

**Herausgeber: Deutscher Juristinnenbund e. V.****Präsidium:** Prof. Dr. Maria Wersig, Hochschullehrerin, Hannover (Präsidentin); **Ursula Matthiessen-Kreuder**, Rechtsanwältin, Bad Homburg; **Dr. Dana Valentiner**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Hamburg (Vizepräsidentinnen); **Petra Lorenz**, Regiergungsdirektorin i.R., Sinzheim (Schatzmeisterin); **Schriftleitung:** **Anke Gimbal**, Rechtsassessorin, Geschäftsführerin Deutscher Juristinnenbund e.V., Berlin.

DOI: 10.5771/1866-377X-2022-2-51

## Positionspapier: Der Koalitionsvertrag aus gleichstellungspolitischer Sicht

Die 24. Bundesregierung ist nun seit einigen Monaten im Amt. In ihrem Koalitionsvertrag<sup>1</sup> hat sie sich auch im Hinblick auf Gleichstellungspolitik wichtige Ziele gesteckt. In einigen Aspekten bleiben die Vorhaben aber auch hinter den Erwartungen und Forderungen<sup>2</sup> des Deutschen Juristinnenbundes e.V. (dj**jb**) zurück. Der dj**jb** wird die Arbeit der Bundesregierung genau beobachten und kritisch begleiten. Im Folgenden sind die Positionen aller zuständigen Kommissionen des dj**jb** zu den gleichstellungspolitischen Vorhaben – oder Leerstellen – im Koalitionsvertrag abgedruckt:

### Kommission Arbeits-, Gleichstellungs- und Wirtschaftsrecht

**Prof. Dr. Heide Pfarr**  
Vorsitzende

Der Koalitionsvertrag der Ampelregierung ist im Bereich Arbeitsrecht besser als jeder Koalitionsvertrag und entsprechende Regierungserklärungen zuvor. Von unmittelbarer praktischer Bedeutung für viele erwerbstätige Frauen ist allerdings lediglich die Erhöhung des Mindestlohns.

#### *Gleichstellung im Erwerbsleben*

Selbstverständlich ist es erfreulich, dass die Bundesregierung die Berichterstattung über die Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen verbessern will. Allerdings irritiert die Zusage, dass „bei Bedarf“ auch nachgeschärft werden soll. Ein solcher Bedarf ist ja längst durch den Evaluationsbericht zum Führungspositionen-Gesetz eindrucksvoll belegt.

Die neue Bundesregierung greift den entscheidenden Mangel der geltenden Gleichstellungsregulierungen im Arbeitsrecht nicht auf: Das Arbeitsverhältnis leidet unter einem strukturellen

Ungleichgewicht, wie Bundesverfassungsgericht und Bundesarbeitsgericht mehrfach betont haben. Angesichts dieser Tatsache sind individuelle Rechte, die Beschäftigten gegeben werden, risikobehaftet, wenig durchsetzungsstark. Die Vorhaben der Ampel setzen leider diese strukturell ineffektive Gesetzgebung fort. Das zeigt sich deutlich darin, dass beispielsweise für Home Office lediglich ein Anspruch auf Erörterung mit der Arbeitgeberseite eingeführt werden soll. Zwar soll wenigstens eine willkürliche Verweigerung des Anspruchs verhindert werden, doch diese Zusage ist nicht realistisch. Die versprochene Weiterentwicklung des Entgelttransparenzgesetzes dürfte vermutlich wenig mehr bringen, als dass die europarechtswidrigen Normen in diesem Gesetz beseitigt und zwingende Festlegungen der zu erwartenden europäischen Richtlinie umgesetzt werden. Schließlich gibt der Verzicht auf die Verbandsklage einen Hinweis darauf, dass die Bundesregierung den individualrechtlichen Ansatz nicht verlassen wird. Denn die angekündigte Einführung einer Prozessstandschaft, ein sehr kleiner richtiger Schritt, erfordert weiterhin ein Tätigwerden diskriminierter Individuen. Eine wirklich effektive Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes verlangt eine Verpflichtung der Unternehmen zur Analyse und gegebenenfalls Änderung ihrer Entgeltstrukturen und ihrer Entgeltpraxis; die europäische Richtlinie präferiert diesen Ansatz.

- 1 Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, online <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>> (Zugriff: 07.04.2022).
- 2 Vgl. Deutscher Juristinnenbund e.V. (dj**jb**), Stellungnahme 21-15, Frauenpolitische Forderungen zur Bundestagswahl 2021, vom 05.07.2021, online: <<https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st21-15>> (Zugriff: 07.04.2022).

### Arbeitszeitregulierungen

Positiv zu werten ist die geplante Veränderung der Regulierungen der Brückenteilzeit, wo Vermeidungsstrategien von Arbeitgeber\*innen beseitigt werden sollen. Das größte Manko allerdings wird nicht aufgegriffen: von dieser Regulierung können kaum jene Frauen profitieren, die von Beginn des Arbeitsverhältnisses an teilzeitbeschäftigt waren, was für viele Frauen mit Care-Arbeit zutrifft.

Die Bundesregierung will flexiblere Arbeitszeitgestaltungen unterstützen. Gleichzeitig soll das Arbeitszeitrecht entgegen intensiver Forderungen der Arbeitgeberseite nicht aufgelöst werden. Das ist im Ansatz frauenpolitisch gesehen positiv. Die arbeitszeitpolitische Flexibilisierung wird in die Hände der Tarifvertragsparteien gegeben, was durchaus passend ist – wenn auf der Arbeitnehmerseite durchsetzungsstarke Gewerkschaften diese entsprechenden tariflichen bzw. tarifgestützten Regelungen vereinbaren. Jedoch: Bei der Tariföffnung für vom Gesetz abweichende Bedingungen für Leiharbeit sind flugs viele „Tarifverträge“ von obskuren „Gewerkschaften“ abgeschlossen worden. Es fehlt daher der Hinweis auf Repräsentativität der Gewerkschaften, wie es in jenem Teil des Koalitionsvertrages niedergelegt ist, wo die Vergabe öffentlicher Aufträge an eine Tarifbindung gekoppelt werden soll.

## Kommission Zivil-, Familien- und Erbrecht, Recht anderer Lebensgemeinschaften

Dr. Anna Lena Götttsche

Vorsitzende

Das Urteil der Kommission Zivil-, Familien- und Erbrecht, Recht anderer Lebensgemeinschaften über den Koalitionsvertrag fällt gemischt aus. So stehen sehr begrüßenswerten Vorhaben im Hinblick auf geschlechtliche Selbstbestimmung und queere Familienpolitik auch kritisch zu bewertende Pläne etwa im Sorge- und Umgangsrecht gegenüber.

### Personenstand

Der djb begrüßt die Pläne der Ampel-Koalition zur Ersetzung des Transsexuellengesetzes (TSG) durch ein Selbstbestimmungsgesetz. Es braucht eine einheitliche Regelung der Möglichkeit zur Änderung des Geschlechtseintrags im Personenstand. Die Änderung des Geschlechtseintrags durch Selbstauskunft beim Standesamt ist geeignet, um die derzeit geltende Minimallösung in § 45b PStG, von der lediglich ein eng begrenzter Personenkreis („Personen mit Varianten der Geschlechtsentwicklung“) profitieren kann, zu einer umfänglichen Gewährleistung des Grundrechts auf geschlechtliche Selbstbestimmung auszubauen.

### Eltern-Kind-Zuordnung

Aus familienrechtspolitischer Sicht sind die Vorhaben der Ampelkoalition, queere Familienkonstellationen zu stärken, ausnehmend positiv zu bewerten. Das geltende Recht verletzt Kinder, die in gleichgeschlechtliche Beziehungen hineingeboren werden, in ihrem Grundrecht auf Gleichbehandlung. Auch queere Personen werden hier in ihren Eltern- und Gleichheitsrechten verletzt. Dass künftig die Ehefrau der Frau, die ein Kind zur Welt bringt, ebenfalls automatisch

Mutter werden soll, ist erfreulich. Zugleich wäre zu begrüßen, die Eltern-Kind-Zuordnung geschlechtsneutral zu regeln, damit zum einen stets der Elternteil, der mit dem Geburtselternteil verheiratet ist oder der die Elternschaft anerkannt hat, auch rechtlicher Elternteil sein kann. Zum anderen könnten damit auch Personen mit korrigiertem Geschlechtseintrag oder dem Eintrag „divers“ schlicht Eltern sein, ohne sich als „Mutter“ oder „Vater“ identifizieren zu müssen.

Weiteren Ausweitungen der Anfechtungsrechte ist mit Zurückhaltung zu begegnen, real gelebte Verantwortungsbeziehungen sollten abgesichert und geschützt werden.

### Reproduktive Selbstbestimmung

Das Ziel der Koalition, ungewollt Kinderlose besser zu unterstützen, ist familienpolitisch grundsätzlich begrüßenswert, insbesondere mit Blick auf die Hürden beim Zugang zu Reproduktionsmedizin, die hinsichtlich medizinischer Indikation, Familienstand und sexueller Identität abgebaut werden sollen. Die Eizellspende zu ermöglichen, ist ein familien- wie gleichstellungsrechtlich wichtiges Vorhaben.

Die angekündigte Überprüfung von Leihmutterchaft wird komplexe rechtliche und ethische Fragen aufwerfen, die einer intensiven Auseinandersetzung bedürfen. Aspekte von Ausbeutung und struktureller geschlechtsbezogener Benachteiligung dürfen hier nicht aus dem Blickfeld geraten.

### Sorge- und Umgangsrechte

Die Ausweitung des kleinen Sorgerechts auf soziale Elternteile entspricht nach Einschätzung des djb der Lebensrealität vieler sog. Patchwork-Familien und bedeutet eine Anerkennung bestehender Familienstrukturen, räumt aber zugleich auch den betreffenden Kindern und ihren „neuen“ Elternteilen rechtliche Positionen ein. Wie ein geplantes kleines Sorgerecht genau ausgestaltet sein wird und wer davon profitieren soll, sind allerdings noch offene Fragen, die der djb aufmerksam begleiten wird.

Der djb sieht es kritisch, wenn unverheiratete Väter bei gemeinsamem Wohnsitz durch einseitige Erklärung das gemeinsame Sorgerecht erlangen können – ebenso wie den Vorstoß, das sog. Wechselmodell in den Mittelpunkt von Trennungs- und Konfliktberatung stellen zu wollen<sup>3</sup> – und kann auch nicht erkennen, warum diese Ansätze dem Kindeswohl dienlich sein sollen. Aus frauenpolitischer Sicht ist eine wirklich gleichberechtigte Wahrnehmung von familiärer Sorgearbeit zwar unbedingt zu befürworten. Solange diese aber nicht gelebte Realität ist, sind etwa Unterhaltspflichten, die an den Umfang von Umgangszeiten anknüpfen, abzulehnen, weil so die ökonomische Benachteiligung von Müttern, insb. Alleinerziehenden, verursacht bzw. stabilisiert wird.

Bei Sorge- und Umgangsrechten enthält der Koalitionsvertrag leider eine Leerstelle: Es fehlt die Verknüpfung von Familienrecht und häuslicher Gewalt. Häusliche Gewalt soll zwar künftig in Umgangsverfahren „zwingend“ berücksichtigt werden. Sie hat jedoch ebenso Auswirkungen in Sorgerechtsverfahren. Frauen

3 Vgl. ausführlich Götttsche, Anna Lena, Paritätische Kinderbetreuung in Deutschland heute? – oder: warum wir beim Wechselmodell das Pferd nicht von hinten aufzäumen sollten, in diesem Heft.

sowie ihre Kinder müssen endlich auch mit den Mitteln des Familienrechts effektiver vor Gewalt im sozialen Nahraum geschützt werden. Diesem Anliegen wird sich der djb weiterhin widmen.

### **Verantwortungsgemeinschaft**

Kritisch begleitet wird der djb das Vorhaben, das Institut einer Verantwortungsgemeinschaft einzuführen. Bislang ist offen, wie ein solches Institut ausgestaltet sein soll. Aus Sicht des djb drängt sich die Notwendigkeit einer formalisierten Gemeinschaft jenseits der Ehe bislang nicht auf.<sup>4</sup>

## **Kommission Strafrecht**

**Dr. Leonie Steinl, LL.M. (Columbia)**

Vorsitzende

Der Koalitionsvertrag enthält aus Sicht der Kommission Strafrecht gute und wichtige Aussagen und Ansätze, die teilweise direkt an unsere Forderungen der letzten Jahre anknüpfen.

### **Bedeutung der Istanbul-Konvention erkannt und Umsetzung der Konvention im digitalen Raum**

Zunächst ist erfreulich, dass die Istanbul-Konvention im Koalitionsvertrag als Instrument benannt wird und die die Bunderegierung sich für die Ratifizierung durch weitere Mitgliedstaaten des Europarats einsetzen will. Es fehlt allerdings an der dringend notwendigen Rücknahme der Vorbehalte, die Deutschland zur Konvention eingelegt hat. Die Vorbehalte gegen Artikel 59(2) und (3) der Konvention hinsichtlich der Aufenthaltssicherung für gewaltbetroffene Migrantinnen verkürzen den Schutz gegen geschlechtsspezifische Gewalt und deren Folgen erheblich.

Die Umsetzung der Konvention auch im digitalen Raum wird ausdrücklich angestrebt. Dies entspricht den Forderungen des djb zur effektiven Bekämpfung digitaler Gewalt (Seite 147).

Insgesamt gibt es weiterhin Umsetzungsbedarf im Bereich Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt.<sup>5</sup>

### **Frauenhausfinanzierung und Beratungsstellen**

Unter dem Stichwort Schutz vor Gewalt sieht der Koalitionsvertrag vor, dass ein bundeseinheitlicher Rechtsrahmen für eine verlässliche Finanzierung von Frauenhäusern geschaffen werden soll. Bedarfe „*vulnerabler Gruppen wie Frauen mit Behinderung oder geflüchteter Frauen sowie queerer Menschen*“ (Seite 147 des Koalitionsvertrages) sollen berücksichtigt werden. Das ist aus Sicht der Kommission zu begrüßen. Abzuwarten bleibt allerdings, ob die angestrebte bundeseinheitliche Regelung den Anforderungen der Istanbul Konvention an eine angemessene Unterstützung entsprechen wird und, ob sich die notwendigen politischen Mehrheiten dafür finden. Darüber hinaus fehlt es an (finanziell abgesicherten) Beratungsstellen und anderen niedrighwelligen Unterstützungsangeboten für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt.

### **Strafrechtsverschärfungen sind kein Allheilmittel**

Begrüßenswert ist auch der Ansatz, das Strafrecht als Ultima Ratio anzusehen (Seite 106). Das angestrebte modernere und

effektive Strafverfahren kann bei der richtigen Umsetzung den Betroffenen zugutekommen. Insbesondere eine schnellere Bearbeitung von Verfahren bei gleicher Qualität kommt den Opfern zugute. In der Vergangenheit sind Änderungen im Strafrecht häufig die vermeintlich einfache Lösung gewesen, um politisches Handeln zu signalisieren. Notwendig sind – neben vereinzelt Anpassungen – eine Sensibilisierung und Fortbildung der Strafverfolgungsbehörden zu den Themen rund um geschlechtsspezifische Gewalt (Vergewaltigungsmymen, Opfernarrative, psychische Folgen einer Tat). Während für Familienrichter\*innen ein Fortbildungsanspruch gesetzlich verankert werden soll (Seite 102), enthält der Koalitionsvertrag keine vergleichbare Zielsetzung für Strafrichter\*innen.

Die geplante flächendeckende Absicherung der vertraulichen Beweissicherung ist aus Sicht des Opferschutzes uneingeschränkt zu begrüßen und eine zügige Umsetzung zu fordern. Auch die Verbesserung der Täterarbeit ist für die Prävention von Gewalt gegen Frauen essenziell.

Es fehlt aber an der ausdrücklichen Zielstellung, die Ursachen von Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, strukturelle Machtgefälle anzugehen und einen entsprechenden Bewusstseinswandel zu fördern, insbesondere durch Aufklärung in Kindergärten und Schulen, Öffentlichkeitskampagnen etc.

Weiterhin enthält der Koalitionsvertrag keine Festlegung dazu, Forschung zu geschlechtsspezifischer Gewalt einschließlich Femizide gezielt zu fördern und zu finanzieren. Demgegenüber sind die Bedarfe in dem Bereich groß und wichtiges Mittel der Aufklärung, des Bewusstseinswandels und der Prävention.

### **Stärkung der reproduktiven Rechte**

Zu begrüßen ist auch die ausdrückliche Stärkung des reproduktiven Selbstbestimmungsrechts von Frauen im Koalitionsvertrag. Die vom djb geforderte Abschaffung von § 219a StGB wurde erst jüngst im Bundestag beschlossen; bereits verurteilte Ärzt\*innen sollen rehabilitiert werden. Darüber hinaus sind das Informationsangebot, der Schutz der Beratungsstellen und die Versorgungslage zu verbessern.<sup>6</sup>

Die geplante Schließung des sogenannten Data-Gap nicht nur, aber auch im medizinischen Bereich, muss zügig angegangen werden.

### **Fazit**

Der Koalitionsvertrag enthält zu den Themen der Strafrechtskommission wichtige Schwerpunkte. Die Umsetzung wird abzuwarten bleiben. Zum Schutz von Frauen vor Gewalt bedarf es letztendlich neben der Finanzierung von Hilfeeinrichtungen

<sup>4</sup> Vgl. ausführlich den Beitrag Lies-Benachib, Gudrun, In guten wie in schlechten Zeiten. Zum Gesetzgebungsprojekt „Verantwortungsgemeinschaft“, in diesem Heft.

<sup>5</sup> Vgl. dazu ausführlich djb-Stellungnahme 20-31, Bericht des Deutschen Juristinnenbundes e.V. (djb) zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland, vom 25.11.2020, online <<https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st20-31>> (Zugriff: 17.03.2022).

<sup>6</sup> Vgl. djb Pressemitteilung 22-16 vom 24.06.2022: Deutscher Juristinnenbund begrüßt Bundestagsbeschluss zur Abschaffung von § 219a StGB, online: <<https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/pm22-16>> (Zugriff: 27.06.2022).

und Unterstützungsangeboten in allen Bereichen (Prävention, Hilfe und Strafverfolgung) einen Bewusstseinswandel in der Gesellschaft, bei Polizei und Justiz. Hierzu gehört Datenerhebung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit. Die Bereiche digitale Gewalt und Hasskriminalität sowie reproduktive Selbstbestimmung werden Schwerpunkte der aktuellen Legislatur sein.

## Kommission Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich

Prof. Dr. Cara Röhner

Vorsitzende

Für den Bereich des Sozial- und Steuerrechts finden sich im Koalitionsvertrag durchaus gleichstellungspolitische Verbesserungen. Grundlegende sozialstaatliche Reformen, die eine geschlechtergerechte Verteilung der Sorgearbeit und eine eigenständige Existenz- und Alterssicherung von Frauen nachhaltig fördern, sind jedoch nicht angekündigt.

### *Gegenläufige Maßnahmen: Mindestlohnhebung und Ausweitung geringfügiger Beschäftigung*

Die Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro die Stunde ist eine wichtige sozialpolitische Verbesserung, von der insbesondere Frauen profitieren werden. Konterkariert wird diese jedoch durch die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung (sog. Minijobs) von 450 auf 520 Euro monatlich. Dies verfestigt geschlechtsdiskriminierende Strukturen auf dem Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung. Minijobs führen insbesondere zu Altersarmut von Frauen. Der djb fordert die Abschaffung von Minijobs und stattdessen die steuerliche Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen, um Beschäftigte mit geringen Einkommen zu entlasten.<sup>7</sup>

### *Sozialleistungen*

Zu begrüßen sind die angekündigten Pläne für eine unbürokratische Kindergrundsicherung gegen Kinderarmut. Kinder sollen verschiedene Leistungen der Familienförderung als eine gebündelte Leistung erhalten. Hier wird es auf die konkrete Ausgestaltung und insbesondere die Höhe der Leistung ankommen.

Für den Bereich der existenzsichernden Leistungen für Asylsuchende wird zudem angekündigt, das Asylbewerberleistungsgesetz im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiterzuentwickeln und minderjährige Kinder von Leistungskürzungen auszunehmen. Dies könnte den Weg aus den äußerst prekären Lebensbedingungen ebnen, denen insbesondere geflüchtete Frauen ausgesetzt sind.

### *Maßnahmen zur Verteilung von Sorge- und Pflegeverantwortung*

Für die faire Verteilung von Sorge- und Pflegeverantwortung soll für Partner\*innen entsprechend der EU-Vereinbarkeitsrichtlinie eine zweiwöchige vergütete Freistellung nach der Geburt erfolgen; damit wird auch die frühe Bindung zum zweiten Elternteil gefördert.

Außerdem sollen die sog. Partnermonate beim Elterngeld um einen Monat erweitert und für pflegende Angehörige soll erstmals eine Lohnersatzleistung für pflegebedingte Auszeiten eingeführt werden. Dies kann Anreize setzen, dass verstärkt Männer Sorge- und Pflegeverantwortung übernehmen.

### *Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und Absicherung selbstständiger Frauen*

Zur Entlastung von Familien mit Kindern, pflegenden Angehörigen sowie Alleinerziehenden sieht der Koalitionsvertrag die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen durch ein Zulagen- und Gutscheinsystem sowie flankierende steuerfreie Arbeitgeberzuschüsse vor. Da haushaltsnahe Dienstleistungen überwiegend von Frauen (mit Migrationshintergrund) und oftmals in Form von Minijobs oder Schwarzarbeit verrichtet werden, ist es positiv, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in diesem Bereich gefördert werden sollen. Dies kann die soziale Absicherung, insbesondere die Alterssicherung, von Frauen verbessern. In diesem Zusammenhang sollte stärker über eine Regulierung der Plattformökonomie im Care-Bereich diskutiert werden, insbesondere wie über Care-Plattformen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit guten Arbeitsbedingungen geschaffen werden können.

Zudem wird im Koalitionsvertrag angekündigt, dass das soziale Netz unter (Solo-)Selbstständigen durch den Verzicht auf Vorversicherungszeiten der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und den nahtlosen Übergang in die gesetzliche Rentenversicherung per Befreiungsrecht (opt-out) fester gespannt wird; dies kann die soziale Absicherung von selbstständigen Frauen stärken.

### *Festhalten am klassischen Familienmodell und Ehegattensplitting*

Trotz der skizzierten Verbesserungen hält die Ampel-Koalition an den grundlegenden rechtlichen Anreizen für ein klassisches Familienmodell fest – und unterläuft damit das Gleichberechtigungsgebot gem. Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Neben den Minijobs und der beitragsfreien Mitversicherung von Eheleuten in der gesetzlichen Krankenversicherung<sup>8</sup> gehört dazu insbesondere das Ehegattensplitting. Laut Koalitionsvertrag sollen die Steuerklassen III und V in das Faktorverfahren der Steuerklasse IV überführt werden. Damit würden die ungleichen Effekte bei der Höhe der Lohnersatzleistungen – wie z.B. beim Kurzarbeitergeld, beim Krankengeld oder beim Elterngeld – wegfallen. Die seit

7 Siehe dazu djb-Stellungnahme 22-01 zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, vom 07.02.2022, online <<https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st22-01>> (Zugriff: 17.03.2022); sowie djb-Pressemitteilung 22-05, Minijobs verfestigen Geschlechterungleichheit und Altersarmut – Der djb kritisiert das geplante Zweite Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, vom 21.02.2022, online <<https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/pm22-05>> (Zugriff: 17.03.2022).

8 Siehe den Alternativvorschlag zur gesetzlichen Krankenversicherung in djb-Stellungnahme 21-15, Frauenpolitische Forderungen zur Bundestagswahl 2021, vom 05.07.2021, online <<https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st21-15>> (Zugriff: 17.03.2022), S. 23.

langem vom djb geforderte Einführung einer Individualbesteuerung wurde jedoch nicht vereinbart.

### **Gesundheitsversorgung**

Für den Gesundheitsbereich begrüßt der djb, dass zukünftig eine Geschlechterperspektive gestärkt werden soll, insbesondere durch Maßnahmen zur Beseitigung von Datenlücken, die Verankerung einer Geschlechterperspektive im Medizinstudium und in den Aus-, Fort- und Weiterbildungen der Gesundheitsberufe, durch die geschlechtergerechte Besetzung von Professuren sowie die paritätische Beteiligung von Frauen in den Führungsgremien des Gesundheitssystems.

Für geflüchtete Frauen könnte sich das Vorhaben positiv auswirken, den Zugang zur Gesundheitsversorgung für Asylsuchende unbürokratischer zu gestalten. Ob dies auch eine Gleichstellung mit dem Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenversicherung bedeutet, bleibt jedoch unklar.

## **Kommission Verfassungsrecht, Öffentliches Recht, Gleichstellung**

**PD Dr. Sina Fontana**

Vorsitzende

Die Kommission Verfassungsrecht, Öffentliches Recht, Gleichstellung verzeichnet im Koalitionsvertrag zwar einige erfreuliche progressive Bemühungen, sieht aber in vielen Bereichen Bedarf für Konkretisierungen und weiterreichende Maßnahmen.

### **Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an politischen Entscheidungen und im öffentlichen Dienst**

Die Analyse des Koalitionsvertrags fällt hinsichtlich der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an politischen Entscheidungen und im öffentlichen Dienst eher ernüchternd aus. Den ausdrücklich begrüßenswerten konkret formulierten progressiven Projekten, z.B. in den Bereichen Antidiskriminierung und geschlechtliche Vielfalt, stehen lediglich zaghafte und unkonkrete Formulierungen hinsichtlich der klassischen Themen Frauenförderung und -repräsentanz gegenüber. Es entsteht teilweise der Eindruck, die Gleichstellung von Frauen in allen Lebensbereichen sei erreicht, so dass frauenpolitische Handlungsbedarfe nicht mehr prioritär wären. Damit verkennen die Koalitionsparteien leider die nach wie vor immense Bedeutung des Verfassungsauftrags aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz (GG) zur Beseitigung struktureller Benachteiligungen von Frauen in allen Lebensbereichen und insbesondere in der Legislative, Exekutive und Judikative.

Der djb begrüßt ausdrücklich die erneute Einsetzung der „Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit“. Über die klassischen wahlrechtlichen Überlegungen hinaus müssen zum Erreichen von Parität auch andere (verfassungs-) rechtliche Ansätze und Anreize, z. B. im Recht der Parteienfinanzierung, intensiv geprüft werden. Für eine wirksame Erhöhung der Repräsentanz und Partizipation von Frauen in den Parlamenten und kommunalen

Räten bedarf es aber auch signifikanter Verbesserungen der tatsächlichen Rahmenbedingungen der politischen Betätigung von Frauen. Sämtliche Hürden (wie z.B. ungünstige Sitzungszeiten, mangelnde Sitzungsdisziplin oder fehlende Kinderbetreuung) müssen auf allen politischen Ebenen, von der Kommune bis zum Bundestag, systematisch aufgedeckt und beseitigt werden.

Der djb begrüßt weiterhin die Zielstellung, den öffentlichen Dienst zu einem Vorbild hinsichtlich der Gleichstellung im Sinne der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an den dortigen Führungspositionen zu machen. Leider benennt der Koalitionsvertrag nicht, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Das Führungspositionengesetz II der vorangegangenen Koalition war nur ein erster Schritt. Die ressortübergreifende Nationale Gleichstellungsstrategie muss verwirklicht werden. Dienstliche Beurteilungen müssen transparent und bundeseinheitlich gestaltet werden. Dafür sollten die Vorgaben aus dem Bundesbeamtengesetz in das Beamtenstatusgesetz übertragen und Ergebnisse von Beurteilungsrunden in den Gleichstellungsplänen der öffentlichen Dienststellen dargestellt werden. Auch die seit langem vom djb geforderte Änderung der Voraussetzungen für die bevorzugte Berücksichtigung von Frauen bei Auswahlentscheidungen im öffentlichen Dienst in § 8 BGlG müssen die Koalitionsparteien endlich umsetzen. Das Erfordernis der „gleichen“ Qualifikation zwischen einer Bewerberin und einem konkurrierenden Bewerber ist realitätsfern, da nie zwei Personen exakt gleich qualifiziert sind. Die bevorzugte Berücksichtigung von Bewerberinnen sollte bereits bei einer „im Wesentlichen gleichen“ Qualifikation der Konkurrierenden möglich sein.

### **Zugang zu Schwangerschaftskonfliktberatung**

Der djb begrüßt ausdrücklich, dass die Koalition den ungehinderten Zugang zu Schwangerschaftskonfliktberatungen durch eine bundeseinheitliche Regelung sicherstellen will. Effektive und klare gesetzliche Maßnahmen zur Verhinderung sog. Gehsteigbelästigungen sind hierfür dringend erforderlich und bestmöglich im Schwangerschaftskonfliktgesetz zu realisieren.

### **Regulierung von Sexarbeit**

Angesichts der immer wieder aufkommenden Diskussionen um ein Sexkaufverbot nach dem Vorbild Schwedens (sog. Nordisches Modell) fehlt im Koalitionsvertrag leider ein klares Bekenntnis zu den Selbstbestimmungsrechten vor allem von Frauen, die freiwillig und legal sexuelle Dienstleistungen anbieten. Der djb fordert von der Koalition, auf jegliche Einschränkungen der grundgesetzlich garantierten Berufsfreiheit von freiwillig tätigen Sexarbeitenden zu verzichten. Stattdessen sollte die 2022 beginnende Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes auf eine breite Datenbasis gestellt und von einer Dunkelfeldstudie begleitet werden. Insbesondere die konkreten Erscheinungsformen und spezifischen Schutzbedürfnisse sowohl der Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel als auch der freiwillig und selbstbestimmt tätigen Sexarbeitenden müssen quantitativ und qualitativ ermittelt werden. Sodann können Unterstützungs- und Schutzangebote und die gesetzlichen Grundlagen effektiv weiterentwickelt werden.

## Kommission Europa- und Völkerrecht

Prof. Dr. Anna Katharina Mangold, LL.M. (Cambridge)

Vorsitzende

Aus Sicht der Kommission Europa- und Völkerrecht enthält der Koalitionsvertrag einige gute und wichtige Vorhaben, aber auch bedauerliche Leerstellen.

### Europa

Insgesamt ist der Europa-Teil des Koalitionsvertrags aus gleichstellungspolitischer Sicht positiv zu bewerten. Das gilt auch für das Kapitel „Zukunft der EU“ (S. 131), das zwar nicht direkt gleichstellungspolitisch relevant ist, doch würde sich ein institutionell stärkeres Europa, u.a. mit Initiativrecht des Europäischen Parlaments, generell positiv auf die europäische Gleichstellungspolitik auswirken.

Die Unterstützung der EU-Richtlinie für Lohntransparenz ist zu begrüßen. Verwunderlich ist hingegen, dass die Bundesregierung ein Verbandsklagerecht explizit ablehnt. Der djb vermisst zudem die Erwähnung der von der früheren Bundesregierung jahrelang blockierten 5. Gleichbehandlungs-RL und der „Aufsichtsrätinnen“-Richtlinie; immerhin hat die neue Bundesregierung inzwischen die Aufhebung der Blockade letzterer angekündigt.

Der Koalitionsvertrag erwähnt allgemein die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, geht aber auf die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben nicht ein, deren Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten im August 2022 abläuft.

Der djb begrüßt, dass die Bundesregierung sich für die vorbehaltlose Ratifizierung und Umsetzung der Istanbul-Konvention durch alle Mitglieder des Europarats einsetzt. Dies sollte auch für die Ratifizierung durch die EU gelten. Darüber hinaus erwartet der djb eine konstruktive Unterstützung des für den 8. März 2022 angekündigten Richtlinien-Vorschlags der EU-Kommission zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt.

Die Ausführungen zur Rechtsstaatlichkeit sind erfreulich klar und dezidiert. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, bei der Weiterentwicklung des EU-Rechtsstaatsberichts auch Nichtdiskriminierung und Gleichheit von Frauen und Männern als grundlegende Werte der Union und einer rechtsstaatlichen Ordnung in den Fokus zu nehmen.

### Europäische und internationale Flüchtlingspolitik

Der djb bedauert, dass der Koalitionsvertrag den Umgang mit besonders schutzbedürftigen Menschen – zu denen Frauen gehören – nicht regelt. Zwar ist erfreulich, dass ausbeuterische Verhältnisse auf den Fluchtwegen bekämpft werden sollen. In welcher Form dies geschehen soll, wird jedoch nicht erläutert. Sehr begrüßenswert ist zwar das Vorhaben einer präzisen Regelung für Opfer häuslicher Gewalt, die nur ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht besitzen; doch bleibt unklar, wie diese Regelung aussehen soll. Dasselbe gilt für Opfer von Menschenhandel, die unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft ein Aufenthaltsrecht bekommen sollen.

Die Situation an den Außengrenzen ist für Frauen im Hinblick auf Unterkünfte und den Zugang zu Ressourcen äußerst prekär. Es ist deshalb zu begrüßen, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem reformiert werden soll. Jedoch ist das Risiko hoch, dass der Schwerpunkt vor allem auf den Schutz der Grenzen und weniger auf den Schutz Geflüchteter gelegt wird. Stattdessen sollte auf die Schaffung legaler Einreisemöglichkeiten hingewirkt werden, gerade für Verbündete im Ausland wie afghanische Ortskräfte. Deshalb ist die Ausgestaltung des neuen humanitären Visums äußerst bedeutsam.

### CEDAW und Menschenrechtsverträge

Es ist begrüßenswert, dass im Koalitionsvertrag konkret auf die UN-Frauenrechtskonvention (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW) Bezug genommen wird; allerdings soll der Konvention lediglich „nachgekommen“ werden, ohne dass konkrete Umsetzungsschritte genannt würden. Es versteht sich freilich von selbst, dass die Bundesrepublik CEDAW „nachkommt“ – das Abkommen hat immerhin den Rang eines Bundesgesetzes. Der djb weist in Schattenberichten regelmäßig auf die Defizite bei der Umsetzung von CEDAW in Deutschland hin, etwa bei Gewaltschutz und reproduktiven Rechten, und wird genau beobachten, wie sich die Situation unter der neuen Bundesregierung verbessert. Ferner begrüßt der djb, dass sich die Bundesregierung für die Stärkung der UN-Menschenrechtsorgane und die Ratifizierung weiterer UN-Abkommen einsetzen will, aus denen sich Verpflichtungen zur Erreichung der Geschlechtergerechtigkeit ergeben. Auch hier vermisst der djb ein klares Bekenntnis zur vollumfänglichen innerstaatlichen Umsetzung der bereits bestehenden Verpflichtungen aus den UN-Abkommen.

### Wirtschaft und Menschenrechte

Der djb begrüßt, dass die Bundesregierung den nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte in Übereinstimmung mit dem Lieferkettengesetz überarbeiten wird und zudem beabsichtigt, sich für einen entsprechenden Aktionsplan auf europäischer Ebene in Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien einzusetzen. Die in globalen Lieferketten vorherrschenden geschlechterdiskriminierenden Strukturen müssen hierbei ausreichend Beachtung finden. Um bestehende Ungleichheiten mithilfe dieser Instrumente effektiv zu beseitigen, kommt es maßgeblich auf eine geschlechtersensible Perspektive an. Der djb fordert daher, dass bei der Umsetzung des Gesetzes und der Überarbeitung der Aktionspläne aktiv für strukturelle geschlechtliche Diskriminierungsrisiken in weltweiten Produktionsprozessen sensibilisiert wird. Hierzu bedarf es insbesondere einer gendersensiblen, proaktiven Risiko- und Folgeabschätzung in den Unternehmen sowie der tatsächlichen Stärkung von Beteiligungsrechten der betroffenen Personen. Zentrale Bedeutung hat die Einbeziehung einschlägiger Interessenverbände, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen. Darüber hinaus fordert der djb die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass die strukturelle Diskriminierung von Frauen bei der Erarbeitung des EU-Lieferkettengesetzes angemessen adressiert und das nationale Lieferkettengesetz entsprechend nachgebessert wird.

### **Feministische Außenpolitik**

Der djb begrüßt, dass sich die Regierung für die nächste Legislaturperiode vorgenommen hat, eine Feminist Foreign Policy zu verfolgen, und „Rechte, Ressourcen und Repräsentanz von Frauen und Mädchen weltweit stärken und gesellschaftliche Diversität“ fördern will. Feministische Außenpolitik bedeutet, Außenpolitik stets geschlechtergerecht zu denken. Konkret nennt der Koalitionsvertrag die Ziele, mehr Frauen in internationale Führungspositionen zu entsenden sowie den Nationalen Aktionsplan zur Resolution 1325 („Frauen, Frieden und Sicherheit“) umzusetzen und weiterzuentwickeln. Der djb fordert, dass die Bundesregierung ausnahmslos in allen außenpolitischen Bereichen auf der Einhaltung von Frauen- und Menschenrechten besteht und diese bei den europäischen und internationalen Partnern einfordert.

### **Nichtständige Kommission Digitales**

**Anke Stelkens**

Vorsitzende

Aus Sicht der Kommission Digitales zeigt ein Blick in den Koalitionsvertrag, dass Digitalisierung allgegenwärtig ist. Ein digitaler Aufbruch ist das politische Versprechen. Gepaart mit der im Koalitionsvertrag politisch verbrieften Zusage, dass Gleichstellung ressortübergreifend als Querschnittsmaterie verankert werden soll, macht dies Hoffnung darauf, dass alle Digitalisierungsvorhaben mit Gleichstellungsaspekten versehen werden.

### **Fehlende Berücksichtigung der Erkenntnisse des Dritten Gleichstellungsberichts**

Der djb hat gefordert, Gleichstellungsstrategien mit Digitalisierungsstrategien konsequent zu verschränken, wie es im 3. Gleichstellungsbericht (GLB) detailliert vorgeschlagen ist. Digitale Innovation muss politisch mit einem sog. soziotechnischen Ansatz gestaltet werden, ansonsten wird Gleichstellung durch Digitalisierung eher gefährdet als gefördert. Vor diesem Hintergrund liest sich das zweite Kapitel des Koalitionsvertrages, das den digitalen Aufbruch in der Überschrift trägt, ernüchternd. Es wird ein Digital-Check für Gesetze, mehr Transparenz und ein Datengesetz mit Anspruch auf OpenData und Ausbau der Datenexpertise öffentlicher Stellen versprochen. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik soll ausgebaut werden. Aber es findet sich kein Wort zur Geschlechterperspektive. Es fehlt eine Zusage zu soziotechnischen Folgeabschätzungen digitaler Instrumente und zu geschlechtergerechter Technikgestaltung. Es findet sich schlicht keine gendergerechte Sprache in diesen Absätzen. Daher steht zu befürchten, dass grundlegende politische Forderungen des 3. GLB nicht gesehen bzw. nicht verstanden wurden. Hier wird genau hinzuschauen sein, wie diese Digitalpolitik faktisch aussieht. Die Zusage, explizit Gründerinnen im Digitalsektor zu fördern nimmt zumindest eine Empfehlung des 3. GLB konkret auf.

### **Lücken im Bereich Wissenschaft**

Im Bereich Wissenschaft verspricht der Koalitionsvertrag ausdrücklich die Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit. Es fehlt

aber die Zusage, digitale Innovationen auch aus der Geschlechterperspektive wissenschaftlich zu evaluieren. An anderer Stelle findet sich die Aussage, eine Bundeszentrale für digitale Bildung neu einzurichten und es gibt Zusagen für einen Digitalpakt 2.0. Im Bereich digitale Bildung ist aber auch ein politisches Umdenken erforderlich. Mit dem Digital Gender Gap besteht ein neuer Graben zwischen den Geschlechtern. Voraussetzung für die Teilhabe aller in einer digitalisierten Gesellschaft ist die Vermittlung digitalisierungsbezogener Kompetenz mit Genderkompetenz. Im Koalitionsvertrag findet sich das leider nicht.

### **Digitale Gewalt**

Mit Blick auf digitale Gewalt gehen die Aussagen des Koalitionsvertrages zum Digital Services Act (DSA), zur Reform des NetzDG und zu einem Gewaltschutzgesetz in die richtige Richtung. Neben dem Einsatz für mehr Melde- und Löschpflichten beim DSA auf EU-Ebene soll ein neues Gesetz gegen Digitale Gewalt vor allem rechtliche Hürden abbauen und umfassende Beratungsangebote für Betroffene bringen. Notwendig wären darüber hinaus auch Verbandsklagerechte und Kostenfreiheiten u.a. bei der Rechtsdurchsetzung. Gegen Hass im Netz soll insgesamt verstärkt vorgegangen werden. Politisch benennt der Koalitionsvertrag Frauenhass als einen Aspekt gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit. Das wird so allerdings seiner immensen Dimension nicht gerecht. Hier muss die quantitative Bedeutung von antifeministischen Ressentiments unterschiedlichster Ausprägung bis hin zu offenem Frauenhass offenbar politisch erst noch erkannt werden. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die Idee einer „Bund-Länder-AG“, die Gesetze mit medienrechtlichen und politischen Bezügen überarbeiten soll im Hinblick auf Pluralität und Vielfalt und die Bekämpfung von Hassrede und Desinformation. Ebenso gehört dazu die Idee von „Plattformräten“ und einer „europäischen Medienplattform“. Das ist alles hilfreich im Kampf gegen geschlechtsbezogene digitale Gewalt und ihre demokratiegefährdenden Auswirkungen.

### **Diskriminierungsfreie Algorithmenregulierung und Datenerhebung**

Der Koalitionsvertrag bekennt sich weiter zur Wahrung von Diskriminierungsfreiheit und zu einem wertebasierten Ansatz im Zusammenhang mit algorithmenbasierten Entscheidungssystemen bzw. künstlicher Intelligenz. Das ist zu begrüßen. Eine ermutigende und wirklich weitgehende politische Aussage findet sich dabei versteckt im Kapitel zu Gesundheitsdaten. Hier steht schlicht der Satz: „Wir werden den Gender Data Gap schließen“. Das gilt es beim Wort zu nehmen und konsequent für alle datenverarbeitenden Bereiche einzufordern.

### **Gender Budgeting**

Gendergerechte Digitalisierung verlangt dabei nicht zuletzt gendersensible Budgets, die Geschlechtergerechtigkeit in Digitalprojekten vorausschauend einpreisen, um kontraproduktive Entwicklungen zu verhindern. Erfreulich daher auch die ausdrückliche Selbstverpflichtung der Ampelkoalition, Gender Budgeting bei der Haushaltspolitik verstärkt zu beachten. Dies wird im Bereich Digitalisierung offensiv einzufordern sein.