

---

## Stellungnahme zum 15. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

In Bezug auf das Recht auf Gleichstellung, geschlechtsspezifische Gewalt sowie ausgewählte Aspekte der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Frauen und Mädchen in Deutschland

---

Berlin, 11.4.2023

### Zusammenfassung

Frauenrechte sind Menschenrechte. Doch von der Gleichstellung der Geschlechter sind wir auch in Deutschland weiterhin meilenweit entfernt. Deshalb begrüßt der Deutsche Frauenrat (DF) als größte frauen- und gleichstellungspolitische Interessenvertretung in Deutschland die **gleichstellungspolitischen Vorhaben der Koalition**, insbesondere das Ziel die Gleichstellung von Frauen und Männern bis zum Jahr 2030 zu verwirklichen. Der Deutsche Frauenrat mahnt dringend die Umsetzung des Koalitionsvertrags an - unterlegt mit den dafür notwendigen Haushaltsmitteln. Denn Gleichstellung ist ein Recht. Und sie zahlt sich aus.

Der DF bestärkt den Menschenrechtsausschuss des Bundestags darin, sich mit den Rechten von Frauen und Mädchen in Deutschland zu befassen und regt angesichts von Relevanz und Breite der Thematik dazu an, **eigene Anhörungen** zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (**Istanbul-Konvention**) und zum Überprüfungsverfahren der UN-Frauenrechtskonvention (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, **CE-DAW**) anzusetzen.

Der DF fordert die Bundesregierung auf, zügig eine ressortübergreifende Strategie gegen Gewalt in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zu erarbeiten und eine bedarfsgerechte Finanzierung des Hilfesystems sicherzustellen, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen. Die Einrichtung der Berichterstattungsstelle und der Koordinierungsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention begrüßt der DF und setzt sich dafür ein, dass beide aktiv mit der Zivilgesellschaft kooperieren.

## Vorbemerkung

Der Deutsche Frauenrat (DF) bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zu einigen ausgewählten Aspekten der Menschenrechtslage von Frauen und Mädchen in Deutschland.

### 1. Recht auf Gleichstellung und institutionelle Mechanismen der Gleichstellung

#### Umsetzung der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW)

Diskriminierung gegen Frauen und Mädchen durchzieht in Deutschland weiterhin praktisch alle Lebensbereiche. Dabei betrifft sie Frauen und Mädchen unterschiedlich in Abhängigkeit von bspw. körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen und Behinderungen, Aufenthaltsstatus, Rassismuserfahrung, sexueller Orientierung und geschlechtlicher Identität, Religion, Familienstatus, Alter, sozialer Herkunft oder Einkommen. Wie die CEDAW-Allianz Deutschland in ihrem Alternativbericht<sup>1</sup> feststellt, werden **Mehrfachdiskriminierung** und strukturelle Benachteiligung in Deutschland kaum gezielt bekämpft.

/// Der DF fordert mit der CEDAW-Allianz Deutschland, die Frauenrechtskonvention in Deutschland für alle Frauen\* und Mädchen\* unter Berücksichtigung intersektionaler Ansätze konsequent umzusetzen.

#### Institutionelle Mechanismen der Gleichstellung

Anders als im 15. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik dargelegt, sieht der DF in Deutschland aktuell noch keine „wirkungsvolle“ Verzahnung der strukturellen Instrumente der Gleichstellungspolitik. So kritisiert der DF, dass die **ressortübergreifende Gleichstellungsstrategie** von der aktuellen Bundesregierung noch nicht fortgeschrieben wurde. Gleichstellung kann nur ressortübergreifend gelingen. Die den Ressorts vorliegende „Arbeitshilfe **gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung** nach §2 GGO“ muss konsequent in die Anwendung kommen und zu einem Gender Impact Assessment weiterentwickelt werden, damit die unterschiedlichen Auswirkungen von Gesetzen und Vorhaben der Bundesregierung auf Frauen und Männer berücksichtigt werden und die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern zum Leitprinzip in allen Ressorts wird. **Geschlechtergerechte Haushaltsführung (Gender Budgeting)** wird auf Bundesebene noch kaum umgesetzt.

/// Der DF fordert eine verbindliche „Gleichstellungs-Prüfung“ (Gender Impact Assessment) aller Gesetze und Vorhaben, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen. Damit auch bei scheinbar neutralen Gesetzgebungsvorhaben und anderen Maßnahmen verdeckte Benachteiligungen, Beteiligungsdefizite und die Verfestigung tradierter Rollenmuster ermittelt und ausgeschlossen werden können und die Gleichstellung von Frauen und Männern weiter vorangebracht wird.

/// Der DF fordert schnellstmöglich eine gesetzlich verankerte ressortübergreifende Gleichstellungsstrategie, die nachhaltige und verbindliche Maßnahmen benennt, während dieser Legislaturperiode umgesetzt und einer Evaluierung unterzogen wird.

/// Der DF fordert, dass im Rahmen eines geschlechtergerechten Bundeshaushalts (Gender Budgeting) öffentliche Einnahmen und Ausgaben immer systematisch unter dem Aspekt der Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit geplant, analysiert und bewertet werden.

---

<sup>1</sup> Alternativbericht der CEDAW-Allianz Deutschland (2023), ab 21. April 2023 abrufbar unter: <https://www.cedaw-allianz.de/>

## 2. Schutz vor und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt

### Umsetzung Istanbul-Konvention

Gewalt gegen Frauen und Mädchen bleibt in Deutschland weiterhin hoch. Jede Stunde erleiden durchschnittlich 13 Frauen Gewalt in der Partnerschaft. Fast jeden Tag versucht ein Partner oder Expartner eine Frau zu töten. Fast jeden dritten Tag stirbt eine Frau durch die Gewalt ihres derzeitigen oder vorherigen Partners.<sup>2</sup> Schutz und Unterstützung sind in Deutschland nicht überall und nicht für alle Frauen und Mädchen zugänglich. Von Polizei, Behörden und vor Gericht wird geschlechtsspezifische Gewalt zu oft nicht ernst genommen, Betroffene werden nicht ausreichend geschützt oder sogar retraumatisiert. Bei Sorge- und Umgangsverfahren wird Gewalt gegen Mütter regelmäßig nicht angemessen gewichtet, was Mütter und Kinder gefährdet.<sup>3</sup>

Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Istanbul-Konvention in Deutschland stellt das Expert\*innengremium des Europarats<sup>4</sup> deshalb gravierende Mängel in der Umsetzung der Konvention fest. Der Europarat fordert die Bundesregierung auf, bis spätestens 2025 einen Katalog engagierter Maßnahmen zu ergreifen.<sup>5</sup> Ausführlich legt auch das zivilgesellschaftliche Bündnis Istanbul-Konvention in seinem Alternativbericht dar, welche Maßnahmen zur Umsetzung dringend notwendig sind.<sup>6</sup>

Der Deutsche Frauenrat begrüßt, dass die Bundesregierung die bei Zeichnung der Istanbul-Konvention eingelegten Vorbehalte nicht erneuert hat.

/// In Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Europarats fordert der DF, zügig eine ressortübergreifende Strategie gegen Gewalt in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zu erarbeiten und eine bedarfsgerechte Finanzierung des Hilfesystems sicherzustellen, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen. Für die Finanzierung des Hilfesystems und die Umsetzung der weiteren im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen müssen ausreichend Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden.

/// Der DF begrüßt die Einrichtung der Berichterstattungsstelle und der Koordinierungsstelle für die Umsetzung der Istanbul-Konvention und fordert, dass beide aktiv mit der Zivilgesellschaft bspw. in Form eines Praxisbeirates kooperieren.

### Gewaltbetroffenheit und Unterstützung besonders vulnerabler Gruppen

Wie das Bündnis Istanbul-Konvention in seinem Alternativbericht darlegt, erhalten Frauen, die „aufgrund körperlicher oder psychischer Beeinträchtigungen, ihres Berufs, ihres sozialen Status, ihrer Herkunft, ethnischer

---

<sup>2</sup> Pressemitteilung BMFSFJ (2022): Partnerschaftsgewalt: Zahl der Opfer in fünf Jahren um 3,4 Prozent gestiegen. **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/partnerschaftsgewalt-zahl-der-opfer-in-fuenf-jahren-um-3-4-prozent-gestiegen-205272>, Abruf am 4.4.23.

<sup>3</sup> Bündnis Istanbul-Konvention (2021): Alternativbericht. <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/alternativbericht-buendnis-istanbul-konvention-2021/>, Abruf am 30.3.23.

<sup>4</sup> GREVIO (2022): Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf> Abruf am 30.3.23.

<sup>5</sup> Europarat (2022): Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Germany. <https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2022-8-cop-recommendation-germany-eng/1680a952e5s>, Abruf am 30.3.23.

<sup>6</sup> Bündnis Istanbul-Konvention (2021).

---

oder rassistischer Zuschreibungen, ihrer sexuellen Identität oder Orientierung, ihrer Nationalität oder des Aufenthaltsstatus“ besonders vulnerabel sind, in Deutschland besonders wenig Schutz.<sup>7</sup>

Mehr als jede Zweite bis Dritte der **Frauen mit Behinderungen** gibt an, dass sie im Lauf ihres Lebens sexualisierte Gewalt erfahren haben. Sie sind fast doppelt so häufig wie nichtbehinderte Frauen von körperlicher Gewalt im Erwachsenenalter betroffen.<sup>8</sup> Schutzmaßnahmen in Einrichtungen der Behindertenhilfe sowie der Zugang zum Hilfesystem sind für Frauen mit Behinderungen aber oft nicht ausreichend gegeben.

/// In Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Europarats fordert der DF, den bedarfsgerechten Ausbau der Hilfestrukturen für Frauen mit Behinderungen, Asylsuchende, Mädchen und junge Frauen, Roma- und Sinti- sowie lesbische, bisexuelle, trans und inter Frauen.

Für **asylsuchende Frauen und Mädchen** in Deutschland stellt ein eigener Schattenbericht<sup>9</sup> fest, dass sie entgegen den Vorgaben der Konvention in Sammelunterkünften häufig vor Gewalt schlecht geschützt sind, Gewalterfahrungen nicht angemessen bearbeiten können und ihre besonderen Bedarfe nicht erkannt werden. Systematisch werden in deutschen Asylverfahren auch geschlechtsspezifische Fluchtgründe nicht erkannt und anerkannt.

/// In Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Europarats fordert der DF, dass asylsuchende Frauen und Mädchen sichere Unterbringung, geschlechtssensible Asylverfahren und Zugang zu geschlechtssensibler Beratung erhalten.

### **Anpassung aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen**

Ob Frauen bei (häuslicher) Gewalt Schutz und Hilfe erhalten, darf nicht vom **Aufenthaltsstatus** abhängen.

/// Der DF fordert, die nach dem Wegfall der Vorbehalte notwendigen Änderungen im Aufenthaltsrecht schnell umzusetzen.

---

<sup>7</sup> Bündnis Istanbul-Konvention (2021): S.4.

<sup>8</sup> Schröttle, Monika et al. (2013): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland. S. 265. <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/94206/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-behinderungen-langfassung-ergebnisse-der-quantitativen-befragung-data.pdf>, Abruf am 30.3.23.

<sup>9</sup> Pro Asyl et al. (2021): Schattenbericht für GREVIO – Zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Bezug auf geflüchtete Frauen und Mädchen in Deutschland. [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/220111\\_BHP\\_PA\\_Parallel\\_Grevio\\_deutsch.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/220111_BHP_PA_Parallel_Grevio_deutsch.pdf), Abruf am 30.3.23.

### 3. Wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte von Frauen

#### Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen

Strukturelle Benachteiligungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt bleiben in Deutschland hartnäckig bestehen, wie die **Lohndiskriminierung**, geringere **Karrierechancen** oder unzureichende **Vereinbarkeit** von Beruf und Familie. Die Lohnlücke ist mit 18 Prozent eine der höchsten in der EU.<sup>10</sup> Sie steigt mit zunehmendem Lebensalter und in höheren Positionen. Insbesondere Mütter, Alleinerziehende, pflegende Frauen, Frauen mit Migrationsgeschichte oder Beeinträchtigungen, aber auch ältere Frauen sind auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor benachteiligt. Im Jahr 2022 waren von den abhängig beschäftigten Frauen 23 Prozent zu Niedriglöhnen beschäftigt, im Vergleich zu 16 Prozent der Männer.<sup>11</sup> Dass sich die Bundesregierung in ihrem vorliegenden Bericht zu ihrer Menschenrechtspolitik einer gleichstellungsorientierten Arbeitsmarktpolitik verschreibt, ist weiterhin dringend notwendig.

- /// Der DF fordert gesetzliche Maßnahmen, um Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Dazu gehören: Niedriglöhne einzudämmen, geringfügige Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu überführen, frauendominierte und systemrelevante Berufe aufzuwerten, die Tarifbindung auszuweiten, das Rückkehrrecht aus Teilzeit zu stärken, lebensphasenorientierte Erwerbsarbeitszeiten zu ermöglichen und ein wirksames Entgeltgleichheitsgesetz einzuführen.
- /// Der DF fordert, den Schutz vor sexueller Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz in den Arbeitsschutz zu integrieren und die Ratifizierung von ILO-Konvention 190 zügig voranzutreiben.

Die ungleiche Verteilung der unbezahlten **Sorgearbeit** erschwert Frauen die gleiche Teilhabe am Arbeitsmarkt. Frauen erzielen im Laufe des Erwerblebens nur gut halb so viel Einkommen wie Männer. Entscheiden sie sich für Kinder, sind die finanziellen Einbußen für Frauen besonders gravierend: Bei einem Kind sind es rund 40 Prozent, bei mehreren Kindern sind es bis zu 70 Prozent.<sup>12</sup>

- /// Der DF fordert, Anreize für die gleichberechtigte Aufteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit zu verstärken und Fehlanreize zu beseitigen. Dazu gehören: eine partnerschaftliche Ausgestaltung des Elterngeldes sowie eine Lohnersatzleistung für Pflegezeiten, bedarfsgerechte Kinderbetreuung und die zügige Umsetzung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote auch für Schulkinder, Zuschüsse für haushaltsnahe Dienstleistungen, eine zeitgemäße Ehegattenbesteuerung, sowie die zweiwöchige Freistellung für Väter und Co-Mütter nach Geburt.

Der **Digitalisierungsschub** droht, die Geschlechtersegregation am Arbeitsmarkt zu zementieren. Um das zu verhindern, muss Digitalisierung so gestaltet werden, dass Frauen und Männer gleichermaßen von ihr profitieren.

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt (2023): Gender Pay Gap 2022: Deutschland bleibt eines der EU-Schlusslichter. <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Arbeitsmarkt/GenderPayGap.html>, Abruf am 30.3.23.

<sup>11</sup> Statistisches Bundesamt (2023): Niedriglohnquote. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/niedriglohnquote.html>, Abruf am 30.3.23.

<sup>12</sup> Bündnis Sorgearbeit fair teilen (2023): Zahlen und Fakten. <https://www.sorgearbeit-fair-teilen.de/sorgearbeit/fakten-und-zahlen/>, Abruf am 30.3.23.

---

ren. Jenseits von „Modell- und Entwicklungsprojekten“, die im vorliegenden Bericht der Bundesregierung angesprochen werden, muss sich Gleichstellung als roter Faden durch alle digitalpolitischen Maßnahmen ziehen, wie auch die Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen in ihrer 67. Sitzung empfiehlt.<sup>13</sup>

/// Der DF fordert, die Empfehlungen des Dritten Gleichstellungsberichts<sup>14</sup> der Bundesregierung umzusetzen.

Ursache, Folgen und Auswirkungen des **Klimawandels** sind nicht geschlechtsneutral. Um bestehende Ungleichheiten nicht zu verstärken, müssen Klimaschutz und Geschlechtergerechtigkeit unabdingbar zusammen gedacht werden. In den Ausführungen der Bundesregierung zur „Just Transition“ in ihrem Bericht zu ihrer Menschenrechtspolitik findet sich darauf kein Hinweis.

/// Der DF fordert eine ambitionierte Klimapolitik, die die Zukunft gegenwärtiger und künftiger Generationen auf dem Planeten sicherstellt. Dabei müssen die Maßnahmen einem Gender Impact Assessment unterzogen werden.

**Prostitution** und Menschenhandel oder Zwangsprostitution müssen getrennt betrachtet werden. Menschenhandel und Zwangsprostitution sind eine Verletzung der Menschenrechte und müssen entschieden bekämpft werden. Der Bericht gibt keinen Hinweis darauf, wie Frauen, die selbstbestimmt die Prostitution ausüben, durch die Bundesregierung – jenseits von Umstiegsberatung – unterstützt werden.

/// Der DF fordert, den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung wirksam zu bekämpfen.

/// Der DF fordert, Prostitution nicht zu kriminalisieren.

/// Der DF fordert, Stigmatisierung, Diskriminierung und gesellschaftliche Marginalisierung von in der Prostitution Tätigen entgegenzuwirken.

### **Recht auf angemessenen Lebensstandard**

Armut hat in Deutschland ein weibliches Gesicht und vielfältige Erscheinungsformen. Ein **Alleinerziehenden**-Status, eine **Beeinträchtigung**, eine **Migration**sgeschichte oder **altersbedingte** Einschränkungen bedeuten für Frauen häufiger ein Armutsrisiko als für Männer in gleicher Situation. Auch Ehescheidungen, Trennungen oder Tod des Partners führen bei Frauen erheblich häufiger dazu, dass das Einkommen unter die Armutsrisikoschwelle sinkt. Die Rentenlücke zwischen den Geschlechtern (Gender Pension Gap) betrug 2021 in Deutschland 43 Prozent<sup>15</sup>. Sie findet im vorliegenden Bericht aber keine Erwähnung. Rund 43 Prozent der Haushalte von Alleinerziehenden waren im Jahr 2019 von relativer Einkommensarmut betroffen.<sup>16</sup> In der überwiegenden

---

<sup>13</sup> Commission on the Status of Women Sixty-seventh session (Advance unedited Version 20.3.2023): Innovation and technological change, and education in the digital age for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls. [https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/CSW67\\_Agreed%20Conclusions\\_Advance%20Unedited%20Version\\_20%20March%202023.pdf](https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/CSW67_Agreed%20Conclusions_Advance%20Unedited%20Version_20%20March%202023.pdf), Abruf am 30.3.2023.

<sup>14</sup> BMFSFJ (2021): Dritter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: Digitalisierung geschlechtergerecht gestalten. <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/184544/dritter-gleichstellungsbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf>, Abruf am 30.3.23.

<sup>15</sup> Statistisches Bundesamt (2023): Gender Pension Gap: Alterseinkünfte von Frauen 2021 fast ein Drittel niedriger als die von Männern. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_N015\\_12\\_63.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_N015_12_63.html), Abruf am 30.3.23.

<sup>16</sup> Statista (2022): Armutsrisiko alleinerziehend. <https://de.statista.com/infografik/27657/sgb-ii-hilfequoten-von-alleinerziehenden-und-paarfamilien/>, Abruf am 30.3.23.

---

Mehrheit betrifft dies Frauen. Der DF begrüßt daher die Bestrebungen der Bundesregierung zur Einführung der Kindergrundsicherung.

/// Der DF fordert, umfassende politische Maßnahmen, um Armut vorzubeugen und Armut von Frauen zu bekämpfen: bei der (Aus-)Bildung, auf dem Arbeitsmarkt, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, im Steuer- und Sozialrecht – und dies mit intersektionaler Perspektive.

### **Recht auf Gesundheit**

Gesundheitliche Versorgung ist ein Menschenrecht und schließt Gesundheitsprävention mit ein. Das bisherige Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sieht eine **medizinische Versorgung von Geflüchteten** nur im medizinischen Notfall vor.

/// Der DF fordert, für alle Geflüchteten eine menschenwürdige Gesundheitsprävention und -versorgung zu gewährleisten, die dem Standard der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gerecht werden.

Die Versorgung von Frauen und Familien rund um die **Geburt** und in den ersten Lebenswochen des Säuglings ist in Deutschland oftmals unzureichend. Viele Gebärende durchleben psychisch belastende oder traumatische Geburten. Der DF begrüßt, dass im vorliegenden Bericht die Problematik von Gewalterfahrungen unter der Geburt aufgegriffen wird.

/// Als Teil des Bündnis Gute Geburt fordert der DF die Bundesregierung auf, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um schnellstmöglich Verbesserungen in der Versorgung herbeizuführen.

/// Der DF fordert, politische Maßnahmen gegen Gewalt und Gewalterfahrungen unter der Geburt zu ergreifen.