzungsvorbehalts von Artikel 59 der Istanbul-Konvention

Antragstellendes Land:

Hamburg

Mitantragstellung:

Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

Votum: Einstimmig

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) begrüßt, dass die Bundesregierung den Vorbehalt gegen die Anwendung von Art. 59 Abs. 2 und 3 der Istanbul-Konvention, die dem Schutz vor und der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie häuslicher Gewalt dient, nicht verlängert hat. Hiermit sind die Vorgaben der Istanbul-Konvention zum Schutz aller gewaltbetroffener Frauen und Mädchen in Deutschland in Gänze umzusetzen. Nach Auffassung der Länder sind die bestehenden aufenthaltsrechtlichen Regelungen noch nicht ausreichend, um den Anforderungen der Istanbul-Konvention volumnfänglich zu entsprechen.
2. Die Bundesregierung wird um Prüfung gebeten, wie die sich aus Art. 59 Abs. 2 und 3 der Istanbul-Konvention ergebenden Verpflichtungen umgesetzt werden können.
3. Dies umfasst insbesondere auch die Frage, wie Schutzmöglichkeiten (inklusive aufenthaltsrechtlicher Aspekte) für Personen, die von Art. 59 Abs. 3b Istanbul-Konvention umfasst sind, zukünftig ausgestaltet werden können.

Begründung:

Durch die Nichtverlängerung des Nichtanwendungsvorbehalts von Art. 59 Abs. 2 und 3 der Istanbul-Konvention sind Art. 59 Abs. 2 und 3 der Konvention nunmehr unmittelbar geltendes Recht. Die derzeitigen Regelungen im deutschen Recht fallen allerdings hinter den Anforderungen der Istanbul-Konvention zurück.

Art. 59 Abs. 2 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass Gewaltbetroffene, die aufgrund eines Ausweisungsverfahrens gegen den (Ehe-)Partner mit einem drohenden Verlust des abgeleiteten Aufenthaltsrechts konfrontiert sind, die Aussetzung ihres Ausweisungsverfahrens erwirken können. Durch § 59 Abs. 2 der Istanbul-Konvention soll die aufenthaltsrechtliche Situation von Gewaltbetroffenen und Tätern entflochten werden. Hierdurch werden im Sinne einer Verfahrensgarantie die Voraussetzungen geschaffen, dass Gewaltbetroffene ihren Anspruch auf einen eigenständigen Aufenthaltstitel wirksam verfolgen können. Diese Verfahrensgarantie ist für Betroffene aber nur dann sinnvoll, wenn für die Betroffenen eine realistische Möglichkeit besteht, im Anschluss tatsächlich einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu erhalten. Dies ist in der Praxis deutlich erschwert. Zwar erhalten von häuslicher Gewalt betroffene Ehegatten nach der Härtefallregelung des § 31 Abs. 2 AufenthG eine eheunabhängige Verlängerung ihres Aufenthaltstitels, unabhängig von der ansonsten nach Abs. 1 erforderlichen dreijährigen Mindestbestandszeit der Ehe. In der Praxis allerdings scheitern viele Betroffene an den sehr hohen Anforderungen an einen Nachweis der erlittenen Gewalt sowie dem Zusammenhang zwischen Gewaltbetroffenheit und Beendigung der ehelichen Lebensgemeinschaft. Die Glaubhaftmachung der erlittenen Gewalt ist zudem erschwert, wenn Betroffene – was bei von Gewalt Betroffenen nicht selten vorkommt – zunächst beim Täter bleiben oder zu diesem zurückkehren. Zudem legen Gerichte und Behörden den Begriff der Gewalt uneinheitlich aus.

Zahlreiche Expertinnen und Experten aus Zivilgesellschaft, Verwaltung und Wissenschaft bestätigten genannte Probleme bei der Durchsetzung der Rechte nach der Härtefallklausel des § 31 Abs. 2 AufenthG. Im Ergebnis führen die beschriebenen Schwierigkeiten dazu, dass Betroffene oftmals auf die Geltendmachung ihrer Rechte verzichten und stattdessen versuchen, die nach Abs. 1 geforderte Mindestbestandszeit der Ehe durch Verbleib bei dem Täter auszusitzen.

Nach Art. 59 Abs. 3 der Istanbul-Konvention sind die Vertragsparteien verpflichtet, Gewaltbetroffenen einen verlängerbaren Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn der Aufenthalt der Betroffenen wegen ihrer persönlichen Lage (Abs. 3a) oder zur Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren (Abs. 3b) erforderlich ist.

Die bestehenden asyl- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen sind nicht ausreichend und sollten aus diesem Grund mit Blick auf die Anforderungen des Art. 59 Abs. 3a Istanbul-Konvention nochmals überprüft werden.

In der Regel erhalten Betroffene im Falle einer erforderlichen Mitwirkung in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren bislang eine Duldung. Eine Duldung schafft jedoch im Gegensatz zu einem verlängerbaren Aufenthaltstitel keinen rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne der Istanbul-Konvention, sondern stellt lediglich eine vorübergehende Aussetzung einer Abschiebung dar mit unterschiedlichen negativen Auswirkungen auf u. a. eine mögliche Teilnahme am Arbeitsmarkt, den Bezug von Sozialleistungen oder den Nachzug von Kindern. Um den Anforderungen von Art. 59 Abs. 3b der Istanbul-Konvention nachzukommen, gilt es, die einschlägigen aufenthaltsrechtlichen Regelungen auf einen möglichen Reformbedarf hin zu überprüfen.

Stellungnahme:

Nachdem die Bundesregierung die Vorbehalte zu Art. 59 Abs. 2 und Abs. 3 der Istanbul-Konvention nicht aufrechterhalten hat, gilt die Konvention seit 1. Februar 2023 auch in Deutschland uneingeschränkt.

Der Koalitionsvertrag sieht insoweit vor, dass die „Istanbul-Konvention (...) auch im digitalen Raum und mit einer staatlichen Koordinierungsstelle vorbehaltlos und wirksam um[gesetzt wird]“.

Das Expertengremium zur Umsetzung der Istanbul-Konvention GREVIO hat DEU mit seinem Evaluierungsbericht vom Oktober 2022 ausdrücklich aufgefordert, allen Frauen in Deutschland, ungeachtet der Art des Aufenthaltstitels ihres gewalttätigen Ehepartners die Möglichkeit zu geben, eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis zu beantragen.

Zudem beinhaltet der Koalitionsvertrag weiterhin das Vorhaben „eine präzisere Regelung für Opfer häuslicher oder partnerschaftlicher Gewalt, die ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht besitzen“, zu schaffen.

Über den aus der Istanbul-Konvention ergebende Umsetzungs- bzw. Änderungsbedarf befinden sich BMFSFJ und BMI in Abstimmung. Die finale Abstimmung hierzu steht noch aus.

TOP 9.1 Union der Gleichheit erreichen: EU-Gleichstellungsstrategie weiterentwickeln

Antragstellendes Land:

Sachsen

Mitantragstellung:

Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein

Votum (Abstimmung nach Ziffern):

Ziffer 1,2 und 4: Einstimmig

Ziffer 3: Mehrheitlich

Beschluss:

1. Die GFMK begrüßt die EU-Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020 bis 2025 als einen der wichtigsten Schritte der amtierenden EU-Kommission hin zu dem Politikziel einer Union der Gleichheit und würdigt unter Bezugnahme auf ihren Beschluss TOP 5.1 der 30. GFMK 2020 insbesondere die Umsetzungserfolge der Strategie im Bereich der Rechtssetzung.
2. Nach Ansicht der GFMK kann eine über 2025 hinaus fortgeschriebene EU-Gleichstellungsstrategie eine unionsweite Garantie gegen demokratiefeindliche, insbesondere antifeministische Bewegungen bieten, indem sie die Union der Gleichheit konsequent weiter voranbringt und auch tatsächlich erreicht. Diese ist im Interesse einer nachhaltigen und sozial gerechten Entwicklung der Union im Lichte der Zielsetzungen vor allem der UN-Agenda 2030 sowie internationaler Rechtsinstrumente weiterzuentwickeln.
3. Vor diesem Hintergrund fordert die GFMK die Bundesregierung auf, sich mit Nachdruck in den für 2024 auf europäischer Ebene beabsichtigten Verhandlungen über eine mögliche Fortschreibung der EU-Gleichstellungstrategie für folgende Themen einzusetzen:
 - a) konsequente Anwendung von Gender-Mainstreaming einschließlich Genderbudgeting im EU-Haushalt und allen unionsweiten Förderstrukturen nach einheitlichen Kriterien,
 - b) insbesondere geschlechtergerechte Fortentwicklung der EU-Kohäsionspolitik auch nach dem Jahr 2027, einschließlich des Beibehaltes der Förderung eines geschlechtergerechten Strukturwandels in geeigneter Form,
 - c) Umsetzung von Politikfeld übergreifenden gleichstellungspolitischen Aktionsprogrammen/Strategien auf allen staatlichen Ebenen als allgemeine Voraussetzung für die Inanspruchnahme von EU-Förderungen sowie deren gezielte finanzielle Förderung,
 - d) umfassende Gewährleistung der ökonomischen einschließlich der digitalen Gleichstellung von Frauen, um eine individuelle wirtschaftliche Unabhängigkeit über den gesamten Lebensverlauf zu gewährleisten und insbesondere Frauenarmut in all ihren Facetten zu verhindern bzw. einzudämmen,
 - e) nachhaltige Sicherung und Stärkung der reproduktiven Selbstbestimmung von Frauen sowie
 - f) vollständige Umsetzung der Istanbul-Konvention, insbesondere durch eine Harmonisierung der Regelungen zum Schutz von Frauen vor Gewalt auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des digitalen Raumes (Cybergewalt).
4. Die Mitglieder der GFMK bitten das Vorsitzland, diesen Beschluss der Europaministerkonferenz (EMK) mit der Bitte um Unterstützung zuzuleiten.

Begründung:

Zu 1.:

Die GFMK hat sich zuletzt auf der 30. GFMK 2020 mehrheitlich für eine kraftvolle Umsetzung der EU-Gleichstellungsstrategie 2020 bis 2025 ausgesprochen, die seitens der EU-Kommission am 8. März 2020 auf dem Höhepunkt der Covid19-Pandemie lanciert worden war¹. Die Schaffung einer intersektional angelegten Union der Gleichheit ist die wichtigste Priorität der EU-Kommission und umfasst vielfältige Strategien und Maßnahmen, wobei der zentrale Baustein die EU-Gleichstellungsstrategie ist. Insbesondere durch die Verabschiedung der darin avisierten Sekundärrechtsakte EU-Entgelttransparenzrichtlinie und der EU-Aufsichtsrätinnenrichtlinie, die über die geltenden Regelungen in Deutschland weit hinausgehen, wird die Gleichstellung künftig unionsweit gefördert. Ebenso ist die 2024 erfolgte Einigung auf die EU-Gewaltschutzrichtlinie zu begrüßen.

Zu 2.:

Das zunehmende Erstarken demokratifeindlicher Bewegungen auch in Europa, einschließlich des Antifeminismus (vgl. TOP 5.1 der 34. GFMK 2024), ist ein Angriff auf die Werte der Europäischen Union, dem eine fortgeschriebene kraftvolle EU-Gleichstellungsstrategie etwas entgegensetzen kann. Ein Indiz für eine beabsichtigte Fortschreibung des Instruments EU-Gleichstellungsstrategie seitens der EU-Kommission ist die aktuelle Befassung des beratenden Ausschusses für Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern. Diese ist zwingend, da die Europäische Union für die Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele eine Führungsrolle beansprucht². Dementsprechend ist die Implementierung von Geschlechtergerechtigkeit als zentrales Zukunftsthema der UN-Agenda 2030 (UN-Nachhaltigkeitsziele 5 sowie 8 und 10), einschließlich der Beseitigung von Frauenarmut (UN-Nachhaltigkeitsziel 1), als eine Verpflichtung unabhängig vom Turnus der EU-Organe zu betrachten. Einzubeziehen sind dabei weitere internationale Rechtsinstrumente wie die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW), die wie die Agenda 2030 Orientierung für Unionspolitiken bietet sowie die Istanbul-Konvention, die nach dem Beitritt der Europäischen Union seit 2023 unionsweit in Kraft ist.

Zu 3.:

Aus Sicht der GFMK sollte es in der fortzuschreibenden Strategie insbesondere um folgende verbleibende mittel- und langfristige Herausforderungen zur Herstellung von Gleichstellung der Geschlechter gehen:

- a.) **Gender-Mainstreaming, einschließlich Genderbudgeting**, ist endlich im EU-Haushalt³ und in allen unionsweiten Förderstrukturen nach einheitlichen Kriterien anzuwenden. In der laufenden Förderperiode erfolgte beispielsweise die Trennung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von den Kohäsionsfonds. Die GAP unterliegt nicht mehr der Dachverordnung der Kohäsionsfonds 2021/1060, sondern verfolgt in der aktuellen Förderperiode eine eigene Konditionalität, die die Gleichstellung von Frau und Mann jedoch (noch) nicht beinhaltet.
- b.) Die **Kohäsionspolitik nach 2027** ist geschlechtergerecht fortzuentwickeln. In diesem Zusammenhang wird angeregt, eine soziale Konditionalität mit Fokus Geschlechtergleichstellung und Sanktionierung einzuführen. Förderkriterien für Innovation und Investition sollten daran ausgerichtet werden, wie die Lebenswelten und Verwirklichungschancen von Frauen und Männern konkret verbessert werden können. Die Förderung eines geschlechtergerechten Strukturwandels sollte in geeigneter Form

¹ 2020/TOP 5.1 Für eine kraftvolle Umsetzung der europäischen Gleichstellungsstrategie 2020 – 2025.

² Vgl. Information der EU-Kommission, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-whole-government-approach_de (Stand: 15.05.2024).

³ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 10/2021 "Gender Mainstreaming im EU-Haushalt: Zeit, den Worten Taten folgen zu lassen" (Gender mainstreaming in the EU budget: time to turn words into action), abrufbar unter: [Special Report No 10/2021: Gender mainstreaming in the EU budget: time to turn words into action \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2021-05/2021-05-10/10212021-05-10-0001_en.pdf) (Stand: 15.05.2024).

entweder durch die entsprechend ausgestaltete Weiterführung des Just Transition Fonds oder einer ähnlichen Förderung erfolgen. Dabei sollte die Beteiligung von bisher unterrepräsentierten Gruppen gestärkt werden (mehr Bottom-up-Prozesse ähnlich den der bürgerschaftlichen Beteiligung in den Werkstatt-Prozessen zur Transformationsregion Lausitz⁴). In Verantwortung der Zuwendungsgeber ist die Programmförderung für kleine Träger zu vereinfachen, indem sie bürokratiearm ausgestaltet werden und z. B. Eigenanteile auch durch Länder-Kofinanzierung erbracht werden können. Ferner sollten länderübergreifende Twinning-Programme im Bereich Gewaltschutz/Strukturaufbau Istanbul-Konvention, Schwangerschaftskonfliktberatung und anderen Frauenberatungsstrukturen sowie Existenzgründungen ermöglicht werden. Twinning-Programme werden bisher als Instrumente der EU für die institutionelle Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten und (potentiellen) Beitrittsländern sowie weiteren Partnerländern umgesetzt. Mit dem Ziel der grenzüberschreitenden Vernetzung, dem Wissenstransfer z. B. zwischen frauenpolitischen Organisationen und der Verbesserung transnationaler zivilgesellschaftlicher Projekte soll das bisherige Twinning-Instrument ausgebaut werden. Insbesondere der Wissenstransfer zu Kampagnenarbeit, Organisationsstrukturen, Fundraising könnte für die Stärkung der gleichstellungspolitischen Akteurinnen und Akteure vor dem Hintergrund erstarkender antifeministischer Kräfte nützlich sein, zumal diese bereits grenzüberschreitend agieren. Die Kohäsionsfonds sollten ferner in geeigneter Weise für den Ausbau von Kinderbetreuung- und Pflegeinfrastrukturen und für eine stärkere Verknüpfung von Investitionen mit Gleichstellungszielen geöffnet werden.

- c.) Die Umsetzung **von Politikfeld übergreifenden gleichstellungspolitischen Aktionsprogrammen/Strategien auf allen staatlichen Ebenen** soll eine allgemeine Voraussetzung für die Inanspruchnahme von EU-Förderungen werden. Darüber hinaus sollen finanzielle Fördermöglichkeiten für die Entwicklung und Umsetzung von gleichstellungspolitischen Aktionsprogrammen/Strategien für die regionale und lokale Ebene durch die EU eingerichtet werden sowie die Aufforderung an die Mitgliedstaaten ergehen, ebenfalls selbst und fördernd für die regionale und lokale Ebene aktiv zu werden.
- d.) Ein zentrales Thema sollte die **Gewährleistung der ökonomischen Gleichstellung von Frauen** werden, um eine eigenständige Lebensabsicherung im Lebensverlauf zu gewährleisten und Armut zu verhindern bzw. einzudämmen. Frauen tragen nach wie vor die Hauptlast der unbezahlten Care-Arbeit in den Familien und nutzen öfters Teilzeit als Männer, was ihre Chancen im Erwerbsleben beeinträchtigt. Zugleich erhöht die Digitalisierung die Geschlechterungerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt. Das anhaltende Eintreten z. B. für die Überwindung von Geschlechterstereotypen und eine gerechte Verteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit als auch für eine geschlechtergerechte Digitalisierung⁵ ist unabdingbar für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in der Arbeitswelt und in allen anderen Bereichen der Gesellschaft. Herauszustellen ist, dass Geschlecht ein Armutsrisiko ist und als solches in all seinen Facetten die Entfaltung des Potenzials von Frauen sowie die Wahrnehmung von Frauenrechten gemäß CEDAW und weiterer internationaler Rechtsinstrumente behindert. Zu nennen sind insbesondere folgende geschlechtsbezogene Armutsrisiken:
 - Altersarmut (v. a. aufgrund der geschlechtsspezifischen Lohn- sowie Rentenlücke, Teilzeitproblematik und prekäre Beschäftigung, Risiko Familienform Alleinerziehende),

⁴ S. Heer, „Integration bürgerschaftlicher Beteiligung in den Werkstatt-Prozess der Wirtschaftsregion Lausitz“, in: IZS Policy Briefs – Kompaktanalysen & Politikempfehlungen Nr. 4/2021, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (Hrsg.), abrufbar unter: https://transformation-lausitz.loer.eu/fileadmin/user_upload/transformation-lausitz/files/izs-policy-briefs/Policy_Brief_4_Partizipationsoptionen_im_WRL-Werkstatt-Ansatz.pdf (Stand: 15.05.2024).

⁵ Vgl. bereits u. a. thematische GFMK-Beschlüsse: 2020/3.1 Entschließung „Digitaler Wandel – Herausforderungen für Frauen- und Gleichstellungspolitik“; 2021/4.1 Gutachten zum Dritten Gleichstellungsbericht „Digitalisierung geschlechtergerecht gestalten“, 2022/7.1 Digitalisierungsvorhaben geschlechtergerecht gestalten (Stand: 15.05.2024).

- Energiearmut (v. a. aufgrund niedrigen Haushaltseinkommens, steigenden Energiepreisen, Wissenslücken, unzureichend gedämmter sowie bezahlbarer Wohnraum; gesundheitliche Auswirkungen durch biologische Unterschiede),
 - Zeitarmut (v. a. überproportionale Arbeitsbelastung durch Teilzeit sowie Sorge- und Pflegearbeit) und
 - Armut aufgrund häuslicher Gewalt (v. a. sozialer Abstieg, gesundheitliche Auswirkungen). Das EU-Parlament fordert bereits seit Juli 2022 eine übergreifende EU-Strategie zur Armutsbekämpfung mit Schwerpunkt auf Frauen und greift Teilbereiche, wie Energiearmut, auf⁶.
- e.) Die **Stärkung der reproduktiven Selbstbestimmung von Frauen** bleibt weiterhin ein TOP-Thema und wird nachdrücklich seitens des EU-Parlaments⁷ gefordert. Dies beinhaltet in Umsetzung von CEDAW u. a. den Zugang zu sicherem Schwangerschaftsabbruch, den diskriminierungsfreien Zugang zu Verhütungsmitteln, den ungehinderten Zugang zu Informationen, die Gewährleistung einer angemessenen Qualität der medizinischen Versorgung im Bereich der reproduktiven Gesundheit, insbesondere im Hinblick auf den Schwangerschaftsabbruch.
- f.) Zu fordern ist schließlich eine **vollständige Umsetzung der Istanbul-Konvention**, einschließlich eines verstärkten Schutzes von Frauen vor Gewalt insbesondere im digitalen Raum (Cybergewalt). Hierbei handelt es sich um eine neue Qualität der geschlechtsspezifischen Gewalt sowie von Gewaltformen durch Digitalisierung im Zuge der COVID19-Pandemie in Fortsetzung der verschiedenen Gewaltformen, die offline gegen Frauen gerichtet sind. So begrüßenswert die aktuellen Bemühungen zur Regulierung des digitalen Raumes auf EU-Ebene, wie der Digital Services Act (DSA), der geplante Artificial Intelligence Act (AIA) sowie die Maßnahmen gegen Desinformation auch sind, reichen diese jedoch nicht aus, um einen umfassenden Schutz für Betroffene von Cybergewalt zu gewährleisten. Schulungen für Fachkräfte in Frauen- und Kinderschutzeinrichtungen sowie Fachberatungsstellen zur Absicherung von Endgeräten sorgen für etwa eine sich zügig einstellende Umsetzung in der praktischen Arbeit mit Betroffenen. Gleichzeitig erkennt die GFMK auch auf EU-Ebene Prüfbedarf hinsichtlich etwaigem gesetzgeberischem Tätigwerden mit Blick auf mögliche Schutzlücken in einschlägigen straf-, zivil- und netzrechtlichen Regelungen.

Zu 4.:

Durch den Vorsitz soll der Beschluss der Europaministerkonferenz als zuständige Fachministerkonferenz, die im Wechselspiel mit der formellen Beteiligung der Länder über den Bundesrat auf Grundlage von Artikel 23 Grundgesetz die gemeinsamen europapolitischen Interessen der Länder bündelt und sowohl gegenüber dem Bund als auch den europäischen Institutionen artikuliert, mit der Bitte um Unterstützung zugeleitet werden. Dies betrifft insbesondere die Empfehlungen unter Ziffer 3b) zur Kohäsionspolitik. Für die 96. EMK am 20./21. November 2024 ist die Beschlussfassung der Bund-Länder-Stellungnahme zur Zukunft der Kohäsionspolitik geplant. Eine Beteiligung der Fachministerkonferenz ist im Vorfeld nicht mehr beabsichtigt und möglich.

⁶ Europäisches Parlament, Briefing zum Internationalen Frauentag „Gender Aspekte von Energiearmut“ (Gender Aspects of Energy Poverty) vom 1. März 2023, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/744256/IPOL_BRI\(2023\)744256_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/744256/IPOL_BRI(2023)744256_EN.pdf) sowie Entschließung vom 18. Januar 2024 zu den geschlechtsspezifischen Aspekten der steigenden Lebenshaltungskosten und der Auswirkungen der Energiekrise (2023/2115 [INI]), abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0048_DE.html (jeweils Stand: 15.05.2024).

⁷ Europäisches Parlament, Entschließung vom 24. Juni 2021 zu der Lage im Hinblick auf die sexuelle und reproduktive Gesundheit und die damit verbundenen Rechte in der EU im Zusammenhang mit der Gesundheit von Frauen (2020/2215 [INI]) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0314_DE.html (Stand: 15.05.2024).

Stellungnahme:

Die EU-Gleichstellungsstrategie ist eine Strategie der EU-Kommission (KOM) und wird daher auch von dieser beschlossen. Es bedarf also keiner Zustimmung der Mitgliedstaaten. Laut Auskunft der KOM wird aber Anfang 2025 ein umfangreiches Konsultationsverfahren eingeleitet.

Allgemein ist zu sagen, dass die Bundesregierung eine neue, progressive Strategie grundsätzlich unterstützt und sich auch für eine Implementierung von Gender Mainstreaming im EU-Haushalt und in allen unionsweiten Förderstrukturen im Rahmen der Möglichkeiten einsetzen wird.

Die Bundesregierung wird sich im Rahmen der Fortschreibung der EU-Gleichstellungsstrategie dafür einsetzen, die ökonomische Gleichstellung zu befördern. Ziel einer Politik für die ökonomische Gleichstellung sollte dabei sein, durch Anpassung von staatlichen Rahmenbedingungen und Regelwerken eine nachhaltige ökonomische Eigenständigkeit von Frauen und Männern sowie eine partnerschaftliche Aufgabenteilung bei Familie und Beruf zu befördern. Die Bundesregierung hat sich u.a. im Jahreswirtschaftsbericht 2024 mit Blick auf die ökonomische Gleichstellung von Frauen und Männern auf dieses Ziel verständigt („Die ökonomische Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein erklärtes Ziel der Bundesregierung. Hierfür sind die nachhaltige ökonomische Eigenständigkeit beider Geschlechter und die Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern entscheidend.“ (Jahreswirtschaftsbericht 2024, Ziffer 287). Eine umfängliche Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern, Müttern und Vätern stellt in der Regel den wirksamsten Schutz vor Armutsriskiken dar.

Die Stärkung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Selbstbestimmung von Frauen ist der Bundesregierung ein wichtiges Anliegen. Auf der Ebene der europäischen Union ist jedoch festzuhalten, dass die Zuständigkeit für die Gesundheitsvorsorge, einschließlich der Förderung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und den damit verbundenen Rechten, bei den Mitgliedstaaten liegt. Seitens der Europäischen Union besteht demnach grundsätzlich keine unmittelbare Zuständigkeit. Im Rahmen der innereuropäischen Zusammenarbeit hat im November 2022 das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend an einem von der EU-Kommission initialisierten "Mutual Learning Seminar" teilgenommen, welches das Ziel hatte, den Austausch und die Vernetzung der Mitgliedsstaaten im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte zu befördern.

Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie häusliche Gewalt sind in allen Mitgliedstaaten nach

wie vor weit verbreitet. Die Istanbul-Konvention gilt allgemein als der umfassendste internationale Vertrag zur Bekämpfung dieser schweren Menschenrechtsverletzung von Frauen. Die Istanbul-Konvention hat in vielen Mitgliedstaaten zu positiven Veränderungen in der Gesetzgebung und bei der Entwicklung von Strategien zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt geführt. Allerdings bestehen nach wie vor eine Reihe bedeutender Herausforderungen bei der Entwicklung von Richtlinien und Maßnahmen. Die Bundesregierung unterstützt daher nachdrücklich das Ziel einer vollständigen Umsetzung der Istanbul-Konvention.

TOP 10.1 Registermodernisierung geschlechtergerecht gestalten

Antragstellendes Land:

Berlin für die AG „Digitalisierung“

Mitantragstellung:

Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Thüringen

Votum: Einstimmig

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) nimmt das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) vom 6. April 2021 als wesentlichen Schritt in den Digitalisierungsbestrebungen von Bund, Ländern und Kommunen zur Kenntnis und unterstützt das Vorhaben der Registermodernisierung. Die GFMK stellt fest, dass der Anspruch der Datenstrategie der Bundesregierung – staatliche Daten frei von Stereotypen und Diskriminierungen bereit zu stellen und zur Schließung des Gender Data Gaps beizutragen – eingelöst werden muss.
2. Die GFMK bittet den IT-Planungsrat, eine stringente geschlechtsdifferenzierte Erhebung von Registerdaten bei der Entwicklung neuer Register bzw. der Modernisierung bestehender Register festzuschreiben sowie die rechtlichen, organisatorischen und technischen Bedingungen zur Sicherstellung einer perspektivischen gleichstellungsbezogenen statistischen Auswertbarkeit der Registerdaten zu prüfen. Zusätzlich ersucht die GFMK die registerverantwortenden Stellen, das Datenfeld Geschlecht des Standard XBasisdatensatzes konsequent in die Register einzubinden.
3. Der IT-Planungsrat wird gebeten, die GFMK aktiv in den Prozess der Registermodernisierung einzubeziehen, um sicherzustellen, dass gleichstellungsrelevante Aspekte angemessen berücksichtigt werden. Dazu wird die Gesamtsteuerung der Registermodernisierung gebeten, der GFMK jährlich zu berichten, welche Schritte zur Gewährleistung einer geschlechtergerechten Registermodernisierung unternommen wurden.
4. Um die Datenlage bezüglich gleichstellungsrelevanter Fragestellungen politikfeldübergreifend zu verbessern, bittet die GFMK die anderen Fachministerkonferenzen, ebenfalls bei der Festlegung oder Überarbeitung von Standards für Register im Rahmen der Registermodernisierung eine geschlechterdifferenzierte Erhebung von Registerdaten zu integrieren.

Begründung:

Aktuell existieren über 375 zentrale und dezentrale Register, die oft unzureichend vernetzt sind. Die Registermodernisierung, verankert im Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) vom 6. April 2021, markiert dahingehend einen bedeutsamen Schritt in den Digitalisierungsbestrebungen von Bund, Ländern und Kommunen insbesondere, indem es einen einfachen und datenschutzkonformen Abruf¹ von bereits vorhandenen Daten und

¹ Die Einführung einer Identifikationsnummer, basierend auf der Steuer-Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung, ist neben dem sog. Datenschutzcockpit von herausragender Bedeutung zur Gewährleistung des Datenschutzes im Rahmen der Umsetzung des RegMoG. Diese nicht-sprechende Identifikationsnummer wird in relevanten Verwaltungsregistern von Bund und Ländern eingeführt und gewährleistet als übergreifendes "Ordnungsmerkmal" eine eindeutige Zuordnung von Datensätzen zu Personen. Diese Identifikationsnummer ist als "nicht-sprechend" charakterisiert, da sie keine selbstständig interpretierbaren Informationen über die Bürgerinnen und Bürger enthält. Sie wird zufällig generiert und erlaubt keine unmittelbaren Rückschlüsse auf personenbezogene Daten, was dem Schutz der Privatsphäre sowie der Sicherstellung dient, dass die Identifikation in den Registern ohne Offenlegung sensibler Informationen erfolgt.

Nachweisen aus besonders relevanten Registern im Rahmen der Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz von staatlichen Stellen unter der Maßgabe der Datensparsamkeit zulässt („Once-Only-Prinzip“). Außerdem wird im Rahmen der Registermodernisierung die Datenqualität und -aktuellerkeit der Register verbessert, was entscheidend für eine effiziente und zuverlässige Verwaltung ist. Durch die Modernisierung der Registerlandschaft wird also eine verbesserte Zuordnung von zu einer Person gespeicherten Datensätzen in verschiedenen Registern ermöglicht, wodurch Personenverwechslungen vermieden werden und die registerübergreifende Zusammenarbeit gestärkt wird. Zusätzlich ist vorgesehen, dass die Registerdaten im Rahmen der Durchführung eines Registerensus herangezogen werden. Dies ist vor allem auch hinsichtlich der Anforderungen der Europäischen Kommission gegenüber der amtlichen Statistik erforderlich, da ein Teil der Zensusergebnisse künftig nicht mehr nur alle zehn Jahre, sondern jährlich zur Verfügung stehen soll.

Zu 1.:

Zur Umsetzung des RegMoG wurde vom IT-Planungsrat 2021 das Programm „Gesamtsteuerung Registermodernisierung“ unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) sowie der Länder Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg beschlossen. Innerhalb dieses Programms werden die technische Infrastruktur für einen Once-Only-Datenaustausch aufgebaut sowie Standards in Form von technischen Anschlussbedingungen an die Register etabliert. Folglich werden im Zuge der Registermodernisierung die Register ressortübergreifend aktiv in den Fokus genommen. Aus frauen- und gleichstellungspolitischer Perspektive bietet dies ein Gelegenheitsfenster, um die registerführenden Stellen dazu anzuregen, auch die geschlechtssensible Datenerhebung für die Register ganzheitlich umzusetzen und damit dem in der Datenstrategie der Bundesregierung formulierten Anspruch, staatliche Daten frei von Stereotypen und Diskriminierungen bereit zu stellen und zur Schließung des Gender Data Gaps beizutragen, Rechnung zu tragen.

Zu 2. und 3.:

Die GFMK betont damit, dass das RegMoG nicht nur einen Meilenstein für die Effizienzsteigerung in der Verwaltung und für Unternehmen darstellt, sondern auch eine einzigartige Gelegenheit bietet, grundlegende gleichstellungsrelevante Standards für Register anzustossen. Die Forderung nach einer differenzierten Datenerhebung durch registerführende Stellen nach Geschlecht wird in diesem Zusammenhang betont, um eine fundierte Grundlage für geschlechterspezifische Analysen zu schaffen.² Die GFMK begrüßt dahingehend, dass im Standard XBasisdatensatz, welcher vom Bundesverwaltungsamt verantwortet wird, die Variable Geschlecht mit den Ausprägungen männlich, weiblich, divers und keine Angabe registriert wird. Angesichts dessen ersucht die GFMK die registerverantwortenden Stellen, dieses Datenfeld konsequent in die Register einzubinden, sowie den IT-Planungsrat, eine stringente geschlechtsdifferenzierte Datenerhebung bei der Entwicklung neuer Register bzw. der Modernisierung bestehender Register festzuschreiben. Dabei soll auch auf Registerdaten eingegangen werden, die nicht unmittelbar im Zusammenhang mit natürlichen Personen erhoben werden (z. B. Leitungsorgane von Körperschaften). Gleichzeitig wird darum gebeten, die rechtlichen, organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen zu überprüfen, um langfristig die Möglichkeit einer geschlechtergerechten statistischen Auswertung der Registerdaten z. B. im Rahmen des Registerensus zu gewährleisten. Eine frauen- und gleichstellungspolitische Perspektive wird dazu beitragen, dass geschlechterspezifische Belange in der Registerlandschaft berücksichtigt werden und die Umsetzung der Registermodernisierung die Verwirklichung dieser Ziele unterstützt. Daher wird auch die Gesamtsteuerung der Registermodernisierung gebeten, die GFMK aktiv in den Prozess der RegMoG-Umsetzung einzubeziehen und jährlich zu berichten, welche Schritte zur Erreichung

² Wie die Auswertungskategorien innerhalb der Variable „Geschlecht“ (wie zum Beispiel „männlich“ und „weiblich“ oder „männlich“, „weiblich“ und „divers“) festgelegt werden, ist dabei von den Registern abhängig bzw. sollte von Register zu Register individuell entschieden werden. Denn wenn die Fallzahlen zu gering sind, ist eine datenschutzgerechte und statistisch fundierte Einzeldarstellung nicht möglich.

dieser Ziele unternommen wurden.

Zu 4.:

Eine klare Geschlechtsdifferenzierung ermöglicht eine gezielte Identifikation von Ungleichheiten und stellt sicher, dass geschlechtsspezifische Herausforderungen politikfeldübergreifend angemessen angegangen werden können. Daher ersucht die GFMK die anderen Fachministerkonferenzen, bei der Festlegung oder Überarbeitung von Registerstandards für die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden registerführenden Stellen im Rahmen der Registermodernisierung die Integration geschlechterdifferenzierter Datenerhebungen zu berücksichtigen. Dadurch soll eine fundierte Analyse für gleichstellungsrelevante Themen ermöglicht werden. Damit würde ein wesentlicher Beitrag zur Minimierung des Gender Data Gaps geleistet werden, indem bspw. Daten der Unfallversicherung oder der Künstlersozialkasse, der landwirtschaftlichen Sozialversicherung und den berufsständischen Versorgungswerken genutzt werden, um die Absicherung von Frauen und Männern und geschlechtsspezifische Einkommensschwankungen in bestimmten Berufsgruppen genauer darzustellen und damit eine verbesserte Datengrundlage für frauen- und gleichstellungspolitische Nachsteuerungsbedarfe zu schaffen. Sollte dieses Zeitfenster versäumt werden und das neue System ist erst einmal vollständig implementiert, wird das Zeitfenster und der Möglichkeitsraum für tiefgreifende Veränderungen geschlossen sein.

Stellungnahme:

Die Bundesregierung stimmt der GFMK zu, dass die Registermodernisierung ein wesentlicher Schritt in den Digitalisierungsbestrebungen von Bund, Ländern und Kommunen ist.

Soweit in ihren Zuständigkeiten liegend, unterstützt die Bundesregierung das Anliegen, staatliche Datensätze frei von Stereotypen und Diskriminierungen bereit zu stellen und zur Schließung des Gender Data Gaps beizutragen.

Im Rahmen des Identifikationsnummerngesetzes (IDNrG) wird das Datum „Geschlecht“ als Basisdatum eingeführt, das über die gleichzeitige Einführung einer Identifikationsnummer die Zuordnung von Registerdaten zu einer Person ermöglicht.

TOP 11.2 Kinderwunschbehandlung als Kassenleistung diskriminierungsfrei gestalten

Antragstellendes Land:

Berlin

Mitantragstellung:

Bremen

Votum: Mehrheitlich

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) stellt fest, dass die aktuelle Ausgestaltung des § 27a im Fünften Buch des Sozialgesetzbuch (SGB V) zu Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung im Zusammenhang mit künstlichen Befruchtungen eine Ungleichbehandlung insbesondere lesbischer und alleinstehender Frauen sowie nichtehelicher Lebenspartner:innen darstellt.
2. Die GFMK begrüßt, dass die Bundesregierung diese Diskriminierungspotenziale erkannt und deren Beseitigung im Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 angekündigt hat.
3. Die GFMK fordert die Bundesregierung auf, die Regelung zum Zugang zu Sachleistungen für medizinische Maßnahmen zur Herbeiführung einer Schwangerschaft gemäß § 27a SGB V zeitnah diskriminierungsfrei umzustellen.

Hierzu gehört vor allem, für Frauen in gleichgeschlechtlicher Ehe eine Ausnahme von dem Erfordernis einer medizinischen Indikation zu erlauben sowie die geförderten Behandlungsmethoden auf die heterologe Insemination zu erweitern.

4. Die GFMK bittet die Bundesregierung zu prüfen, inwieweit der Kreis der Anspruchsberechtigten auch auf Alleinstehende und auf nichteheliche Lebensgemeinschaften ausgeweitet werden kann.

Begründung:

Zu 1.:

§ 27a SGB V regelt den Zugang zu Sachleistungen der gesetzlichen Krankenkassen für medizinische Maßnahmen zur Herbeiführung einer Schwangerschaft, also die Möglichkeit, Maßnahmen zur künstlichen Befruchtung als Kassenleistung anzuerkennen. Es besteht nach derzeitigter Rechtslage ein Teilersatzanspruch für die Übernahme der Kosten bei einer künstlichen Befruchtung, wenn nach Feststellung der medizinischen Indikation, ärztlicher Beratung und insofern hinreichenden Erfolgsaussichten die homologe Insemination bei einem verschiedengeschlechtlichen Ehepaar in einer vorgegebenen Altersspanne erfolgt.

Medizinisch indiziert ist eine Kinderwunschbehandlung dann, wenn eine körperliche Ursache für die unfreiwillige Kinderlosigkeit des Ehepaars vorliegt. Hierin liegt die erste Ungleichbehandlung von lesbischen/bisexuellen Frauenpaaren gegenüber verschiedengeschlechtlichen Paaren. Auch bei lesbischen/bisexuellen Frauen in gleichgeschlechtlicher Partnerschaft kann es zwar vorkommen, dass zusätzlich eine körperliche Ursache hinzukommt, die die Empfängnis erschwert. Aber sie müssen in der Regel Methoden künstlicher Befruchtung in Anspruch nehmen, da sie auf „natürlichem Wege“ keine Kinder zeugen bzw. empfangen können. Somit dürfte nach aktuellem Wortlaut bzw. Verständnis der Norm die erforderliche medizinische Indikation im Regelfall der künstlichen Befruchtung bei Frauen in gleichgeschlechtlicher Partnerschaft nicht gegeben sein.

Auch das Erfordernis der homologen Insemination kann von gleichgeschlechtlichen Ehepartnerinnen nicht erfüllt werden, sodass auch aus diesem Grund eine Erstattung der Kosten für die künstliche Befruchtung durch die Krankenkassen bisher nicht in Frage kommt. Bei der homologen Insemination werden nämlich ausschließlich Ei- und Samenzellen der Ehegatten verwendet; demgegenüber stammt die Samenzelle bei einer heterologen Insemination von einer dritten Person. Frauenpaare sind grundsätzlich für eine Schwangerschaft auf die Samenspende einer dritten Person angewiesen. Obwohl sie also von dieser Regelung besonders betroffen sind, ist ihre Konstellation von der Erstattungsfähigkeit der gesetzlichen Krankenversicherungen momentan ausgenommen. Gleichwohl ist die Methode der heterologen künstlichen Befruchtung – auf die Frauenpaare zwingend angewiesen sind – in Deutschland grundsätzlich erlaubt und verbreitet.

Auch dieser faktische Ausschluss lesbischer/bisexueller Frauen in gleichgeschlechtlicher Partnerschaft von den Anspruchsberechtigten des § 27a SGB V stellt eine Ungleichbehandlung aufgrund der sexuellen Orientierung gegenüber verschiedengeschlechtlichen Paaren dar, die nicht hinreichend gerechtfertigt werden kann. Dies gilt ebenso für bisexuelle Frauen, die in gleichgeschlechtlicher Ehe/Partnerinnenschaft leben.

Insbesondere kommt das Argument des Kindeswohls hier nicht zum Tragen. Das im allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Kindes gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) sowie in der grundrechtlichen Elternverantwortung gem. Art. 6 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankerte Kindeswohl sollte aus Sicht der GFMK nicht dafür herangezogen werden, im Rahmen der Regulierung der Reproduktionsmedizin den entsprechenden Förderungsanspruch derart einschränkend und damit ausgrenzend auszugestalten. Die Umstände, in denen ein Kind entsteht, sollten vielmehr frei von Stigmatisierung betrachtet werden, da sie keine Rückschlüsse auf eine mögliche Kindeswohlgefährdung zulassen. Es zudem liegen keinerlei Daten und Erkenntnisse darüber vor, dass das Kindeswohl bei Kindern gleichgeschlechtlicher Ehepaare grundsätzlich stärker gefährdet wäre.¹

Auch das Recht auf das Wissen um die eigene Abstammung, ebenfalls im allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Kindes gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG verortet, ist kein hinreichender Rechtfertigungsgrund. 2017 wurde diesbezüglich das Gesetz zur Regelung des Rechts auf Kenntnis der Abstammung bei heterologer Verwendung von Samen verabschiedet, auf dessen Grundlage das Samenspende-Register in 2018 eingeführt worden ist.² Dort werden die personenbezogenen Daten von Samengebenden und Empfänger:innen im Zusammenhang mit der künstlichen Befruchtung erfasst, sodass Menschen, die im Wege der heterologen Samenspende gezeugt worden sind, die entsprechenden Informationen abfragen können.

Zu 2.:

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 7. Dezember 2021³ heißt es:

[...] „Wir wollen ungewollt Kinderlose besser unterstützen. Künstliche Befruchtung wird diskriminierungsfrei auch bei heterologer Insemination, unabhängig von medizinischer Indikation, Familienstand und sexueller Identität förderfähig sein. Die Beschränkungen für Alter und Behandlungszyklen werden wir überprüfen. Der Bund übernimmt 25 Prozent der Kosten unabhängig von einer Landesbeteiligung. Sodann planen wir, zu einer vollständigen Übernahme der Kosten zurückzukehren.“ [...]

¹ Von 79 internationalen Studien kamen 75 zu dem Ergebnis, dass es Kindern gleichgeschlechtlicher Eltern nicht schlechter geht als anderen Kindern. <https://whatweknow.inequality.cornell.edu/wp-content/uploads/2018/04/PDF-Parenting-wellbeing-1.pdf>; https://www.uni-bamberg.de/news/artikel/regen_bogenfamilie/

² Vgl. zum Samenspende-Register des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte unter https://www.bfarm.de/DE/Das-BfArM/Aufgaben/Samenspender-Register/_node.html.

³ S. 116 des Koalitionsvertrags, vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>

Nach aktuellem Stand ist die Anpassung der Gesetzeslage entsprechend der Angaben aus dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung bisher nicht erfolgt. Auch die Absicht eines baldigen Gesetzesänderungsverfahrens wurde bisher seitens der Bundesregierung nicht geäußert.

Zu 3.:

Die Regelung des § 27a SGB V bedarf dringend einer Neufassung, um mit den Entwicklungen der vergangenen Jahre und der gesellschaftlichen Realität Schritt zu halten. Nach der gesetzgeberischen Systematik nimmt der § 27a SGB V bereits jetzt eine Sonderstellung im Leistungssystem der gesetzlichen Krankenkassen als „versicherungsfremde Leistung“ ein. Der Gesetzgeber hat medizinische Maßnahmen zur Herbeiführung einer Schwangerschaft nach § 27a SGB V nicht als Behandlung einer Krankheit angesehen, sondern nur den für Krankheiten geltenden Regelungen des SGB V unterstellt (vgl. BTDrucks 11/6760, S. 14). Die Inanspruchnahme der Maßnahmen gem. § 27a SGB V zur künstlichen Befruchtung gilt daher nicht als Behandlung einer Krankheit, so sieht es auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27.02.2007, welches Grundsätze zur Zulässigkeit und Charakter des § 27a SGB V enthält.⁴ Der dem § 27a SGB V zugrundeliegende Versicherungsfall besteht in der Unfähigkeit der Eheleute, auf natürlichem Wege Kinder zu zeugen.⁵ Das Erfordernis der medizinischen Indikation ist jedoch deshalb Teil der jetzigen Regelung, um die Krankenkassen zu entlasten und die teure Behandlung nicht für diejenigen Paare zu finanzieren, die auch auf „natürlichem Wege“ oder nach Beseitigung anderweitiger pathologischer Hindernisse eine Schwangerschaft herbeiführen könnten. Ihr Zweck zielt demnach auf die Kostenminimierung und nicht auf den Ausschluss einer bestimmten Gruppe von Anspruchsberechtigten ab.

Es liegt jedoch im Rahmen der grundsätzlichen Freiheit der Gesetzgebung, die Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung näher zu bestimmen; auch – wie hier – in einem Grenzbereich zwischen Krankheit und solchen körperlichen und seelischen Beeinträchtigungen eines Menschen, deren Beseitigung oder Besserung durch Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung nicht von vornherein veranlasst ist.⁶

Die Gründe zur Einführung der medizinischen Indikation bei verschiedengeschlechtlichen Ehepaaren greifen jedoch für Frauenpaare nicht. Denn in der Regel wird der Grund für die Kinderwunschbehandlung bei Frauen in gleichgeschlechtlicher Ehe nicht die körperliche Verfassung der Austragenden sein, sondern die fehlenden Samenzellen. Dass bei lesbischen/bisexuellen Frauen in gleichgeschlechtlicher Ehe insofern die sexuelle Orientierung eine natürliche Schwangerschaft praktisch verunmöglich und zu einer ungewollten Kinderlosigkeit führt, könnte der medizinischen Indikation bei verschiedengeschlechtlichen Ehepaaren und daraus resultierender ungewollter Kinderlosigkeit gleichgestellt werden.

Der Verweis auf die Möglichkeit, auch auf andere Weise und ohne künstliche Befruchtung schwanger werden zu können, kann aus Sicht der GFMK kein Grund sein, Frauenpaaren den Zugang zu Kassenleistungen für künstliche Befruchtung grundsätzlich zu verwehren. Der Weg über eine private Samenspende birgt gesundheitliche und rechtliche Risiken. Insbesondere ist hierbei nicht garantiert, dass die Behandlung mit entsprechender Anamnese und Untersuchung der beteiligten Personen unter ärztlicher Aufsicht stattfindet. Zudem können auch die Interessen des Kindes in Bezug auf dessen Recht auf Abstammung schlechter gewahrt werden, weil im Gegensatz zur Nutzung einer Samenbank keine Garantien zur ausreichenden Dokumentation des Samenspenders sowie zu Fragen der rechtlichen Vaterschaft möglich sind.

⁴ BVerfG, 1 BvL 5/03 Rn. 34, vgl. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/02/ls20070228_1bvl000503.html.

⁵ Stete Rechtsprechung, so auch BSG Urt. v. 18.11.2014, B1 KR 19/13 R, Rn. 19, vgl. unter <https://openjur.de/u/751790.html>.

⁶ BVerfG, 1 BvL 5/03 Rn. 35.

Eine Anpassung der Regelung des § 27a SGB V ist überdies notwendig, um die Förderungsrichtlinien auf Bundes- und Landesebene zu öffnen. Gem. § 27a Abs. 3 S. 3 SGB V haben die Versicherten bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen einen Anspruch auf Ersatz von 50 Prozent der vorab genehmigten Kosten nach dem Behandlungsplan. Darauf aufbauend gibt es eine Bundes-Richtlinie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zum Kostenersatz sowie in 13 Bundesländern zusätzliche Förderangebote. Die meisten dieser Bundesländer beziehen sich in ihren Förderungsrichtlinien auf die gesetzliche Regelung des § 27a SGB V als Grundlage (Bremen und Berlin ausgenommen). Indem also regelmäßig nur die bereits nach § 27a SGB V bezuschussten Konstellationen zusätzlich noch durch Förderungszuwendungen von Bund und Land erhalten, werden solche Personen und Partnerschaften, die dem Kreis der Begünstigten aktuell nicht unterfallen, faktisch doppelt benachteiligt.

Die etwaigen Mehrausgaben, die durch die Erweiterung der Anspruchsberechtigten auf die gesetzliche Krankenversicherung zukommen dürften, sind aus Sicht der GFMK sachlich gerechtfertigt. Bestehende gesetzliche Diskriminierungen sind auch dann zwingend abzubauen, auch wenn dem Staat dadurch Kosten entstehen. Diskriminierungen sind zu beseitigen, damit rechtlich und tatsächlich gleiche Rahmenbedingungen für alle geschaffen werden, unabhängig vom Geschlecht, der sexuellen Orientierung, geschlechtlichen Identität, dem Familienstand oder dem Alter.

Zu 4.:

Letztlich erscheinen weitere Kriterien des § 27a SGB V nach einem modernen Verständnis einer eigenständigen, individuellen Lebensführung und der zeitgemäßen Interpretation von Beziehungskonzepten überprüfungsbedürftig.

Alleinstehende Personen unterfallen derzeit nicht dem Adressatenkreis des § 27a SGB V, der als Voraussetzung eine geschlossene Ehe zwischen den Betroffenen vorsieht. Dies kann als gesetzgeberische Entscheidung verstanden werden und steht auch im Einklang mit höchster Rechtsprechung, dass Art. 6 Abs. 1 GG keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zu entnehmen ist, die Entstehung einer Familie durch medizinische Maßnahmen der künstlichen Befruchtung mit den Mitteln der gesetzlichen Krankenversicherung zu fördern.⁷ Es steht gleichwohl dem Gesetzgeber frei, diese Leistungen auszuweiten und auch für Alleinstehende zu ermöglichen.

Auch Personen, die in nichtehelicher Lebensgemeinschaft leben, bleibt eine Kostenübernahme nach § 27a SGB V derzeit verwehrt. Es liegt zwar auch hier grundsätzlich im Einschätzungsermessen des Gesetzgebers, ob er die eheliche Partnerschaft als besonders geeignet ansieht, die mit den in Frage stehenden medizinischen Maßnahmen verbundenen Belastungen und Risiken gemeinsam zu bewältigen.

Inwieweit diese Regelung allerdings noch zeitgemäß ist, sollte vor dem Hintergrund der sich stetig fortentwickelnden Familien- und Lebensmodelle erneut überprüft werden. Insbesondere stellt sich hier die Frage, ob das Kindeswohl in einer eingegangenen zivilrechtlichen Ehe tatsächlich besser geschützt ist als in einer ggf. langjährigen und stabilen Partnerschaft, in der ebenso wie in einer Ehe Verantwortung der Eheleute füreinander übernommen wird. Laut dem Bundesverfassungsgericht wäre dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich jedenfalls nicht verwehrt, die Leistungen nach § 27a SGB V auszuweiten und insbesondere auch nichtehelichen Partnern den Weg einer Finanzierung der künstlichen Befruchtung durch die gesetzliche Krankenversicherung zu öffnen.⁸

⁷ BVerfG, 1 BvL 5/03 Rn. 40, vgl. oben.

⁸ Ebd.

Stellungnahme:

Der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sieht zum Thema reproduktive Selbstbestimmung unter anderem vor, dass die künstliche Befruchtung diskriminierungsfrei auch bei heterologer Insemination, unabhängig von medizinischer Indikation, Familienstand und sexueller Identität förderfähig sein soll. Auch die Beschränkungen für Alter und Behandlungszyklen sollen überprüft werden.

§ 27a Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) legt die Kriterien fest, nach denen eine Kostenübernahme für eine künstliche Befruchtung durch die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) möglich ist. Diese Regelung liegt federführend beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG).

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) unterstützt derzeit im Rahmen der Bundesinitiative „Hilfe und Unterstützung bei ungewollter Kinderlosigkeit“ gemeinsam mit 12 Bundesländern ungewollt kinderlose heterosexuelle Paare bei der Inanspruchnahme einer Kinderwunschbehandlung.

BMFSFJ und BMG prüfen derzeit im Rahmen ihrer Zuständigkeiten eine Umsetzung entsprechend des Koalitionsvertrages.

TOP 11.3 Brustimplantate – Risiken bekannter machen und Aufklärung stärken

Antragstellendes Land:

Brandenburg

Mitantragstellung:

Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Thüringen

Votum (Abstimmung nach Ziffern):

Ziffern 1, 2 und 4: Einstimmig

Ziffer 3: Mehrheitlich

Beschluss:

1. Die GFMK begrüßt die Einführung des Implantateregisters Deutschland und die verpflichtende Meldung von Brustimplantaten durch Gesundheitseinrichtungen zum 1. Juli 2024 und erhofft insb. aus dem jährlichen Tätigkeitsbericht der Geschäftsstelle positive Effekte für die Transparenz über Risiken von Brustimplantaten.
2. Die GFMK bittet den Bund um eine Einschätzung über die Qualität der Aufklärung über die Risiken von Brustimplantationen und, wie ggfs. die Aufklärung über die gesundheitlichen Risiken und Folgekosten verbessert werden kann.
3. Die GFMK bittet den Bund, eine qualitative Studie zu beauftragen, die die Entscheidungen der Personen, die sich für eine Brustrekonstruktion nach Mastektomie oder Brustvergrößerung mit Silikonimplantaten entschieden haben, untersucht, insb. die Frage, welche Informationen über Risiken der Entscheidung zugrunde lagen.
4. Die GFMK bittet die Gesundheitsministerkonferenz um Kenntnisnahme und Befassung.

Begründung:

2022 wurden laut Vereinigung der Deutschen Ästhetisch-Plastischen Chirurgen ca. 4.000 Brustvergrößerungen aufgrund ästhetischer Gründe vorgenommen.¹ Besonders auffällig ist ein Anstieg bei der jungen Zielgruppe unter 30 Jahren: Der Anteil dieser Altersgruppe an den in Deutschland durchgeföhrten Brustvergrößerungen stieg von 18,6 Prozent im Jahr 2022 auf 23 Prozent im Jahr 2023.² Die GFMK ist besorgt über diesen Trend und sieht einen Zusammenhang mit den veränderten Schönheitsnormen.

Etwa ein Drittel der Patientinnen, die an Brustkrebs erkranken, wünscht sich eine Brustrekonstruktion, d. h. den Wiederaufbau der Brustdrüse mithilfe von Eigengewebe oder Brustimplantaten aus Silikon.³ Man geht von ca. 8.000 Brustrekonstruktionen nach einer Mastektomie pro Jahr aus.⁴ Laut der Deutschen Krebsgesellschaft werden bei 70 – 80 Prozent aller Brustrekonstruktionen derzeit Implantate, Expander und Netze genutzt.⁵ Zusammengenommen kann man von ca. über 10.000 Brustvergrößerungen bzw. -rekonstruktionen mit Implantaten pro Jahr ausgehen.

¹ Vereinigung der Deutschen Ästhetisch-Plastischen Chirurgen, Behandlungsstatistik 2023 Mitgliederbefragung, online: https://vdaepc.de/wp-content/uploads/2023/04/2023_VDAEPC_Behandlungsstatistik_2023.pdf (abgerufen: 13.03.2024).

² Deutsche Gesellschaft für Ästhetisch-Plastische Chirurgie, Statistik, online: <https://www.dgaepc.de/aktuelles/dgaepc-statistik/dgaepc-statistik-2023/> (abgerufen: 13.03.2024).

³ Jährlich erkranken etwa 75.000 Menschen in Deutschland neu an Brustkrebs. Eine Mastektomie, also ein- oder beidseitige Entfernung der Brustdrüsen, ist in etwa 27 Prozent der Fälle erforderlich.

⁴ Gerber, B.; Marx, M.; Untch, M.; Faridi, A. (2015): Brustrekonstruktion nach Mammakarzinom, in: Deutsches Arzteblatt, Int 2015; 112: 593 – 600 Ärzteblatt, online: <https://www.aerzteblatt.de/archiv/171696/Brustrekonstruktion-nach-Mammakarzinom> (abgerufen: 05.03.2024).

⁵ Vgl. Artikel auf der Webseite <https://www.krebsgesellschaft.de/onko-internetportal/basis-informationen-krebs/krebsarten/brustkrebs/leben-mit-brustkrebs/brustrekonstruktion.html> (abgerufen: 01.03.2024).

Zu 1.:

Brustimplantate unterliegen als Medizinprodukte der Risikoklasse III den höchsten Anforderungen an Sicherheit und Leistungsfähigkeit. Wie viele Produkte von welchen Herstellern zurzeit auf dem deutschen Markt verfügbar sind, lässt sich kaum ermitteln. Eine kurSORISCHE Recherche des Medizinischen Dienstes des Spaltenverbandes Bund der Krankenkassen ergab, dass 2012 mindestens neun Silikonimplantathersteller ihre Produkte in Deutschland vermarkten. Welche Marktanteile die einzelnen Produkte besitzen und wie vielen Personen diese implantiert wurden, ist völlig unklar, da bis zur Einführung des Implantateregisters Mitte 2024 keine systematische Erfassung von Implantationen erfolgt. Ab dem 1. Juli 2024 müssen Gesundheitseinrichtungen die Anzahl und Art der eingesetzten bzw. wieder entfernten Produkte verpflichtend an das Implantatregister Deutschland (IRD) melden. Bei Komplikationen mit dem jeweiligen Produkt können betroffene Patientinnen und Patienten in Zukunft schneller informiert werden. Außerdem schafft das Register Transparenz über die Haltbarkeit und Qualität der Produkte und die Versorgungsqualität in den Kliniken und hilft damit, die medizinische Versorgung bei Implantationen weiter zu verbessern.⁶ Der Regelbetrieb mit verpflichtender Meldung von Brustimplantaten durch die Gesundheitseinrichtungen startet am 1. Juli 2024.⁷ Gem. § 7 Absatz 3 Implantateregistergesetz (IRegG) ist die Geschäftsstelle für das Implantatregister beim Bundesministerium für Gesundheit gesetzlich verpflichtet, einen jährlichen Tätigkeitsbericht u. a. zu Ergebnissen der Auswertungen zur Produktqualität von Implantaten zu erstellen. Der Bericht soll nach Angaben des BMG auf der Internetseite www.implantatregister-deutschland.de veröffentlicht werden. Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) ist u. a. für die Risikoerfassung und -bewertung von Medizinprodukten, zu denen auch Brustimplantate zählen, zuständig. Seit dem Jahr 2003 sind im zentralen Medizinprodukteinformations- und Datenbanksystem (DMIDS) des BfArM 6301 Meldungen zu der Produktgruppe „Brustimplantate“ registriert worden (Stand 13.03.2024). Dabei handelt es sich um einen sehr heterogenen Pool aus Ereignissen, die im Zusammenhang mit Brustimplantaten gemeldet wurden. Die Meldungen setzen sich aus Patienten-, Anwender- und Herstellermeldungen zusammen. Nicht alle Meldungen erfüllen dabei die Definition eines „schwerwiegenden Vorkommnisses“. Die am häufigsten gemeldeten Ereignisse betreffen die bekannten Risiken der „Implantatruptur“ und „Kapselkontraktur“. Als weitere Risiken im Zusammenhang mit Brustimplantaten benennt das BfArM Kapselfibrosen⁸, das Brustimplantat-assoziierte großzellige anaplastische Lymphom⁹ (ALCL) und die sog. „Brustimplantatkrankheit“. Bei Brustvergrößerungen nach Rekonstruktionen liegt die Rate für Kapselkontrakturen nach aktueller Kenntnis zwischen 21,1 % und 47,7 Prozent¹⁰. In der Öffentlichkeit wenig bekannt ist zudem, dass je länger das Implantat im Körper ist, desto stärker das Risiko einer Ruptur des Implantats steigt.

Zu 2.:

Der Medizinische Dienst des Spaltenverbandes Bund der Krankenkassen hat 2018 zur Frage recherchiert, inwieweit die Hersteller in den Gebrauchsanweisungen über das bestehende Risiko eines möglichen Brustimplantat-assoziierten ALCL informieren. Hersteller wurden um die Zusendung einer repräsentativen Gebrauchsanweisung gebeten, da diese Dokumente zum Zeitpunkt der Abfrage nicht durchgängig auf den Webseiten der jeweiligen Hersteller aufrufbar waren. Die Durchsicht der zur Verfügung gestellten Dokumente ergab, dass in der Mehrzahl der Gebrauchsanweisungen nicht oder nicht in einer wünschenswert neutral

⁶ Informationen des Bundesministeriums für Gesundheit, vgl. u. a. online: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/implantatregister-errichtungsgesetz.html> (abgerufen: 13.03.2024).

⁷ Das IRD kann aktuell Meldungen von Brustimplantaten und Endoprothesen für Hüfte und Knie durch die Gesundheitseinrichtungen im Rahmen des Probebetriebes entgegennehmen.

⁸ Nach der Implantation bildet sich in Folge von Heilungsprozessen um das Implantat eine Hülle aus Narbengewebe, die so genannte Implantatkapsel. Kommt es zu einer verstärkten Gewebebildung, kann sich die Kapsel verdicken und verengen. Dies kann zu einer Quetschung der Implantate und schmerzhaften Verhärtung des Brustgewebes führen. (vgl. BfArM Risikoinformationen Medizinprodukte v. 12.12.2023)

⁹ Tumorart des sogenannten Non-Hodgkin-Lymphoms.

¹⁰ Zitiert nach BfArM, Risikoinformationen Medizinprodukte v. 12.12.2023.

darstellenden Weise über das Risiko informiert wird.¹¹ Sowohl Ärztinnen und Ärzte als auch die Hersteller sind verpflichtet, ausreichend und sachlich-neutral über die Risiken und Nebenwirkungen zu informieren.

Zu 3.:

Alle medizinischen Eingriffe und Implantate bergen gesundheitliche Risiken. Aus zahlreichen Quellen ist laut Webseite des BfArM bekannt geworden, dass sich viele Brustimplantateträgerinnen bei der Entscheidung zu diesem Eingriff der damit verbundenen möglichen Risiken und Folgen nicht ausreichend bewusst waren.¹²

Umso wichtiger erscheint es aus gleichstellungspolitischer Sicht, dass die Risiken für den Brustaufbau bzw. Brustvergrößerung mit Silikonimplantaten ausreichend bekannt sind und die betroffenen Personen wertungsfrei, d. h. unabhängig von Schönheitsnormen beraten werden. Vor dem Hintergrund der o. g. Trends gerade in der jüngeren Bevölkerung liegt ein gleichstellungspolitisches Interesse darin zu erfahren, welche Motive zu den Eingriffen führen. Auch wäre es interessant die Motivlagen nachzuvollziehen, warum sich Frauen, die ein genetisches Brustkrebsrisiko tragen, für die Mastektomie (einer/beider gesunden Brüste) und den Wiederaufbau entscheiden. So wäre eine naheliegende Frage, wie die individuelle Bewertung der psychischen Belastungen einer halbjährlichen Früherkennungsuntersuchung zu der seelischen und körperlichen Belastung einer vorsorglichen Brustentfernung bewertet wird. Ebenso könnten Fragen nach Bewertung des Angebots „intensiver Früherkennungsuntersuchungen“ Aufschluss über die Versorgung geben.

Zu 4.:

Die GMK ist originär für das Thema zuständig. Aus den öffentlichen GMK-Beschlüssen ist nicht bekannt, dass sich die GMK mit Brustimplantaten beschäftigt hat.

Stellungnahme:

Zu 2.:

Nach § 630c Absatz 2 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) sind Ärztinnen und Ärzte verpflichtet, der Patientin oder dem Patienten in verständlicher Weise zu Beginn der Behandlung und, soweit erforderlich, in deren Verlauf sämtliche für die Behandlung wesentlichen Umstände zu erläutern, insbesondere die Diagnose, die voraussichtliche gesundheitliche Entwicklung, die Therapie und die zu und nach der Therapie zu ergreifenden Maßnahmen. Zudem ist die Patientin oder der Patient über mögliche wirtschaftliche Folgen einer Behandlung zu informieren, insbesondere falls die Kosten von der Krankenversicherung nicht oder nicht vollständig übernommen oder erstattet werden (§ 630c Absatz 3 BGB). Nach § 630e Absatz 1 BGB sind Ärztinnen und Ärzte verpflichtet, Patientinnen und Patienten über für die Einwilligung wesentlichen Umstände aufzuklären. Dies umfasst insbesondere auch die zu erwartenden Folgen und Risiken der Maßnahme sowie deren Notwendigkeit, Eignung und Erfolgsaussichten im Hinblick auf die Diagnose oder die Therapie. Die Aufklärung muss mündlich entweder durch die behandelnde Ärztin oder den behandelnden Arzt oder durch eine Person erfolgen, die über die zur Durchführung der Maßnahme notwendige Ausbildung verfügt

¹¹ Medizinischer Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen, Aktuelles zu Auffälligkeiten bei Medizinprodukten, 20.07.2018, online: https://md-bund.de/fileadmin/dokumente/Medizinprodukte_Artikel/18-07-20_MDS_Auffaelligkeiten_bei_Medzinprodukten_Brustimplantate_Krebsrisiko.pdf (abgerufen: 05.03.2024).

¹² Ebd.

(§ 630e Absatz 2 Satz 1 BGB). Die ordnungsgemäße Aufklärung ist Voraussetzung für eine wirksame Einwilligung der Patientin oder des Patienten in die Behandlung.

Ergänzend dazu sieht § 8 der (Muster-)Berufsordnung für die in Deutschland tätigen Ärztinnen und Ärzte – an der sich die Ärztekammern der Länder in der Regel bei der Ausgestaltung ihrer jeweiligen Berufsordnung orientieren – vor, dass die Aufklärung der Patientinnen und Patienten insbesondere vor operativen Eingriffen Wesen, Bedeutung und Tragweise der Behandlung einschließlich Behandlungsalternativen und die mit ihnen verbundenen Risiken in verständlicher und angemessener Weise zu verdeutlichen hat. Dabei ist Patientinnen und Patienten insbesondere vor operativen Eingriffen soweit möglich ausreichend Bedenkzeit vor der Behandlung zu gewährleisten. Patientinnen und Patienten sind umso ausführlicher und eindrücklicher über erreichbare Ereignisse und Risiken aufzuklären, je weniger eine Maßnahme medizinisch geboten oder je größer ihre Tragweite ist.

Für die Überwachung der Einhaltung des ärztlichen Berufsrecht sind die Länder zuständig, die diese Aufgabe auf die jeweilige Ärztekammer übertragen haben.

Hinsichtlich der Qualität der Aufklärung über die Risiken von Brustimplantationen liegen dem BMG keine Informationen vor.

Die Gebrauchsanweisungen für die Produkte wenden sich an die Ärztinnen und Ärzte als berufsmäßige Anwenderinnen und Anwender. Anhang I Nr. 23.4. Buchstabe g der Verordnung (EU) 2017/745 über Medizinprodukte schreibt vor, dass die Gebrauchsanweisung Angaben über etwaige Restrisiken, Kontraindikationen und alle unerwünschten Nebenwirkungen, einschließlich der dem Patienten in diesem Zusammenhang mitzuteilenden Informationen enthalten muss. Konkretisierend hat das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) bereits 2011 den Herstellern von Brustimplantaten empfohlen, ihre Gebrauchsinformationen hinsichtlich eines möglichen Zusammenhangs zwischen Brustimplantaten und einem ALC-Lymphom zu ergänzen. Ob diese Empfehlung aktuell flächendeckend angemessen umgesetzt ist, ist im BMG nicht bekannt. Diese Frage ist im Einzelfall Gegenstand der Zertifizierung der Produkte durch die Benannte Stelle und der Überwachung durch die für Medizinprodukte zuständigen Behörden der Länder. Die gegenständlichen Risiken sollten den Ärzten, die Brustimplantationen durchführen, auch aus anderer Quelle bekannt sein.

Zu 3.:

Ärztinnen und Ärzte sind gesetzlich zur Aufklärung der Risiken und Nebenwirkungen, auch seltene Nebenwirkungen, vor chirurgischen Interventionen verpflichtet, diese Aufklärungsgespräche müssen dokumentiert werden. Brustimplantate sind als operativer

Eingriff in der Medizin nicht neu und grundsätzliche Fragen zur Abwägung der Entscheidung sind den Patientinnen in der Regel bekannt, dazu haben u.a. auch öffentlichkeitswirksame Qualitätsmängel bei bestimmten Produkten beigetragen. Mit dem verpflichtenden Brustimplantate-Register wird die Qualität der Implantate als auch die Qualität des Eingriffs in Zukunft engmaschig kontrolliert. Für eine über diese Aufklärungen und Maßnahmen hinausgehende Erforschung der sehr individuellen Motivlagen, Beweggründen und der Meinungsbildung bei Patientinnen sieht das BMG bei sich keine Zuständigkeit.

TOP 11.4 Auswirkungen von Hormonbehandlungen während der Wechseljahre erforschen und Wissen bei Betroffenen, Mediziner*innen, Arbeitgeber*innen und in der breiten Öffentlichkeit erweitern

Antragstellendes Land:

Bremen

Votum: Einstimmig

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) bittet das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), eine klinische Langzeitstudie zu den aktuellen leitlinienbasierten Hormontherapien mit bioidentischen und bionahen Hormonen zu beauftragen.
2. Die GFMK bittet das BMG darauf hinzuwirken, dass das Wissen bei Mediziner*innen und den betroffenen Frauen* über die physiologischen Veränderungen durch die Wechseljahre und mögliche Behandlungsmöglichkeiten ausgeweitet wird, um eine Gesundheitsförderung zu gewährleisten.
3. Die GFMK bittet die Bundesregierung, eine bundesweite Kampagne zur Aufklärung von Arbeitgebenden und der Öffentlichkeit über die Wechseljahre durchzuführen.
4. Die GFMK bittet die Gesundheitsministerkonferenz (GMK) um Kenntnisnahme.

Begründung:

Hormone steuern Stoffwechselprozesse im menschlichen Körper. Stellt sich die Produktion eines Teils von ihnen langfristig um, wie dies in den Wechseljahren der Fall ist, können sich vielseitige Effekte zeigen.¹ Ein Drittel der Frauen in dieser Phase berichtet mitunter sowohl von physischen als auch psychischen Beschwerden. Man geht davon aus, dass dieses Drittel bis zur Veröffentlichung der Ergebnisse einer WHI Studie im Jahr 2002², die negative Effekte der damals gängigen Hormontherapien offenbarte, Hormontherapien nutzte. Die Studie löste Unsicherheit über Gefahren bei Betroffenen ebenso wie bei Ärzt*innen aus und die Anzahl der verschriebenen Hormontherapien sank.

In den letzten Jahren führen Bestseller wie „Woman on Fire“ und „Die gereizte Frau“ sowie Online-Hormonsprechstunden wieder zu einer ansteigenden Nachfrage nach Hormonersatztherapien zur Behandlung von Beschwerden, die mit den Wechseljahren einhergehen. Die Deutsche Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe entwickelte eine Leitlinie, die sog. S3-Leitlinie „Peri- und Postmenopause – Diagnostik und Interventionen“ für Hormontherapien mit bioidentischen und bionahen Hormonen, die bis Ende 2024 gültig ist. Aktuelle Langzeitstudien zu leitlinienbasierten Hormontherapien existieren nicht, die Studienlage hierzu ist unzureichend.

Fachgesellschaften sowie Bewegungen wie #wirsind9millionen³ formulieren das Anliegen, dass in den Wechseljahren der Zugang nicht nur zu guter Behandlung, sondern auch zu guter Beratung ermöglicht sein muss. Eine Enttabuisierung des Diskurses über diese Lebensphase und ihrer Berücksichtigung bspw. durch Arbeitgebende wird gefordert.

¹ Studie der europäischen Menopause Gesellschaft EMAS aus dem vergangenen Jahr 2022 www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9819903/.

² <https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/daz-az/2002/daz-29-2002/uid-8031>.

³ <https://wirsindneunmillionen.de/> und <https://nobodytoldme.com/oh-meno-menopause-trifft-auf-politik/>.

Im Rahmen der Beantwortung einer Kleinen Anfrage⁴ im Bundestag bestätigt die Bundesregierung, dass es derzeit keine von der Bundesregierung geförderten Programme oder Initiativen gibt, die Frauen bei der Bewältigung von Symptomen der Menopause unterstützen. Ausgehend von dieser Sachlage bittet die GFMK die Bundesregierung, geeignete gesellschaftliche und medizinische Maßnahmen einzuleiten, die geeignet sind, den Wissensstand zur Lebensphase der Wechseljahre zu vertiefen. Folgende werden vorgeschlagen:

Zu 1.:

Das BMG wird gebeten, zusätzliche Haushaltsmittel für die Finanzierung einer klinischen Langzeitstudie mit hoher Relevanz für die Versorgung von Patient*innen zu den aktuellen leitlinienbasierten Hormontherapien (u. a. transdermal) mit bioidentischen und bionahen Hormonen bereitzustellen. Die klinische Studie ist mit einer qualitativen Begleiterhebung zu psychischen Veränderungen, sozialer Zufriedenheit und Veränderungen des ökonomischen Status von Frauen in den Wechseljahren zu kombinieren. Das Gesundheitsforschungsprogramm der Bundesregierung wird gemeinsam vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) getragen.

Zu 2.:

Das BMG wird gebeten, Initiativen zu ergreifen, die ermöglichen, dass Frauen zu Expert*innen ihres eigenen Körpers werden können und sie in die Lage versetzt werden, selbstbestimmt ein Körperbewusstsein für die neue Lebensphase zu entwickeln.

Zu 3.:

Aus gesundheits- und frauenpolitischer Sicht ist es erforderlich, das Thema Wechseljahre stärker in der Öffentlichkeit und am Arbeitsplatz zu platzieren. Für die Betroffenen ist das Thema häufig schamhaftet und Führungskräften sowie nicht betroffenen Kolleg*innen meist nicht präsent. Dies ist gerade hinsichtlich möglicher Folgen für betroffene Frauen im Arbeitsleben relevant: Während der Wechseljahre erleben viele Frauen Symptome, die nicht nur ihre Arbeit beeinflussen können, sondern auch ihre Karriereentscheidungen. Hierzu offenbarte eine Befragung des Forschungsprojekts „MenoSupport“, dass die Arbeitsfähigkeit der befragten Frauen im Alter zwischen 28 und 67 Jahren durch die Wechseljahre zum Teil erheblich beeinträchtigt ist⁵. Leiden Betroffene unter ihren Wechseljahren, kann dies im beruflichen Kontext dazu führen, die Arbeitszeit zu reduzieren, früher in Rente zu gehen oder bestimmte Karrierewege nicht einzuschlagen. Gerade im Hinblick auf den Fachkräftemangel und die gleichstellungspolitischen Folgen ist hier entgegenzuwirken und zu enttabuisieren. Kern des Ansatzes sollte die umfassende Information der Frauen sein, um so das Thema zu enttabuisieren und deren Selbstbestimmung zu stärken. Eine Kampagne zur Aufklärung könnte hier sensibilisieren und Abhilfe schaffen.

Zu 4.:

Aufgrund der gesundheitspolitischen Relevanz des Themas wird der GMK der Beschluss zur Kenntnis gegeben.

⁴ <https://dip.bundestag.de/vorgang/politik-der-bundesregierung-zur-menopause-eine-bestandsaufnahme/304031> BT-Drucksache 20/8521 (Kleine Anfrage Fraktion der CDU/CSU) 26.09.2023 sowie BT-Drucksache 20/8755 (Antwort Bundesregierung).

⁵ <https://www.ifaf-berlin.de/projekte/menosupport/>.

Stellungnahme:

Zu 1.:

Eine klinische Langzeitstudie zu den aktuellen leitlinienbasierten Hormontherapien mit bioidentischen und bionahen Hormonen ist aktuell nicht geplant. Aufgrund der angespannten Haushaltslage stehen derzeit keine Haushaltsmittel zur Verfügung.

Zu 2.:

Die Approbationsordnung für Ärzte (ÄApprO) ermöglicht es bereits, dass das Thema Menopause im Medizinstudium gelehrt und geprüft wird. Der Gegenstandskatalog des Instituts für Medizinische und Pharmazeutische Prüfungsfragen, der den Prüfungsstoff der ÄApprO konkretisiert, führt im Kapitel „Sexualentwicklung und Reproduktionsphysiologie“ die Wechseljahre und Menopause sowie damit zusammenhängende Aspekte wie Hormonsubstitutionstherapie auf. Mit der Reform des Medizinstudiums würde dies noch gestärkt, indem der Nationale Kompetenzbasierte Lernzielkatalog Medizin und damit auch die dort aufgeführten Lernziele zur Menopause verbindlicher Bestandteil des Medizinstudiums würden.

Zu 3.:

Aufklärung/Informationen zur Menopause sind bei der BZgA sowie beim IQWiG zu finden:

- <https://www.frauengesundheitsportal.de/themen/wechseljahre/>
- <https://www.gesundheitsinformation.de/wechseljahrsbeschwerden.html#Behandlung>

Unabhängig von offenen fachlich-inhaltlichen Fragen stehen bei BMG aktuell keine Mittel für eine bundesweite Kampagne zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit zur Verfügung.

TOP 11.5 Endometriose enttabuisieren und wirksam bekämpfen

Antragstellendes Land:

Mecklenburg-Vorpommern

Mitantragstellung:

Bremen

Votum: Einstimmig

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) stellt fest, dass Menstruationsschmerzen im Allgemeinen und insbesondere Endometriose noch immer ein Randthema darstellen, das in der Gesellschaft zu wenig Beachtung findet. In Deutschland leiden schätzungsweise 10 bis 15 Prozent aller Mädchen und Frauen zwischen Beginn der Regelblutung und Beginn der Wechseljahre an Endometriose. Aufgrund schwerer chronischer Schmerzen und verschiedenster Begleitsymptome kann die Krankheit Lebensqualität und Leistungsfähigkeit von Mädchen und Frauen stark beeinträchtigen. Endometriose hat eine erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung beispielsweise durch krankheitsbedingte Ausfallzeiten, medizinischen Aufwand, hohes Risiko von ungewollter Kinderlosigkeit sowie Armutgefährdung.
2. Die GFMK begrüßt, dass der Bund die Notwendigkeit einer verstärkten geschlechtsbezogenen Forschung im Bereich Gesundheit und konkret zu Endometriose anerkennt und sich bereits für eine verbesserte Aufklärung der Gesellschaft eingesetzt hat. Dennoch bedarf es weiterer und langfristig ausgelegter Ansätze zur Verbesserung der Situation von an Endometriose Erkrankten.
3. Die GFMK stellt fest, dass eine ressortübergreifende „Nationale Strategie Endometriose“ unter Federführung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) und unter Einbeziehung relevanter medizinischer und wissenschaftlicher Fachgesellschaften sowie Betroffenenverbände geeignet wäre, die Versorgungslage der Betroffenen wirksam und nachhaltig zu verbessern. Die GFMK bittet die Gesundheitsministerkonferenz (GMK) das Thema aufzugreifen.

Begründung:

Zu 1.:

Drei von vier Mädchen und Frauen haben während der Periode Unterleibsschmerzen und Krämpfe. Schon „normale“ Schmerzen sind unangenehm und können die Lebensqualität und Leistungsfähigkeit an den betreffenden Tagen verringern. Spätestens ab dem Moment, wo Menstruationsschmerzen so stark sind, dass der Alltag nicht mehr bewältigt werden kann, brauchen Mädchen und Frauen schnelle und effiziente Hilfe.

Gleichzeitig werden Menstruationsschmerzen sowohl von ärztlicher Seite als auch im sozialen Umfeld häufig heruntergespielt und nicht weiter thematisiert. Oft sprechen Betroffene nicht über ihr Problem, da sie kein Verständnis erfahren und nicht ernst genommen werden. Denjenigen, die sich an Medizinerinnen und Mediziner wandten, wurde in über 50 Prozent der Fälle erklärt, dass alles „normal“ sei. Die Bagatellisierung von Menstruationsbeschwerden führt vermutlich dazu, dass Ursachen verzögert diagnostiziert werden.¹

¹ <https://www.zi.de/das-zi/medien/medieninformationen-und-statements/detailansicht/2022-fast-340000-frauen-mit-endometriose-diagnose-diagnosehaeufigkeit-2012-bis-2022-um-65-prozent-gestiegen-regionale-cluster-in-nordniedersachsen-und-mittelbaden>.

Starker Menstruationsschmerz, mitunter bis zur Bewusstlosigkeit, ist ein wesentliches Symptom von Endometriose. Sie gilt als eine der häufigsten gynäkologischen Erkrankungen. Obwohl gutartig, kann sie sich organübergreifend ausbreiten und bleibende organische Schäden verursachen. Bei Endometriose bildet sich Gewebe, das der Gebärmutterhaut ähnlich ist, auch außerhalb der Gebärmutterhöhle. Diese sogenannten Endometriose-Herde finden sich am häufigsten im Beckenbereich, an Eileitern und Eierstöcken oder in der Darm- oder Harnblasenwand, können sich aber zum Beispiel auch auf dem Zwerchfell oder der Lunge befinden. Wie die eigentliche Gebärmutterhaut unterliegt die Endometriose den Veränderungen des Menstruationszyklus: Die Herde können zyklisch wachsen und bluten, was zu Verklebungen, Verwachsungen und Entzündungen führen kann. Häufig liegt zeitgleich mit einer Endometriose eine Adenomyose vor, bei der Gebärmutterhautähnliches Gewebe in der Gebärmuttermuskelwand versprengt liegt. Auch hier kommt es zu Einblutungen und Entzündungsreaktionen, die zu Schmerzen und starken oder unregelmäßigen Menstruationen führen können.

Endometriose beeinflusst das Leben der Betroffenen auf vielen Ebenen. Mit zunehmender Dauer der Schmerzen setzen zentrale Sensitivierungsmechanismen ein, die die Symptomatik verstärken und chronifizieren. Die Symptome beschränken sich nicht nur auf eine schmerzhafte und starke Regelblutung. Häufig bestehen permanente Beschwerden beim Stuhlgang oder Wasserlassen oder Schmerzen beim Geschlechtsverkehr. Daneben können Symptome wie zum Beispiel chronische Müdigkeit und Erschöpfung, Übelkeit, Migräne oder Taubheitsgefühle in den Beinen auftreten. Viele Symptome werden oftmals gar nicht mit dieser Ganzkörperkrankheit in Verbindung gebracht. Aufgrund des chronischen Krankheitsverlaufs und der Schmerzsymptomatik geht die Erkrankung häufig mit Belastungen im privaten und beruflichen Alltag sowie mit deutlichen Einschränkungen der Lebensqualität einher.² Weit verbreitete Folgen der Endometriose sind Fehlgeburten und Unfruchtbarkeit. Bei 40 bis 50 Prozent der Frauen, die ungewollt kinderlos bleiben, ist Endometriose die Ursache. Gleichzeitig kann künstliche Befruchtung bei Frauen mit Endometriose das Risiko für Eierstockkrebs erhöhen.³ Personen mit Endometriose leiden häufiger als nicht Betroffene unter Depressionen, Ess- oder Angststörungen. Vermehrte Fehlzeiten in Schule, Ausbildung, Studium und auf der Arbeit aufgrund von Schmerzen, Operationen oder Reha-Aufenthalten sind häufig.⁴

Es wird geschätzt, dass etwa 10 bis 15 Prozent aller Frauen im fortpflanzungsfähigen Alter von Endometriose betroffen sind und in Deutschland jährlich etwa 40.000 Mädchen und Frauen neu erkranken. Mit über zwei Millionen Betroffenen sind dies ähnliche Größenordnungen wie bei der Demenzerkrankung. Oft wird eine Erkrankung nur zufällig oder gar nicht entdeckt. Da die Symptomatik sehr unterschiedlich verlaufen kann, vergehen in Deutschland schätzungsweise sechs bis zehn Jahre, bis die korrekte Diagnose gestellt wird. Auch wenn die Diagnosehäufigkeit bei gesetzlich krankenversicherten Mädchen und Frauen ab zehn Jahren zwischen 2012 und 2022 um 65 Prozent gestiegen ist, wird weiterhin eine hohe Dunkelziffer vermutet. Gemäß den vertragsärztlichen und -psychotherapeutischen Abrechnungsdaten nach § 295 SGB V wurden 2022 339.718 Endometriose-Erkrankungen diagnostiziert.⁵ Ein Teil der Erkrankten wird stationär behandelt. Für das Jahr 2022 wurden in der Krankenhausdiagnosestatistik 32.028 stationäre Behandlungsfälle mit der Hauptdiagnose einer Endometriose ausgewiesen sowie 1.534 Behandlungsfälle in Rehabilitationseinrichtungen mit mehr als 100 Betten.⁶

Endometriose geht mit einer zeitintensiven, komplexen Anamnese und Diagnosesicherung einher. Eine Orientierung für die Behandlung bietet die S2k-Leitlinie zur Diagnostik und

² [RKI - GBE Berichte - Gesundheitliche Lage der Frauen in Deutschland: Kapitel 2. Gesundheit der Frauen in Deutschland – Überblick](#).

³ [Eierstockkrebs durch künstliche Befruchtung? • DGP \(deutschgesundheitsportal.de\)](#).

⁴ [Wie spreche ich am besten über Endometriose? - Endometriose](#).

⁵ Vgl. 1 ebd.

⁶ Statistisches Bundesamt Krankenhausstatistik, www.gbe-bund.de, RKI-GBE.

Therapie der Endometriose⁷. Sinnvoll kann die Zusammenarbeit eines Teams aus den Bereichen Gynäkologie, Schmerztherapie, Psychologie, Psychosomatik, Chirurgie, Rehabilitation, Physiotherapie, Ernährungsmedizin, ganzheitlicher Medizin und Selbsthilfe sein. Komplementäre Verfahren und multimodale Schmerztherapie erwiesen sich als hilfreich. Seit 2006 können sich Kliniken und Praxen als Endometriosezentren zertifizieren lassen. Problematisch ist, dass für eine flächendeckende und effektive Therapie der Endometriose die strukturellen Gegebenheiten in unserem Gesundheitssystem fehlen. Entsprechende Angebote und Regelungen sind erforderlich, um dem hohen Versorgungsbedarf der Betroffenen auf diesem Gebiet besser gerecht werden zu können.⁸

Die Ursachen der Endometriose sind bisher wissenschaftlich nicht geklärt. Als mögliche Risikofaktoren werden unter anderem familiäre bzw. genetische Einflüsse oder sozioökonomische Faktoren genannt. Eine ursächliche Heilung ist derzeit nicht möglich.

Rund 30 Prozent der europäischen Arbeitnehmenden sind von einer chronischen Krankheit betroffen.⁹ Der Arbeitsalltag stellt diese Erwerbstägigen durch vermehrte Fehlzeiten, Einschränkung der Leistungsfähigkeit oder das Krankheitsmanagement vor besondere Anforderungen. Noch immer führen Krankheiten durch reduzierte Arbeitszeiten, Jobwechsel, Phasen der Arbeitslosigkeit oder die Erwerbsminderung zu Brüchen in der Ausbildungs- und Erwerbsbiografie. Erwerbstägige mit Endometriose erleben häufig Phasen, in denen die Erkrankung die Leistungsfähigkeit stark einschränkt oder die Arbeitsanforderungen überhaupt nicht zu bewältigen sind. Daraus ergibt sich eine deutliche volkswirtschaftliche Dimension. Eine multizentrische Studie in Europa, Großbritannien und den USA aus dem Jahr 2012 ergab, dass die Gesamtkosten pro Frau mit Endometriose pro Jahr 9.579 Euro betrugen, wobei der Großteil der Kosten auf Abwesenheit vom Arbeitsplatz und die damit verbundene wirtschaftliche Belastung zurückzuführen ist. Die Kosten des Produktivitätsverlusts betrugen 6.298 Euro pro Frau und waren dabei doppelt so hoch wie die Gesundheitskosten von 3.113 Euro pro Frau.¹⁰ Die finanzielle Belastung der Gesellschaft ist vergleichbar mit der von anderen chronischen Erkrankungen wie Herzerkrankungen und Diabetes – oder höher. Eine australische Studie aus dem Jahr 2017 kommt bei Frauen mit chronischen Unterleibsschmerzen auf doppelt so hohe Kosten.¹¹ Gleichzeitig gewinnt die Erwerbstätigkeit von Frauen im Zusammenhang mit dem Fach- und Arbeitskräftemangel eine immer höhere Bedeutung für die Wirtschaftskraft.

Für die Betroffenen selbst besteht ein erhöhtes Risiko für Armut und Altersarmut.

Zu 2.:

Wesentlich für eine Enttabuisierung des Themas ist die Sichtbarkeit. In den Lehrplänen an Schulen spielen die biologischen Abläufe des Menstruationszyklus bereits eine wichtige Rolle. Es muss aber auch die Botschaft vermittelt werden, dass starke Schmerzen während der Menstruation nicht normal sind. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMSFSJ) hat hierzu mit der Website „Endo ... was??? – Zyklus, Fruchtbarkeit und Endometriose im Unterricht“¹² ein sehr informatives Onlineangebot für Jugendliche, Eltern, Lehrkräfte sowie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren unterstützt sowie einen Podcast zum Thema¹³ auf dem Informationsportal Kinderwunsch. Allerdings wird die Anbindung an das Informationsportal Kinderwunsch der Komplexität des Themas nicht gerecht. Zielführender wäre zum Beispiel eine Anbindung an das Frauengesundheitsportal der Bundeszentrale für

⁷ [AWMF Leitlinienregister](#).

⁸ <https://www.zi.de/das-zi/medien/medieninformationen-und-statements/>.

⁹ Eurostat (2019). People reporting a longstanding health problem or a basic activity difficulty by sex and age.

¹⁰ Simoens S, Dunselman G, Dirksen C, Hummelshøj L, Bokor A, Brandes I, et al. The burden of endometriosis: costs and quality of life of women with endometriosis and treated in referral centres. *Hum Reprod*. 2012;27(5):1292–9. Epub 2012/03/17. pmid:22422778.

¹¹ Armour et al, PLoS One 2019; 14(10): e0223316.

¹² [Endo ... was??? - Zeitbild](#).

¹³ [Informationsportal Kinderwunsch - Podcast #30: Diagnose Endometriose - wie geht es weiter? \(informationsportal-kinderwunsch.de\)](#).

gesundheitliche Aufklärung.¹⁴ Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) stellt seit 2023 jährlich 5 Millionen Euro für die Forschung an und zu Endometriose bereit.

Daneben braucht es jedoch weitere Rahmenbedingungen, um Betroffenen eine wirksame Behandlung zu ermöglichen. Endometriose ist eine vielschichtige und gesamtgesellschaftliche Herausforderung, die politisch gelöst werden muss.

Zu 3.:

Die Aufarbeitung des Handlungsbedarfs erfordert ein langfristiges strategisches Vorgehen. Nach dem Vorbild Frankreichs und Australiens sollte daher eine **Nationale Strategie Endometriose** mit konkreten Handlungsfeldern, Projekten und Zielindikatoren erarbeitet und zu deren Umsetzung ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden. Die Strategie sollte durch das BMG ressortübergreifend mit dem BMBF, dem BMFSFJ und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) entwickelt werden sowie Akteurinnen und Akteuren aus dem politischen, zivilen und medizinischen Sektor einbeziehen.

Neben einer umfangreichen Forschung zu Endometriose sollte dabei unter anderem berücksichtigt werden:

- die **Aufklärung** der breiten Öffentlichkeit zu Menstruationsbeschwerden und Endometriose, verpflichtende Aus- und Fortbildung des medizinischen Fachpersonals, Sensibilisierung und Fortbildung pädagogischen Fachpersonals und des Personals in relevanten Behörden, Aufnahme in die Lehrpläne an den Schulen,
- eine **Verbesserung der Versorgung** unter anderem durch Anerkennung als schwerwiegende chronische Erkrankung und Aufnahme in die Tabelle zum Grad der Behinderung, den Aufwand abbildende Abrechnungsmöglichkeiten in der ambulanten und stationären Diagnose und Behandlung, Einführung eines Screenings auf Endometriose für Jugendliche,
- Entwicklung von Ansätzen zur **besseren Vereinbarkeit mit dem Beruf**, beispielsweise in Anlehnung an das in Großbritannien eingeführte „Endometriosis Friendly Employer Scheme“¹⁵.

Auf die Stellungnahme der Endometriose-Vereinigung Deutschland e. V. vom 27.03.2023 wird verwiesen.¹⁶

Stellungnahme:

Endometriose ist eine der häufigsten gynäkologischen Erkrankungen. Es handelt sich um gutartige Ansiedelungen von Gewebe außerhalb der Gebärmutter, das der Gebärmutterhaut (Endometrium) ähnelt.

Endometriose ist aufgrund vielfältiger Symptomatik schwer zu diagnostizieren. Die Ursachen für die Entstehung der Erkrankung sind bis heute weitgehend unbekannt. Die Diagnostik und Therapie der Endometriose erfolgt leitlinienorientiert.¹⁷

Das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) hat eine

¹⁴ <https://www.frauengesundheitsportal.de>.

¹⁵ <https://www.endometriosis-uk.org/endometriosis-friendly-employer-scheme>.

¹⁶ https://www.bundestag.de/resource/blob/940374/2a9ba76eaaaaf6e9a648913f91d37f3b9/20_14_0092-3-Endometriose-Vereinigung-Deutschland-e-V- Endometriose-data.pdf.

¹⁷ vgl. <https://register.awmf.org/de/leitlinien/detail/015-045>

Patienteninformation mit Informationen über die Erkrankung und Behandlungsmöglichkeiten erarbeitet, die unter Berücksichtigung der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse regelmäßig aktualisiert wird.¹⁸ Auf dem Frauengesundheitsportal der BZgA sind ebenfalls qualitätsgesicherte Informationen zum Krankheitsbild Endometriose verfügbar.¹⁹

Selbsthilfegruppen sind ein wichtiger Bestandteil des Informations- und Beratungsnetzes. Die Endometriose-Vereinigung Deutschland e. V. bietet als bundesweite Selbsthilfeorganisation Aufklärung und Information über Endometriose sowie Beratung von Betroffenen an.

Im September 2023 hat BMBF eine Förderbekanntmachung über die „Richtlinie zur Förderung von Projekten zum Thema interdisziplinäre Verbünde zur Erforschung von Pathomechanismen der Endometriose“ veröffentlicht.²⁰

Die Maßnahme zielt darauf ab, die Krankheitsursachen der Endometriose besser zu verstehen und Ansätze für eine verbesserte Prävention, Diagnostik und Therapie zu identifizieren. Im Rahmen der Maßnahme werden im Zeitraum 2024 bis 2027 für die Förderung von fünf neuen Forschungsverbünden bis zu 15 Millionen Euro zur Verfügung gestellt.²¹²²

¹⁸ vgl. <https://www.gesundheitsinformation.de/behandlungsmoeglichkeiten-bei-endometriose.html>

¹⁹ vgl. <https://www.frauengesundheitsportal.de/themen/endometriose/>

²⁰ vgl. <https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/16530.php>

²¹ vgl. <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/2024/09/100924-Endometriose.html>

²² vgl. <https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/pathomechanismen-der-endometriose-17925.php>

TOP 11.7 Schwangerschaftsabbruch in der Frühphase legalisieren

Antragstellendes Land:

Sachsen

Mitantragstellung:

Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

Votum: Mehrheitlich

Entschließung:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) begrüßt unter Bezugnahme auf TOP 10.3 der 32. GFMK 2022 den von der Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin (Expertinnenkommission) am 15. April 2024 vorgelegten Berichtsteil der Arbeitsgruppe 1 mit weitreichenden Überlegungen zu rechtlichen, gesellschaftlichen und psychosozialen Aspekten des Schwangerschaftsabbruches und dessen zeitgemäßer Neuregelung.
2. Die Möglichkeit, eine Schwangerschaft auszutragen oder selbstbestimmt abzubrechen, ist Grundvoraussetzung für die reproduktive Selbstbestimmung von Frauen. Diese höchstpersönliche Entscheidung betrifft zuvorderst den Kernbereich der persönlichen Freiheit und Selbstbestimmung sowie der Persönlichkeitsentfaltung einer Frau. Die GFMK spricht sich unter Würdigung dieser Rechtsposition und der gewandelten gesellschaftlichen Anschauungen sowie der diesbezüglich klaren Empfehlungen der Expertinnenkommission für eine zügige Neuregelung der rechtlichen Vorgaben für einen Schwangerschaftsabbruch, insbesondere in der sog. Frühphase, aus.
3. Die GFMK fordert daher den Bundestag und die Bundesregierung auf, in einem ersten Schritt einen Regelungskatalog und Regelungsvorschläge für eine Fristenlösung für die ersten zwölf Wochen außerhalb des Strafrechts vorzulegen. Sie befürwortet in diesem Zusammenhang im Einklang mit den aktuellen Empfehlungen des UN-Frauenausschusses gegenüber Deutschland anlässlich des 9. CEDAW-Staatenberichts, anstelle der vorgeschrivenen Pflichtberatung das Recht auf eine freiwillige und kostenfreie Beratung im Schwangerschaftskonflikt einzurichten, wobei im Einklang mit den Expertinnenkommission der bestehende umfassende und finanziell abgesicherte Rechtsanspruch auf Schwangeren-, Familienplanungs- und Sexualberatung beibehalten werden muss, sowie die Kostenregelung des Schwangerschaftsabbruchs entsprechend neu zu treffen.
4. Das Vorsitzland wird gebeten, Gesundheitsministerkonferenz (GMK), Justizministerkonferenz (JUMIKO) und Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) über den Beschluss zu informieren.

Begründung:

Zu 1.:

Die GFMK begrüßt den Bericht der Arbeitsgruppe 1 Schwangerschaftsabbruch als Teil des Abschlussberichtes der Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin (Expertinnenkommission) mit weitreichenden Überlegungen zu rechtlichen, gesellschaftlichen und psychosozialen Aspekten des Schwangerschaftsabbruches, in dessen Ergebnis bestätigt wird, dass die Regelungen des Strafrechts zum Schwangerschaftsabbruch angesichts der internationalen und europäischen

Vorgaben nicht mehr zeitgemäß sind.

Die 32. GFMK 2022 hatte im Zuge der Aufhebung des § 219a Strafgesetzbuch (StGB) zur Stärkung der reproduktiven Selbstbestimmung der Frau grundlegende Rechtsänderungen beim Schwangerschaftsabbruch für geboten gehalten. Daher hat sie mit Beschluss unter TOP 10.3 „Schwangerschaftsabbruch zeitgemäß neu regeln“, die Bundesregierung um zügige Einsetzung der im Bundeskoalitionsvertrag 2021 bis 2025 (ebd., S. 92) vorgesehenen Fachkommission und um prioritäre Prüfung einer möglichen Neuregelung des Schwangerschaftsabbruches gebeten. Grundlage dafür sollte nach Auffassung der GFMK der bestehende gesellschaftliche Kompromiss für eine autonome Entscheidung der betroffenen Frauen über die Fortsetzung einer Schwangerschaft innerhalb der Fristenlösung sein. Die Expertinnenkommission wurde schließlich von der Bundesregierung am 31. März 2023 entsprechend ihrer fachlichen Ausrichtung mit zwei Arbeitsgruppen mit jeweils unabhängigen Prüfaufträgen konstituiert. Wie auch von der GFMK gefordert, wurde die Arbeitsgruppe 1 mit dem Prüfauftrag zu Möglichkeiten der Regulierung des Schwangerschaftsabbruches außerhalb des Strafgesetzbuches als interdisziplinär zusammengesetztes Expertinnengremium konstituiert.

Zu 2.:

Die Möglichkeit, eine Schwangerschaft auszutragen oder selbstbestimmt abzubrechen, ist Grundvoraussetzung für die reproduktive Selbstbestimmung von Frauen. Diese höchstpersönliche Entscheidung berührt zuvorderst den Kernbereich der persönlichen Freiheit und Selbstbestimmung sowie der Persönlichkeitsentfaltung einer Frau. Als solche ist deren Garantie zentrale Voraussetzung für die Gewährleistung von Geschlechtergerechtigkeit. Es bedarf insofern nach Ansicht der GFMK einer stärkeren Anerkennung und Würdigung dieser Rechtsposition von Frauen, die als höchstpersönliche Entscheidung insbesondere in der Frühphase der Schwangerschaft (in den ersten zwölf Wochen) allein den Schwangeren vorbehalten sein sollte.

In Deutschland ist ein Schwangerschaftsabbruch immer noch ein Straftatbestand (§ 218ff. StGB). Dabei ist der Zugang zu legalen und sicheren Schwangerschaftsabbrüchen Teil der reproduktiven Gesundheit als unveräußerlichem Menschenrecht von Frauen (vgl. TOP 10.3 der 32. GFMK 2022 m.w.N.). Frankreich hat als erstes Land der Welt am 4. März 2024 Abtreibung ausdrücklich zu einem verfassungsgemäßen Recht erklärt. Das EU-Parlament hat zuletzt mit Entschließung vom 11. April 2024 das Recht von Frauen auf Selbstbestimmung über ihre sexuelle und reproduktive Gesundheit bekräftigt und gefordert, dass Recht auf Schwangerschaftsabbruch in Art. 3 der EU-Grundrechtecharta zu verankern und an die Mitgliedstaaten gerichtet, Abtreibungen im Einklang mit den WHO-Leitlinien von 2022 vollständig zu entkriminalisieren sowie Hindernisse für Abtreibungen zu beseitigen und zu bekämpfen.¹ Strafrechtliche Verbote stigmatisieren und tragen nicht zu einer Verringerung der Zahl von Schwangerschaftsabbrüchen und damit einem effektiven Schutz von ungeborenem Leben bei. Vielmehr begründen sie Gesundheitsgefahren etwa durch das Zurückgreifen auf illegale Angebote und verschlechtern insgesamt die medizinische Versorgungslage². Die Kriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs wird vom UN-Frauenrechtsausschuss aufgrund der maßgebenden Betroffenheit von Frauen folgerichtig als eine Form geschlechtsspezifischer Gewalt eingestuft³.

Nach Angaben von DESTATIS wurden 96 Prozent aller im Jahr 2023 gemeldeten

¹ Europäisches Parlament, [Selbstbestimmung für Frauen über ihre sexuelle und reproduktive Gesundheit | Aktuelles | Europäisches Parlament \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/what-we-do/policies/health-and-consumers/selbstbestimmung-frauen-ihre-sexuelle-reproduktive-gesundheit).

² Deutscher Juristinnenbund, Stellungnahme vom 8. Dezember 2022 [Neues Regelungsmodell für den Schwangerschaftsabbruch: Deutscher Juristinnenbund e. V. \(djb.de\)](https://www.djb.de/Neues_Regelungsmodell_fuer_den_Schwangerschaftsabbruch_Deutscher_Juristinnenbund_e_V_(djb.de)) (Stand: 14.05.2024); ggf. ELSA-Studie zu den Erfahrungen und Lebenslagen ungewollt Schwangerer [vorgestellt am 10. April 2024, ggf. Veröffentlichung bis Hauptkonferenz].

³ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 35 on Gender-based Violence against Women, Updating General Recommendation No. 19, 26.7.2017, UN Doc. CEDAW/C/GC/35, para. 18.

Schwangerschaftsabbrüche nach der Fristen- und Beratungsregelung in § 218 Absatz 1 und 4 StGB, also in der Frühphase der Schwangerschaft, vorgenommen. Die Expertinnenkommission hat diesbezüglich klar und einstimmig festgestellt: „Die §§ 218 ff. StGB – Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs – widersprechen in ihrer aktuellen Fassung dem erarbeiteten Ergebnis der verfassungsrechtlichen, völkerrechtlichen und europarechtlichen Prüfung. Die grundsätzliche Rechtswidrigkeit des Schwangerschaftsabbruchs in der Frühphase der Schwangerschaft ist nicht haltbar.“

Diese Einschätzung trifft zugleich auf gewandelte gesellschaftliche Anschauungen. Aktuellen Umfragen zufolge steht die Mehrheit der Bevölkerung einer Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs in den ersten zwölf Wochen aufgeschlossen gegenüber.⁴ Die Umsetzung der Empfehlungen der Expertinnenkommission zur Liberalisierung der strafgesetzlichen Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch stellt sich somit nicht als Vorwegnahme einer gesellschaftlichen Debatte, sondern vielmehr als Angleichung an die vorherrschenden gesellschaftlichen Anschauungen und die Lebensrealität der Bevölkerung dar.

In diesem Zusammenhang ist auch die ostdeutsche Perspektive zu berücksichtigen, wonach insbesondere in der ehemaligen DDR sozialisierten Frauen die Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs außerhalb des StGB ein wichtiges Anliegen ist. Die als „westdeutsch“ empfundene aktuelle Regelung wurde ihrer Zeit als Rückschritt wahrgenommen.

Zu 3.:

Zur Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Frauen ist auf der Grundlage des bestehenden gesellschaftlichen Kompromisses zur Fristen- und Beratungslösung und der gewandelten gesellschaftlichen Anschauungen sowie der klaren Handlungsempfehlungen der Expertinnenkommission für die Frühphase der Schwangerschaft jetzt der Zeitpunkt, um eine zeitgemäße Neuregelung zumindest für die Frühphase zu treffen. Daher wird die Bundesregierung aufgefordert, in einem ersten Schritt einen Regelungskatalog und Regelungsvorschläge für eine Fristenlösung für die ersten zwölf Wochen außerhalb des Strafrechts vorzulegen.

Im Einklang mit den aktuellen Empfehlungen des UN-Frauenausschusses gegenüber Deutschland vom 30. Mai 2023 anlässlich des 9. CEDAW-Staatenberichts⁵ sind nach Auffassung der GFMK die Pflichtberatung zu überdenken sowie die Kostenregelung neu zu treffen. Die Beratungspflicht innerhalb einer Wartezeit vor der Durchführung des Schwangerschaftsabbruches sollte entfallen. In fast keinem anderen europäischen Land gibt es vergleichbare gesetzliche Regelungen für den Schwangerschaftsabbruch, die in den Entscheidungsprozess der ungewollt Schwangeren im selben Maß eingreifen. Eine Pflicht zur Beratung im Schwangerschaftskonflikt stigmatisiert und entmündigt ungewollt Schwangere. Die geltende Fristen- und Beratungslösung ist kein tragfähiger Kompromiss, der das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Frauen achtet. Teil dieser Lösung ist nämlich auch die Kriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs an sich, die sich aus der grundsätzlichen Rechtswidrigkeit von Schwangerschaftsabbrüchen nach § 218 ff. StGB, die nur unter besonderen Voraussetzungen straffrei sind, ergibt. Folge dieser Rechtskonstruktion ist, dass die Kosten eines Schwangerschaftsabbruches, ausgenommen bei Geringverdienenden (§ 19 Schwangerschaftskonfliktgesetz [SchKG]), nicht von der Gesetzlichen

⁴ Eine anlässlich des Kommissionsberichts durchgeführte Forsa-Umfrage weist eine Mehrheit von 72 Prozent für die Legalisierung aus. Im Osten Deutschlands sind 81 Prozent für eine solche Legalisierung, im Westen 71 Prozent. Bei einer INSA-Umfrage sprachen sich im Jahr 2023 68 Prozent der Befragten gegen die Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs aus. Im Rahmen einer Umfrage des Marktforschungsinstituts Ipsos im Auftrag des Bündnisses für sexuelle Selbstbestimmung von 2022 befürworteten 83 Prozent die Legalisierung.

⁵ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the ninth periodic report of Germany, abrufbar unter: [CEDAW State Report DEU 9 ConObs 2023.pdf \(institut-fuer-menschenrechte.de\)](https://institut-fuer-menschenrechte.de/cedaw-state-report-deu-9-conobs-2023.pdf) (Stand: 14.05.2024).

Krankenversicherung (GKV) getragen werden. Gleichwohl hat sich infolge der Fristen- und Beratungslösung in den letzten über dreißig Jahren eine Beratungslandschaft etabliert, die einen unverzichtbaren Stellenwert für die reproduktive und sexuelle Selbstbestimmung der Bevölkerung erlangt hat. Diese Beratungsstruktur ist im Einklang mit der Expertinnenkommission unbedingt im gegebenen Umfang zu erhalten und es sind weitere Maßnahmen (z. B. Hinweispflichten der Ärzteschaft) zu prüfen, die die freiwillige Wahrnehmung auch der Beratung im Schwangerschaftskonflikt stärken. Denn die bisher verpflichtende Beratung im Schwangerschaftskonflikt hat einen Türöffnungseffekt in die Schwangeren-, Familienplanungs- und Sexualberatung. Im Rahmen einer Neuregelung sollte daher anstelle der Pflicht der Beratung im Schwangerschaftskonflikt ein ausdrückliches Recht auf kostenfreie Beratung für Schwangere im Schwangerschaftskonflikt normiert werden. Hierbei sollte es sich, wie von der Expertinnenkommission für den Fall des Verzichts auf die Beratungspflicht angeregt, um ein breites, niedrigschwelliges, barrierearmes und vielsprachiges Beratungsangebot handeln, ausgestaltet als Teil eines umfassenden und finanziell abgesicherten Rechtsanspruches auf Schwangeren-, Familienplanungs- und Sexualberatung, in der Art und in dem Umfang, wie er bereits jetzt nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz besteht.

Zudem sollte die Rechtmäßigkeit des Schwangerschaftsabbruches folgerichtig insbesondere im Leistungsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung umgesetzt werden. Der Bundeskoalitionsvertrag (ebd., S. 92) führt bereits aus, dass die Möglichkeit zu kostenfreien Schwangerschaftsabbrüchen zu einer verlässlichen Gesundheitsversorgung gehört. Eine Übernahme der Kosten insbesondere in den Regelkatalog der gesetzlichen Krankenkassen sowie weiterer Kostenträger würde zu einer Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens als auch zu einer Senkung der Verwaltungskosten führen. Dies wäre auch im Hinblick auf eine Kostenersparnis des öffentlichen Haushalts sachgerecht.

Der Expertinnenbericht enthält des Weiteren Empfehlungen zur mittleren und späteren Schwangerschaft. Der Bund wird gebeten, zu gegebener Zeit in weiteren Schritten den von der Kommission attestierten Gestaltungsspielraum entsprechend zu nutzen und Regelungen zu schaffen, die die Interessen in angemessenen Ausgleich bringt. Dabei sollten auch die von der Kommission genannten Ausnahmen im Falle eines Schwangerschaftsabbruchsverbots Berücksichtigung finden. Dies schließt auch die Prüfung ein, ob eine strafrechtliche Verankerung von Abbrüchen auch in späteren Phasen der Schwangerschaft alternativlos ist.

Zu 4.:

Die Fachministerkonferenzen Gesundheitsministerkonferenz (GMK), Justizministerkonferenz (JUMIKO) und Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) sind aufgrund ihrer fachlichen Zuständigkeit über den Beschluss zu informieren.

Stellungnahme:

Die Bundesregierung nimmt die Ergebnisse der Arbeitsgruppe 1 der Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin, die unter anderem eine Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs in der Frühphase der Schwangerschaft empfiehlt, sehr ernst und prüft diese sorgfältig.

Im Übrigen können die Empfehlungen der Kommission zu den komplexen, medizinethisch herausfordernden Fragestellungen von Parlament, Fraktionen, Verbänden und Interessensgruppen aufgegriffen werden. Insbesondere können Vorschläge zur Regulierung aus der Mitte des Parlaments initiiert werden. Die Bundesregierung hat den Deutschen

Bundestag am 24.04.2024 über die Empfehlungen der Kommission unterrichtet (BT-Drucksache 20/11530).

TOP 12.1 Gleichstellungspolitische Aspekte konsequent in die Internationalisierungsstrategien von Wissenschaft und Forschung integrieren

Antragstellendes Land:

Berlin und Mecklenburg-Vorpommern für die AG „Frauenförderung im Bereich der Wissenschaft“

Mitantragstellung:

Bremen, Niedersachsen, Thüringen

Votum: Mehrheitlich ohne Gegenstimmen

Beschluss:

1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) teilt die Auffassung, dass die aktuellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen und die Sicherung von Lebensqualität, Gesundheit und Wohlstand eine verstärkte Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung erfordern. Die Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschaftsstandortes Deutschland und des Europäischen Forschungsraumes hängt in Zeiten der Globalisierung entscheidend davon ab, wie es gelingt, die internationale Zusammenarbeit zukunftssicher auszustalten. Die GFMK hält vor diesem Hintergrund die konsequente Einbindung wissenschaftlicher Kompetenzen von Frauen in Wissenschaft und Forschung nicht nur für ein Gebot der gleichberechtigten Teilhabe, sondern auch inhaltlich sowie aus ökonomischen Gründen für unverzichtbar.
2. Die Ausrichtung und Weiterentwicklung eines internationalen Profils der außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie der Hochschulen in ihrer Funktion als Ausbildungs- und Forschungsstätten ist mit einer Vielzahl neuer Karriere- und Arbeitsbedingungen verbunden. Das stellt die Gleichstellungsarbeit noch einmal vor besondere Herausforderungen. Daher ist es nach Ansicht der GFMK wichtig, Internationalisierung und Gleichstellung konsequent zusammenzudenken.
3. Die GFMK bittet die Bundesregierung, in ihren Berichten zur Umsetzung der Strategie „Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung“ gleichstellungspolitischen Aspekten zukünftig größeren Raum zu geben. Sie hält eine valide Datenbasis für essentiell, um dieses Thema bei einer Anpassung der Internationalisierungsstrategie detaillierter zu adressieren. Die Situation von Frauen in der Wissenschaft sollte auch in den spezifischen Strategien noch stärker in den Blick genommen werden wie in der Anfang 2023 verabschiedeten „Zukunftsstrategie Forschung und Innovation“ oder der „Strategie der Wissenschaftsminister/innen von Bund und Ländern für die Internationalisierung der Hochschulen in Deutschland“ von 2013. Nur so wird es gelingen, das Potenzial hochqualifizierter Wissenschaftlerinnen besser auszuschöpfen.
4. Die GFMK begrüßt den im November 2023 von der Bundesregierung verabschiedeten „Nationalen Aktionsplan für den Europäischen Forschungsraum“, mit dem sie auf der Grundlage der „ERA Policy Agenda 2022-2024“ die nationalen Leitlinien und Handlungsfelder für die Jahre 2024 bis 2027 festgelegt und mit nationalen Zielen und Maßnahmen der „Zukunftsstrategie Forschung und Innovation“ verknüpft hat. Sie unterstützt die Ziele des Aktionsplanes, Chancengerechtigkeit als Standard umzusetzen und den Frauenanteil im Wissenschaftssystem, insbesondere in Führungspositionen,

signifikant zu erhöhen.¹ Als Grundlage für die Entwicklung passgenauer Maßnahmen bittet die GFMK, die im Aktionsplan formulierten personenbezogenen Zielindikatoren grundsätzlich geschlechterdifferenziert auszuweisen.²

5. Der internationale Austausch ist nach Ansicht der GFMK ein wichtiger Aspekt wissenschaftlicher Exzellenz. Sie unterstützt daher Bestrebungen, die internationale Mobilität von Studierenden und wissenschaftlich Tätigen weiter auszubauen. Bund, Länder, Forschungseinrichtungen und Hochschulen sowie die Forschungsförderinstitutionen sind gefordert, Rahmen- und Förderbedingungen so weiterzuentwickeln, dass die Attraktivität des Standortes Deutschland auch für hochqualifizierte Wissenschaftlerinnen gesteigert wird, um sie für das Wissenschaftssystem zu gewinnen und dauerhaft zu halten. Die GFMK bittet daher alle Verantwortlichen, darauf hinzuwirken, dass Statistiken zur Mobilität konsequent geschlechterdifferenziert erhoben und ausgewertet sowie existierende Bedingungen unter gleichstellungsrelevanten Aspekten kritisch reflektiert werden. Dies bildet eine wichtige Grundlage, um mögliche Barrieren für Mobilität, insbesondere für Frauen und bei Verantwortung für Sorgearbeit, zu erkennen und Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.
6. Die GFMK bittet die Hochschulrektorenkonferenz (HRK), bei der Beratung der Hochschulen im Rahmen des „Audits Internationalisierung der Hochschulen“ Gleichstellungsaspekte zu thematisieren.
7. Die GFMK hält es zudem für erforderlich, im Kontext der Internationalisierung nicht nur die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in der Wissenschaft in den Blick zu nehmen, sondern auch die systematische Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in die Inhalte von Forschung und Technologien zu berücksichtigen. Damit wird nach Ansicht der GFMK ein wichtiger Baustein gelegt, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen zu meistern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu festigen.

Begründung:

Forschungseinrichtungen und Hochschulen stellen sich immer internationaler auf. Dies geschieht vor allem vor dem Hintergrund des global geprägten Arbeitsmarktes und mit Blick auf internationale Studierende, (Nachwuchs)Wissenschaftlerinnen und -wissenschaftler sowie Forscherinnen und Forscher.³

Internationale Mobilität ist heute eine wesentliche Voraussetzung für den Aufbau einer wettbewerbsfähigen beruflichen Laufbahn. Frauen stehen hierbei vor anhaltenden geschlechtsspezifischen Herausforderungen wie Mehrfach- und intersektionaler Diskriminierung, sexualisierter Belästigung und Gewalt, geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung außer- und innerhalb der Hochschulen, fehlenden finanziellen und zeitlichen Ressourcen oder auch einem „gender bias“ in Personalentscheidungen.⁴ Die von GESIS im Auftrag der Alexander von Humboldt-Stiftung 2022 durchgeführte Studie stellt in dem Zusammenhang fest, „dass das Potenzial an internationalen Wissenschaftlerinnen, die für einen Forschungsaufenthalt in Deutschland gewonnen werden könnten, nicht ausgeschöpft wird.“⁵

Die Bundesregierung hat bereits im Jahr 2016 die Strategie „Internationalisierung von Bildung,

¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Nationaler Aktionsplan für den Europäischen Forschungsraum, November 2023, S. 13.

² Ebenda, S. 7.

³ Vgl. hierzu: Internationalisierung mit Verantwortung. In: Standpunkte für eine geschlechtergerechte Hochschulpolitik. bukof 2021. S. 26 f.

⁴ Vgl. hierzu: Internationalisierung und Mobilität geschlechtergerecht gestalten. Positionspapier der bukof vom 18.01.2024.

⁵ GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (Hrsg.) 2022 – Löther, Andrea/Freund, Frederike/Lipinsky, Anke: Zugänge, Barrieren und Potentiale für die internationale Mobilität von Wissenschaftlerinnen: Eine Untersuchung im Auftrag der Alexander von Humboldt-Stiftung (Forschungsbericht). S. 9.

Wissenschaft und Forschung“ vorgelegt. Ziel der Strategie ist es, mehr Synergien und Kohärenz zu schaffen sowie Brücken zu bauen. Diese Internationalisierungsstrategie beinhaltet jedoch nur zwei explizit frauen- und gleichstellungspolitische Aspekte: die Förderung der Kontaktstelle „Frauen in der EU-Forschung (FiF“ und die Förderung der beruflichen Bildung von Frauen und Mädchen in Entwicklungsländern.⁶ Dies sind zweifellos wichtige Themen, die fortgeführt werden sollten, reichen aber aus Sicht der GFMK nicht aus. Die Internationalisierungsstrategie der Bundesregierung ist dringend anzupassen, um so den globalen Entwicklungen Rechnung zu tragen und den Fokus stärker auch auf die Rahmenbedingungen für deutsche und ausländische Wissenschaftlerinnen zu legen. Insbesondere die Forschungs- und Publikationstätigkeiten von Wissenschaftlerinnen in der Qualifizierungsphase (z. B. Doktorandinnen, Postdoktorandinnen, Juniorprofessorinnen, Akademische Rätinnen) sind zu unterstützen sowie Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu thematisieren, um mehr international aufgestellte Forscherinnen in wissenschaftlichen Spitzenpositionen zu gewinnen. Gleichzeitig sind sowohl bestehende Förderprogramme für Frauen in inter- und transnational zusammenarbeitenden Forschungsbereichen mit geringem Anteil an Wissenschaftlerinnen (bspw. im MINT-Bereich) weiterzuentwickeln als auch neue Programme auf den Weg zu bringen. Nur so kann das Potenzial von Wissenschaftlerinnen für Forschung und Lehre entsprechend genutzt werden.

Das gilt auch für die neue „Internationalisierungsstrategie für die Hochschulen“, die gemeinsam von Kultusministerkonferenz (KMK), Gemeinsamer Wissenschaftskonferenz (GWK) und Bundesministerium für Bildung und Forschung im Jahr 2024 vorgelegt werden soll, „um die Attraktivität unseres Hochschul- und Wissenschaftsstandortes zu stärken. Wir wollen im Wettbewerb um kluge Köpfe bestehen, den wissenschaftlichen Austausch in der Breite auch in Zeiten geopolitischer Herausforderungen steigern und mehr internationale Erfahrungen für alle ermöglichen.“⁷

Mit der „Zukunftsstrategie Forschung und Innovation“ setzte die Bundesregierung Anfang 2023 wichtige Akzente, um die Forschungs- und Innovationspolitik national und international zukunftsfähig aufzustellen. Um auch nachhaltige gleichstellungspolitische Fortschritte zu erzielen, sollte die Geschlechterperspektive – über die Erhöhung des Frauenanteils bei Professuren und den Anteil an Gründerinnen von Start-ups hinaus – systematisch in die Umsetzung und Weiterentwicklung der bisherigen sechs Missionen⁸ und die Ausgestaltung konkreter Maßnahmen sowie in das Monitoring einbezogen werden.⁹

Im „Nationalen Aktionsplan für den Europäischen Forschungsraum“ wurden die Ziele der „Zukunftsstrategie Forschung und Innovation“ entlang der mit der „ERA Policy Agenda 2022-2024“ festgelegten europäischen Schwerpunktsetzungen weiterentwickelt und umgesetzt.¹⁰ Die darin formulierten Zielindikatoren fokussieren für den Bereich der Geschlechtergerechtigkeit ebenfalls auf den Anteil von Frauen bei Professuren (Indikator 11). Für eine valide Datenbasis sollten auch weitere personenbezogene Indikatoren, wie die Job-to-Job-Mobilität in Wissenschaft und Technologie (Indikator 9) sowie die Beschäftigtenzahl in Forschung und Entwicklung (Indikator 10), geschlechterdifferenziert ausgewiesen werden.¹¹

Der Monitoring-Bericht 2023 zum Pakt für Forschung und Innovation unterstreicht ungeachtet

⁶ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung. Strategie der Bundesregierung. Berlin 2016.

⁷ Pressemitteilung der KMK vom 12.01.2024 anlässlich der Übernahme der Präsidentschaft durch die saarländische Ministerin Christine Streichert-Clivot.

⁸ Die sechs Missionen sind: ressourcenbewusstes Wirtschaften, Klimaschutz und Bewahrung der Artenvielfalt, Gesundheit, technologische Souveränität, Umweltschutz sowie gesellschaftliche Resilienz.

⁹ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Zukunftsstrategie Forschung und Innovation, Februar 2023.

¹⁰ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Umsetzung der Zukunftsstrategie Forschung und Innovation, Dezember 2023, S. 11.

¹¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Nationaler Aktionsplan für den Europäischen Forschungsraum, November 2023, S. 7.

erzielter Fortschritte mit Verweis auf die aktuellen Studien zum internationalen Benchmarking deutlich den Aufholbedarf der Paktorganisationen im Bereich Gleichstellung. Da ein hoher Frauenanteil auch international als Standortvorteil exzellenter Forschung gilt, sind die Forschungsorganisationen aufgefordert, konsequent ihre Zielquoten weiter zu verfolgen und ihre vielfältigen Maßnahmen fortzusetzen. Eine verbesserte Datenlage (etwa durch Exit-Befragungen, Befragungen zur Mitarbeiterbindung bzw. Career-Tracking) wird als förderlich angesehen für den passgenauen Einsatz von Maßnahmen.¹²

Das Audit „Internationalisierung der Hochschulen“ der HRK stellt ein Angebot der unabhängigen und systematischen Internationalisierungsberatung dar, das auf das Profil der jeweiligen Hochschule abgestimmt ist. Neben der Standortbestimmung ist es gerichtet auf die Konkretisierung der Ziele sowie die (Weiter-)Entwicklung der institutionellen Strategie und beinhaltet Empfehlungen zu Maßnahmen im Bereich Internationalisierung. Da im Zentrum des Audits keine Bewertung, sondern die Beratung der Hochschulen steht, existieren keine im Vorfeld definierten Kriterien. Es liegt vielmehr in der Kompetenz der Beraterinnen und Berater, für das jeweilige Audit die geeigneten Kriterien zu definieren.¹³

Das Thema Geschlechtergerechtigkeit sollte in diese Prozesse systematisch einfließen, was das Vorhandensein von Genderkompetenz bei den Beratenden voraussetzt.

Allen Internationalisierungsstrategien und Aktionsplänen sollte nach Auffassung der GFMK inhärent sein, die Geschlechterperspektive nicht ausschließlich auf personelle Indikatoren zu beziehen, sondern auch auf inhaltliche Aspekte von Forschung und Technologien.

Stellungnahme:

Gleichstellung von Frauen und Männern in Wissenschaft und Forschung ist nicht nur eine Frage der Chancengerechtigkeit, sondern auch ein entscheidendes Erfolgskriterium für den Wissenschaftsstandort Deutschland. Bund und Länder verfolgen deshalb in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) das Ziel, die Gleichstellung von Frauen und Männern in Hochschule und außerhochschulischer Forschung weiter in Richtung Parität zu fördern.

So sind z. B. die mit dem Pakt für Forschung und Innovation zugesagten jährlichen Mittelaufwüchse verbunden mit der Verpflichtung der geförderten Wissenschaftsorganisationen Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), Helmholtz-Gemeinschaft (HGF), Leibniz-Gemeinschaft (WGL) und Max-Planck-Gesellschaft (MPG), sich ambitionierte Ziele für die Gewinnung von weiblichen Nachwuchs- und Führungskräften zu setzen.

Auch viele gemeinsame Förderprogramme von Bund und Ländern wie z. B. die Exzellenzstrategie und das Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, verpflichten die Antragstellenden zur Vorlage von Konzepten und Umsetzungsstrategien zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit. Dabei ist es unter anderem gelungen, die geschaffenen 971 Tenure-Track-Professuren insgesamt weitgehend geschlechterparitätisch

¹² Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (Hg.): Pakt für Forschung und Innovation. Monitoring-Bericht 2023. Band I, Bonn 2023, S. 21.

¹³ evalag. Evaluationsagentur Baden-Württemberg: Evaluation des Audits "Internationalisierung der Hochschulen" der Hochschulrektorenkonferenz, Dezember 2013, S. 2 ff.

zu besetzen.

In den Förderlinien der Exzellenzstrategie ist u. a. die zur Spitzenforschung akzessorische Leistungsdimension der Förderung von Chancengerechtigkeit in der Wissenschaft Bewertungsgrundlage. Konzepte der Exzellenzuniversitäten umfassen beispielsweise die Verzahnung der universitären Internationalisierungs- und Diversitätsstrategien, Rekrutierungsprogramme für die Gewinnung von Professorinnen sowie die Stärkung von internationalen Netzwerken von Wissenschaftlerinnen.

Zudem erhöht das Professorinnenprogramm 2030 die Anzahl der Professorinnen in Deutschland und stärkt durch spezifische Maßnahmen die Gleichstellungsstrukturen an Hochschulen. Damit wird das Ziel der Zukunftsstrategie, den Anteil von Professorinnen zu erhöhen, konkret umgesetzt. Mit Blick auf den unter Punkt 7 angesprochenen, zukunftsweisenden Punkt („systematische Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in die Inhalte von Forschung und Technologien“) möchten wir zudem auf die BMBF-Förderrichtlinie „Geschlechterspekte im Blick“ verweisen, mit der genau dies gefördert wird.

Die durch die Wissenschaftsministerinnen und Wissenschaftsminister von Bund und Ländern gemeinsam erarbeitete Strategie zur Internationalisierung der Hochschulen in Deutschland sieht darüber hinaus ein begleitendes Monitoring der Strategieumsetzung vor. Die dafür vorgesehenen Indikatoren sollen geschlechterspezifisch aufbereitet und analysiert werden. Die inklusive Ausgestaltung von Fördermaßnahmen für die Mobilität von Studierenden und Forschenden ist ein zentrales Ziel der Strategie.

Mit der Zukunftsstrategie Forschung und Innovation zielt die Bundesregierung auf eine Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit in Forschung und Innovation und hat sich eine Erhöhung des Anteils von Frauen bei Professuren und eine Zunahme der Gründerinnen von Start-ups ausgesprochen.

Einen guten Einblick in die Internationalisierungsstrategie des Bundes bietet außerdem der zweijährig erscheinende [Bundesbericht internationale Kooperation](#) (aktuell über den Berichtszeitraum 2022-2023), dem beispielhaft auch länderspezifische Informationen über zum Teil auch konkrete Projekte mit internationalen Partnerinnen und Partnern entnommen werden können.

TOP 13.1 Psychosoziale Beratungsstrukturen für queere Menschen stärken

Antragstellendes Land:

Baden-Württemberg

Mitantragstellung:

Berlin, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz

Votum: Einstimmig

Beschluss:

1. Die GFMK begrüßt, dass im nationalen Aktionsplan „Queer leben“ die Bedeutung von psychosozialen Beratungsangeboten für LSBTIQ+-Menschen hervorgehoben und ein besonderer Bedarf an sachkundiger und wohnortnaher Beratung betont wird. Die GFMK begrüßt, dass vorgesehen ist, die Beratungsangebote im Rahmen des Aktionsplans „Queer leben“ nachhaltig zu stärken.
2. Die GFMK fordert die Bundesregierung auf, einen regelmäßigen Austausch zwischen Bund, Ländern, Kommunen, Verbänden und Community zu koordinieren. Es soll ein Dialog zu vorhandenen Beratungsstrukturen, zu Möglichkeiten von deren Stärkung, zur Verbesserung der Beratungsstandards und zur Aufklärung und wirksamen Bekämpfung von sogenannten Konversionsbehandlungen angestoßen sowie bundesweit einheitliche Fortbildungsangebote für Fachkräfte in der Beratung finanziert werden.
3. Die GFMK fordert die Bundesregierung auf, bei diesem Dialog insbesondere die Stärkung von Beratungsangeboten für transidente, intergeschlechtliche und nichtbinäre Kinder und Jugendliche und ihre Familien zu berücksichtigen.
4. Die GFMK fordert die Bundesregierung ergänzend zum Beschluss TOP 6.1 der JFMK 2023 auf, eine aktuelle, digitale, bundesweite Übersicht über das Beratungs- und Unterstützungsnetzwerk allgemein und insbesondere für transidente, intergeschlechtliche und nichtbinäre Kinder und Jugendliche und ihre Eltern auf dem Regenbogenportal bereitzustellen sowie ein zentrales Monitoring zu Beratungsbedarfen und Beratungsangeboten vorzunehmen.

Begründung:

Im 2022 verabschiedeten nationalen Aktionsplan „Queer leben“ wird die Bedeutung von Beratungsangeboten hervorgehoben. Eine entscheidende Voraussetzung für die Nutzung von Beratungsleistungen ist, dass diese mit guter Qualität niedrigschwellig, barrierefrei, regional und flächendeckend erreichbar und möglichst kostenfrei angeboten werden.

In Deutschland besteht ein sehr unterschiedlich gewachsenes Beratungsangebot für queere Personen. Diese sind nur in seltenen Fällen bei Trägern der allgemeinen, etablierten Beratungslandschaft verortet, meistens nehmen sich Vereine und Gruppen, die sich ohnehin schwerpunktmäßig mit dem Themenbereich LSBTIQ+ beschäftigen, der psychosozialen Beratungsunterstützung an.

Die Projektförderung im Bereich der psychosozialen Beratung hat in den vergangenen Jahren zwar zugenommen, professionelle, hauptamtliche Beratungsangebote sowie feste Stellenfinanzierungen und solide Förderstrukturen bleiben aber aufgrund der oft angespannten Haushaltssituation in den Ländern und Kommunen eher die Ausnahme. So geschieht die Unterstützung meist durch peer-to-peer-Beratung in teilweise prekären, teilweise ehrenamtlichen Strukturen.

Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans „Queer leben“ durch die Bundesregierung wurde

ein Arbeitsgruppenprozess zu den einzelnen Handlungsfeldern angestoßen. Die Arbeitsgruppe Beratungs- und Communitystrukturen, bestehend aus Verbänden und Vertretungen der LSBTIQ+-Community, erarbeitet unter Teilnahme von verschiedenen Bundesländern und des BMFSFJ Empfehlungen, wie Aufklärungs- und Beratungsangebote für sexuelle und geschlechtliche Vielfalt gestärkt werden können.

Die GFMK fordert eine Weiterführung der AG mit angepassten Rahmenbedingungen als dialogorientiertes Gremium zu queeren Beratungsstrukturen unter Teilnahme von Bund, Ländern, Kommunen, Verbänden und Vertretungen der Community.

Die GFMK greift u. a. die Forderung des TOP 6.1 der JFMK 2023 nachdrücklich auf und bittet die Bundesregierung, auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse und bestehender Konzepte in den Ländern und anknüpfend an das Beratungsangebot zum Verbot von Konversionstherapien durch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) curriculare Vorgaben zu entwickeln. So sollen in Zusammenarbeit mit den Ländern, Kommunen, freien Trägern und der queeren Community verlässliche, nach bundesweit einheitlichen Standards ausgerichtete und dauerhaft mit Bundesmitteln finanzierte Fortbildungsangebote zur weiteren Sensibilisierung und Qualifizierung der in der Beratung haupt- und ehrenamtlich tätigen Personen angeboten werden, damit regionale Beratungsangebote gestärkt werden können.

Die GFMK unterstreicht zusätzlich die Notwendigkeit der Aufnahme in bestehende Regelstrukturen, eines bedarfsgerechten Auf- und Ausbaus und einer kontinuierlichen Fortentwicklung der Beratungsangebote durch Fachkräfte des pädagogischen, psychosozialen, medizinischen und rechtlichen Bereichs.

Für diesen Prozess bedarf es eines bundesweiten Überblicks über vorhandene Beratungsangebote, unter anderem könnten damit auch „weiße Flecken“ ohne Beratungsangebot aufgezeigt werden.

Die GFMK unterstützt hier ausdrücklich auch die bereits durch die JFMK formulierte Bitte, eine digitale, bundesweite Übersicht über das Beratungs- und Unterstützungsnetzwerk allgemein und für transidente, intergeschlechtliche und nichtbinäre Kinder und Jugendliche und ihrer Eltern auf dem Regenbogenportal des BMFSFJ bereitzustellen, aktuell zu halten sowie ein zentrales Monitoring zu Beratungsbedarfen und Beratungsleistungen vorzunehmen.

Stellungnahme:

Der Ausbau des Beratungsangebots für queere und insbesondere für trans*, inter* und nichtbinäre Menschen liegt im Interesse, jedoch nicht in der primären Zuständigkeit des Bundes.

Der Aktionsplan für Akzeptanz und Schutz sexueller und geschlechtlicher Vielfalt „Queer leben“ enthält Maßnahmen zur Stärkung und zum Ausbau der Beratungsstrukturen für LSBTIQ*. Um diese Maßnahmen konkret auszustalten, zu priorisieren und umzusetzen, wurde ein ressortübergreifender Beteiligungsprozess mit der Zivilgesellschaft, den Bundesländern und den jeweils zuständigen Bundesressorts initiiert. In dem Beteiligungsprozess hat sich eine Arbeitsgruppe explizit mit der Umsetzung von Maßnahmen Stärkung von Beratungs- und Communitystrukturen beschäftigt. Die Arbeitsgruppe hat ein Empfehlungspapier erarbeitet. Das Empfehlungspapier wurde auf der Website des BMFSFJ

veröffentlicht und ist abrufbar unter:

<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/244206/2a5a502186f037a5a59f115fe5c22800/empfehlungenspapier-ag-beratungs-communitystrukturen-data.pdf>. Die Empfehlungen wurden von den Verbänden und Vertreter*innen der LSBTIQ*-Community eingebracht. Diese sollen die zuständigen Bundesressorts bei der Umsetzung der im Aktionsplan „Queer leben“ vereinbarten Maßnahmen mit konkreten Vorschlägen unterstützen.

- Der im Aktionsplan „Queer leben“ initiierte Dialog zwischen Bund, Ländern, Verbänden und der Community eignet sich grundsätzlich in verstetigter Form auch in Zukunft dazu, in fachlichen Austausch zu treten und so das Beratungsangebot zu stärken.
- Die komplexe Intervention „LIEBESLEBEN“ der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) stellt vielfältige, zielgruppengerechte Informationen zur sexuellen Vielfalt und Gesundheit zur Verfügung. Zu dem Angebot von LIEBESLEBEN gehört auch die Auflistung/Verlinkung/Vermittlung von weiteren (psychosozialen) Beratungsangeboten. Für die Themen „HIV, andere STI und Safer Sex“ sowie „Vielfalt und Schutz vor Konversionsbehandlungen“ bietet die BZgA eigene Beratungsangebote an.
- Auch das Regenbogenportal enthält bereits eine Informationssammlung zu Beratungsangeboten, die mit einer Filterfunktion durchsucht werden kann. Die Informationssammlung wird aktuell turnusmäßig aktualisiert. Ein Monitoring wie im Beschluss gefordert, könnte gegen die föderalen Zuständigkeiten verstößen. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass Informationsportale wie das Regenbogenportal häufig nicht mehr dem modernen Nutzungsverhalten entsprechen.